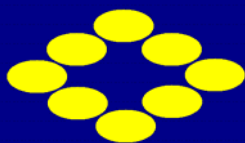


# UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 28

Enero /January 2012



**UNISCI**

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

**RESEARCH  
UNIT ON  
INTERNATIONAL  
SECURITY AND  
COOPERATION**



## **ASIA CENTRAL**

**(Antonio Alonso Marcos, coord.)**

- |  |   |
|--|---|
| <i>Stephen Blank</i>   | Rethinking Central Asia and its Security Issues             |
| <i>Javier Morales</i>  | Asia Central en la política exterior rusa                   |
| <i>Ángel Gómez</i>   | El factor militar en Asia Central                           |
| <i>Enrique Palazuelos y<br/>Rafael Fernández</i>   | Kazajstán: Rentismo petrolero en evolución                  |
| <i>Dmitri A. Titoff ,<br/>Caitlin Alyce<br/>Buckley, Dmitry<br/>Novak, Richard Weitz</i> | Assessing Kazakhstan's Proposal to Host a Nuclear Fuel Bank |
| <i>Antonio Alonso</i>  | Hizb Ut Tahrir en Asia Central a comienzos del siglo XXI    |

## **EEUU / USA**

- |                     |   |
|---------------------|---|
| <i>David García</i> | La "Doctrina Obama", la teoría de la "Guerra Limitada" y la nueva política exterior de EEUU: ¿hacia una política neo-nixoniana? |
|---------------------|---|

## **ASIA-PACIFIC / ASIA-PACÍFICO**

- |                   |  |
|-------------------|--|
| <i>Eric Pardo</i> | Northern Territories and Japan-Russia Relations: Will the Knot ever Untie? |
|-------------------|--|

## **PACIFISM / PACIFISMO**

- |  |   |
|--|---|
| <i>José Antonio Pena e<br/>Iván Medina</i> | New Social Movements, International Security and the New Social Protests. The Rise and Fall of Pacifism |
|--|---|

## **TERRORISM AND HUMAN RIGHTS / TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS**

- |                    |  |
|--------------------|--|
| <i>Salma Yusuf</i> | The Resilience of the Human Rights Norm in an Era of Counter-Terrorism |
|--------------------|--|

## **INTELIGENCIA / INTELLIGENCE**

- |  |                      |
|--|----------------------|
| <i>José Antonio Sainz<br/>de la Peña</i> | Inteligencia Táctica |
|--|----------------------|

## **SANTA SEDE / HOLY SEE**

- |   |  |
|---|--|
| <i>Antonio Alonso y<br/>Carlos Corral</i> | La educación para la paz: Una asignatura pendiente.<br>Las aportaciones de Benedicto XVI |
|---|--|

Disponibile on-line:

Available on-line:

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

## UNISCI Discussion Papers

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

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

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

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

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

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

### COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

#### **Mustafa Aydin**

*Professor of International Relations,  
Kadir Has University Rector*

#### **Mely Caballero-Anthony**

*Director of the Non-Traditional Security Center,  
Rajaratnam School of International Studies,  
Singapore*

#### **Terrence Guay**

*Professor of International Business,  
Pennsylvania State University*

#### **Tai Hwan Lee**

*Senior Fellow,  
The Sejong Institute, Seoul*

#### **Li Nan**

*Senior Research Fellow,  
U.S. Naval War College*

#### **Haksoon Paik**

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

#### **John Ravenhill**

*Professor of International Relations  
The Australian National University*

#### **Sten Rynning**

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

#### **Abdelkader Sid Ahmed**

*Professor of International Economics,  
Université Paris-Sorbonne*

#### **Dan Tschirgi**

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

#### **Romualdo Bermejo**

*Chair in Public International Law,  
University of León*

#### **Ralph Emmers**

*Associate Professor of International Relations,  
Rajaratnam School of International Studies,  
Singapore*

#### **Mendo Castro Henriques**

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

#### **Bobo Lo**

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

#### **Arvind Kumar**

*Head of the Department of Geopolitics and  
International Relations, Manipal University*

#### **Alessandro Politi**

*Strategic & OSINT Analyst  
Former WEU Researcher*

#### **Reinhardt Rummel**

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

#### **Leonard C. Sebastian**

*Associate Professor of International Relations,  
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

#### **Terry Terriff**

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,  
University of Calgary*

#### **Kostas Ifantis**

*Professor of International Relations,  
Athens University*

**Juan Emilio Cheyre**  
*Director, Center for International Studies,  
Catholic University of Chile*

**Massimo de Leonardis**  
*Director of the Department of Political Science,  
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

## **COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE**

### **DIRECTOR / EDITOR**

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

### **VOCALES / ASSOCIATE EDITORS**

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

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

**José Antonio Sainz de la Peña**  
*Colonel, Spanish Army (Ret.)  
Senior Researcher, UNISCI*

**Carlos Echeverría**  
*Professor of International Relations,  
UNED University, Madrid*

**Javier de Quinto**  
*Professor of International Economics,  
CEU San Pablo University, Madrid*

**David García**  
*Professor of International Relations,  
Complutense University of Madrid*

**Javier Ignacio García**  
*Professor of International Relations,  
SEK University, Segovia*

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

**Antonio Alonso**  
*Professor of International Relations,  
CEU San Pablo University, Madrid*

**Xira Ruiz**  
*UNISCI Research Fellow,  
Complutense University of Madrid*

**Alberto Priego**  
*UNISCI Research Fellow,  
Complutense University of Madrid*

**Gracia Abad**  
*UNISCI Research Fellow,  
Complutense University of Madrid*

**Rubén Herrero de Castro**  
*Professor of International Relations,  
Complutense University of Madrid*

### **SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR**

**Eric Pardo Sauvageot**

### **AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS**

**Gustavo Díaz, Javier Morales,  
Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, María Ángeles Muñoz, Nieva  
Machín**

## **DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING**

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL

INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT.

© UNISCI, 2012

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

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

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

ISSN: 1696-2206

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

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

**ÍNDICE / CONTENTS**

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

**ASIA CENTRAL**

(Antonio Alonso Marcos, coord.)

<i>Stephen Blank</i>	Rethinking Central Asia and its Security Issues	9
<i>Javier Morales</i>	Asia Central en la política exterior rusa	35
<i>Ángel Gómez</i>	El factor militar en Asia Central	45
<i>Enrique Palazuelos y Rafael Fernández</i>	Kazajstán: Rentismo petrolero en evolución	81
<i>Dmitri A. Titoff, Caitlin Alyce Buckley, Dmitry Novak, Richard Weitz</i>	Assessing Kazakhstan's Proposal to Host a Nuclear Fuel Bank	99
<i>Antonio Alonso</i>	Hizb Ut Tahrir en Asia Central a comienzos del siglo XXI	127

**EEUU / USA**

<i>David García</i>	La "Doctrina Obama", la teoría de la "Guerra Limitada" y la nueva política exterior de EEUU: ¿hacia una política neo-nixoniana?	145
---------------------	---	-----

**ASIA-PACÍFIC / ASIA-PACÍFICO**

<i>Eric Pardo</i>	Northern Territories and Japan-Russia Relations: Will the Knot ever Untie?	155
-------------------	--	-----

**PACIFISM / PACIFISMO**

<i>José Antonio Pena e Iván Medina</i>	New Social Movements, International Security, and the New Social Protests. The Rise and Fall of Pacifism	171
--	--	-----



**TERRORISM AND HUMAN RIGHTS / *TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS***

<i>Salma Yusuf</i>	The Resilience of the Human Rights Norm in an Era of Counter-Terrorism	183
--------------------	--	-----

**INTELIGENCIA / *INTELLIGENCE***

<i>José Antonio Sainz de la Peña</i>	Inteligencia Táctica	213
--------------------------------------	----------------------	-----

**SANTA SEDE / *HOLY SEE***

<i>Antonio Alonso y Carlos Corral</i>	La educación para la paz: Una asignatura pendiente. Las aportaciones de Benedicto XVI	233
---------------------------------------	---	-----

**NOVEDADES / *LATEST NEWS***

Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i>	257
Instrucciones para los autores	259
<i>Instructions to authors</i>	263
	267

**NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE**

**Antonio Marquina**<sup>1</sup>  
*Director de UNISCI*

Este número de la revista está en buena parte centrado en la situación de Asia Central, dada la creciente importancia de una zona bastante desconocida en España. La zona está llegando a ser una zona de importancia geoestratégica creciente debido no solo ya a sus recursos sino a otros factores que en la última década han propiciado su renovada importancia: la dificultad de estabilización de Afganistán y la próxima salida de las fuerzas de la OTAN comprometidas en ISAF, el papel de Rusia y los intereses de China, India e Irán. En este sentido, el artículo de Stephen Blank centra de forma adecuada el gran juego renovado que se ha desarrollado y se está desarrollando en la zona, tras la fracaso de la estrategia estadounidense diseñada durante la primera administración Bush. El artículo de Javier Morales explica, a su vez, de forma bastante convincente las políticas rusas hacia Asia Central. Es importante resaltar que, en este juego, la Unión Europea ha acabado siendo un actor menor. La Unión Europea perdió el tren en los años noventa, debido sobre todo a una visión del sistema internacional y de sus posibilidades de conformación del mismo, que superaban con mucho sus posibilidades reales en un sistema internacional muy mal percibido en su evolución y consecuencias y con un empecinamiento en políticas y planteamientos que le han llevado a la marginalidad. Curiosamente nadie se ha hecho responsable de auténticos fracasos en esta como en otras cuestiones internacionales y de seguridad mal planteadas que han acabado afectando a la estatura internacional y a la seguridad de la Unión Europea.

En este juego y en estas rivalidades, las Fuerzas Armadas de las cinco repúblicas de Asia Central tienen también un papel marginal y no están en condiciones de jugar un papel constructivo en la región, como adecuadamente muestra el artículo de Ángel Gómez de Ágreda. Esta cuestión muestra de forma fehaciente el relativo vacío en que se mueven las potencias regionales y las oportunidades para su competición.

Dos artículos se centran de forma especial en Kazajstán, su sector petrolero y la peculiaridad que arrastra este Estado al seguir sin disponer de los resortes que permiten controlar la producción y la exportación de sus recursos petrolíferos que siguen en manos extranjeras. En otro orden, Kazajstán es un actor fundamental en el mercado del uranio y ha ofertado establecer un banco de combustible nuclear en su territorio. El artículo se detiene en el papel de Kazajstán en el control de armamentos y la observancia del tratado de no-proliferación, los controles de exportación, el papel del ministerio de Industria y nuevas tecnologías, el papel de la empresa estatal KazAtomProm, así como el papel de otros organismos estatales.

---

<sup>1</sup> Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.  
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. E-mail: [marioant@cps.ucm.es](mailto:marioant@cps.ucm.es).



Finalmente un artículo de Antonio Alonso subraya el papel del movimiento islamista *Hizb ut Tahrir* en Asia Central y su potencial de desestabilización interna de la zona.

Otros artículos incluidos en este número tienen un interés más puntual en función de debates, propuestas o movimientos diplomáticos de los últimos meses. En este sentido la revista recoge un análisis de la doctrina subyacente en un documento importante hecho público por la administración Obama en enero de 2012: “*Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defence*”; un estudio sobre la situación actual de las negociaciones entre Rusia y Japón sobre las islas Kuriles, dado el interés por establecer nuevos equilibrios en el nordeste de Asia; un análisis del papel de las nuevas protestas ciudadanas y su diferenciación con otros movimientos anteriores que trataban de transformar las relaciones internacionales y de seguridad; el debate abierto sobre las tensiones entre lucha antiterrorista y el respeto de los derechos humanos; y, finalmente, el mensaje de Benedicto XVI para la XLV Jornada Mundial de la Paz.

En otro orden, el artículo de José Antonio Sainz de la Peña sobre inteligencia táctica sigue la línea de publicaciones que la revista ha mantenido sobre este tema, en orden a aportar materiales para el estudio de las cuestiones de inteligencia y su papel en las relaciones internacionales.

Quede nuestro agradecimiento a los autores, de forma especial al profesor Antonio Alonso, coordinador del bloque de estudios sobre Asia Central, y al equipo UNISCI, de forma especial a Eric Pardo, que ha hecho posible la maquetación de este número.





## RETHINKING CENTRAL ASIA AND ITS SECURITY ISSUES

**Stephen Blank**<sup>1</sup>

*Strategic Studies Institute, U.S. Army War College*

### **Abstract:**

During the 20 years of independence, security environment in Central Asia has been changing drastically, with changes in strategies and alliances. This region is acquiring day by day more geostrategic importance due, among other things, to the situation in Afghanistan, to their natural resources, hydrocarbons specially, and their localization among Europe and Asia, Russia and China, India and Iran. This fight for gaining the complete influence in the region is known with the term “new great game”.

**Keywords:** Central Asia; new great game; multivector diplomacy; relationship with US.

### **Resumen:**

*En estos 20 años de independencia, la situación de seguridad en Asia Central ha ido cambiando drásticamente, con los consiguientes cambios de estrategias y alianzas. Esta región adquiere cada vez más importancia geoestratégica debido, entre otras razones, a la situación en Afganistán, a sus riquezas naturales, especialmente sus hidrocarburos, y por su localización a medio camino entre Europa y Asia, entre Rusia, China, India e Irán. Esta lucha por hacerse con la influencia en la región es lo que se conoce como el “nuevo gran juego”.*

**Palabras clave:** Asia Central, nuevo gran juego, diplomacia multivector relaciones con Estados Unidos.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> Stephen Blank es profesor en el Strategic Studies Institute US Army War Collage en Pensilvania. Dirección: Carlisle Barracks, PA 17013, USA. E-mail: [Stephen.Blank@us.army.mil](mailto:Stephen.Blank@us.army.mil).



## 1. Introduction

According to the American expert on Central Asia, Daniel Burghart,

For too long, Central Asia has been defined in terms of what others sought to gain there, and to a certain degree that is still the case. What is different is that since 1991, the region has begun to define itself, both in terms of national identities that it never had before, and a regional identity that it is trying to create.<sup>2</sup>

Burghart's observation transcends the classical imperialism that sought to retain control over Central Asia's lands or the continuing effort of the major players in the so called new great game to exercise a kind of sphere of influence over Central Asia. It denotes foreign powers' struggle for influence or hegemony over the region while each Central Asian state struggles to assert its own destiny. But it also applies to foreign specialists and policymakers' efforts to define the region in terms of paradigms adapted from Western and especially American social science. Policymakers' perceptions may overlap with academic and expert insights but they also have their own distinct resonance and implications.

Due to the escalation of the war in Afghanistan since 2008 the stakes involved in the effort to direct Central Asia's destiny have grown. Though Ahmed Rashid may exaggerate that importance somewhat, from the standpoint of regional governments this is actually an understatement because they believe their fate is linked with that of Afghanistan.

The consequences of state failure in any single country are unimaginable. At stake in Afghanistan is not just the future of President Hamid Karzai and the Afghan people yearning for stability, development, and education but also the entire global alliance that is trying to keep Afghanistan together. At stake are the futures of the United Nations, the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the European Union, and of course America's own power and prestige. It is difficult to imagine how NATO could survive as the West's leading alliance if the Taliban are not defeated in Afghanistan or if Bin Laden remains at large indefinitely.<sup>3</sup>

Yet Europe clearly is tiring of Afghanistan and ready to leave without completing the mission, continuing the long-term failure of European security organizations to grasp what it takes to stabilize Afghanistan and Central Asia or to commit sufficient resources to that task.<sup>4</sup> Even as EU involvement in Central Asia grows, particularly to influence the future construction of gas and possibly oil pipelines, its members remain unwilling to invest seriously in regional security. But Europe's seeming retreat masks this deepening interest of the EU in realizing Burghart's point, i.e. defining the region in terms of what it offers outsiders like the EU. As a 2009 study of the EU program of action in Central Asia observes,

---

<sup>2</sup> Burghart, Dan: "Khans, Tsars, and Emperors: The Changing Nature of Central Asia's Security Spectrum", en Edstrom, Bert (ed.) (2009): *Security and Development in Asia: New Threats and Challenges in the Post-Soviet Era*, Stockholm, Institute for Development and Policy, p. 123.

<sup>3</sup> Rashid, Ahmed (2009): *Descent Into Chaos: The US and the Disaster in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, 2<sup>nd</sup> ed. London, Viking Penguin Books, p. xxxix.

<sup>4</sup> Bumiller, Elizabeth: "Gates Faults U.S. Allies on Afghan War," *New York Times*, 11<sup>th</sup> March of 2011, at <http://www.nytimes.com>.



that presence is based on self-interest and focused on gas.<sup>5</sup> Despite the rhetoric of the EU's normative power or responsibility in world affairs, the real interest is in security or energy access, a fact not lost on Central Asian governments. Indeed, recent accounts from Europe indicate that a considerable part of the EU's contribution to Uzbek charities and presumably to other Central Asian programs has gone essentially into the hands of corrupt elites with Brussels looking the other way.<sup>6</sup>

Thus the EU's rapprochement with Uzbekistan advances despite the absence of progress there on human rights.<sup>7</sup> Indeed, during 2005-09 when the EU shunned Uzbekistan for its appalling human rights record and the Andizhan massacre of 2005 and imposed sanctions upon it, Germany continued secretly paying it 12-15 million Euros a year to lease the base at Termez.<sup>8</sup> Likewise, the EU underinvested in and relatively speaking neglected both Central Asia and Afghanistan until 2007 and the consequences of excessive dependence on Russia for gas manifested themselves.<sup>9</sup> Nor is the EU's behavior the only confirmation of Burghart's point.

Indeed, we can go deeper into the implications of Burghart's remarks by examining Emilian Kavalski's recent analysis of Central Asia. He observes that the breakup of the Soviet Union changed the meaning of this region's independence not its geography. Central Asia's significance in world politics is a matter of contestation, debate, and struggle with immense stakes. As Kavalski notes, whereas a decade or two ago a critical question was the degree to which Central Asia would be a receiver of Western ideas and values, we now debate how fast "Asian values" will spread. And this debate coincides with the advent of the new great game which denotes not just the major powers' geopolitical perceptions relating to Central Asia but also the simultaneous proliferation of actors from within the region. Central Asia and its governments are simultaneously subjects and objects of world politics and of efforts to conceptualize those politics.<sup>10</sup> Nonetheless the use of this term "great game" garners opprobrium because supposedly we are no longer playing those Kiplinesque kinds of games or conducting such politics when the actual evidence that this is indeed the case is overwhelming.

So to add to the confusion we face in Central Asia we have saddled ourselves, quite deliberately with another layer of hypocrisy, obfuscation and delusion. One need only invoke the repeated statements of governments across the globe that they seek only mutually profitable partnerships with each other there. For example, Indeed, US officials like Michael McFaul, the National Security Council Senior Director on Russia, contend that the events in

---

<sup>5</sup> Dennison, Michael: "The EU and Central Asia: Commercializing the Energy Relationship", *EUCAM Working Paper*, No. 2, 2009, p. 4.

<sup>6</sup> Fitzpatrick, Catherine A.: "Uzbekistan: Karimova Libel Trial Delivers More Scandals; MPs Demand EU Probe", *Eurasia Insight*, 10<sup>th</sup> of June of 2011.

<sup>7</sup> Fitzpatrick, Catherine A.: "EU Pressing Ahead with Presence in Uzbekistan," *Eurasia Insight*, 28<sup>th</sup> of March of 2011, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>8</sup> Tynan, Deirdre: "Uzbekistan: Veil is Lifted on German Payments for Termez Base," *Eurasia Insight*, 24<sup>th</sup> of March of 2011, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>9</sup> Emerson, Michael and Boonstra, Jos (eds.) (2010): *Into Eurasia: Monitoring the EU's Central Asian Strategy*, Brussels, Centre for European Policy Studies and Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) Madrid.

<sup>10</sup> Kavalski, Emilian: "The Peacock and the Bear in the Heartland: Central Asia and the Shifting Patterns of India's Relations with Russia," *Indian Journal of Asian Affairs*, 1<sup>st</sup> of June-31<sup>st</sup> of December of 2010, XXIII, Nos. 1-2, pp. 1-20, *Open Source Center, Foreign Broadcast Information Service, Central Eurasia* (Henceforth *FBIS SOV*), 24<sup>th</sup> of March of 2011.



Kyrgyzstan could become an example of Russo-American cooperation in Central Asia. Specifically he told a press conference in 2009 that,

I told the members of the provisional government what I've heard President Obama say many times to President Medvedev. That is to explain that the Manas Transit Center is there for a very specific purpose regarding a very specific action that we are doing in Afghanistan. We have no intention of permanent bases or military position. In particular, President Obama has said many many times, more generally about U.S.-Russian relations but specifically in regard to the transit center, that we do not define our relations with Kyrgyzstan or any other country in Central Asia in zero sum terms vis-à-vis Russia. As President Obama said publicly in Moscow when he visited there last July, and he's said privately to President Medvedev and Prime Minister Putin in their meetings, the notions of spheres of influence and zero sum thinking is a 19th Century concept that has no place in the 21st Century. And if I may be very blunt, the women and men that fly through the transit center on their way to Afghanistan are fighting a struggle against terrorist extremist organizations that threaten both Russian security and Kyrgyz security. So we don't see this as an American struggle or a Russian, against Russia. We see this transit center as enhancing the security of the United States, of Russia, and Kyrgyzstan. It's a win/win/win.<sup>11</sup>

Obviously this proliferation of actors, the refusal to admit to what is truly happening, and the globalization of the world economy and politics all add immensely to our difficulties in comprehending the significance of how local trends in Central Asia affect us or conversely how external events influence local developments. But clearly the point is that Central Asia is vulnerable to globalization trends and global forces just as external agents are vulnerable to events in Central Asia as well as outside forces like the global economic crisis that began in 2007-08.

Obviously this shift in debate cited by Kavalski reflects trends in world politics and global power perceptions if not rankings, further confirming a link between power and values in both discourse and reality. But that is not all. Kavalski elaborates further on his and Burghart's related insight to observe that given the proliferation of actors and agents operating in Central Asia,

The simultaneity of these two dynamics reveals that the agency of external actors is distinguished not by an imperial desire for the control of territory, but by the establishment of "niches of influence". Consequently, the notion of the "new great game" comes to characterize the dynamics of processing, selection and internalization of some externally promoted ideas and not others.<sup>12</sup>

The link implicit in Burghart's observation is thus strengthened. Discursive and material power are inextricably entwined with the creation of valorized perceptions of Central Asia and policy postures derived from them. Thus a recent study of Kyrgyz and Kazakh counter-

<sup>11</sup> Press Conference with Ambassador Tatiana C. Foeller and Dr. Michael McFaul, Special Assistant to the President of the United States. Bishkek, 4<sup>th</sup> of May of 2010, at <http://bishkek.usembassy.gov>.

<sup>12</sup> *Ibid.*



terrorism legislation openly links these increasingly repressive laws in the absence of much terrorist activity to these states' perception of Russia whose laws they are clearly emulating as a "reference group" for them, i.e. a state that has created the basis for persuading these states to internalize its legislation.<sup>13</sup>

Russia is not the only practitioner of such policies. For instance, let us consider the remarks of the Chinese scholar S. Zhaungzhi, "SCO members share a common border. It is unimaginable for Central Asian countries to develop their economies and maintain domestic stability without support from their neighbors".<sup>14</sup> This is a traditionally neo-colonialist view of so called backward states and their relationship to the metropolis. But it also implicitly calls for a transfer not only of Chinese material assistance and political support, but also political norms to China without which these states cannot retain their stability.

Similarly Washington is now sponsoring the creation of a fairly extensive network of installations in northern Afghanistan and Kyrgyzstan lest the local violence in these areas intensify.<sup>15</sup> However, the Russian expert Andrei Grozin, of the Institute of CIS Studies in Moscow spoke for many in Moscow when he observed that they expect the United States to seek to retain its earlier foothold and limit Russian influence because many officials in both Moscow and Washington see events in Central Asia as part of a big political game.<sup>16</sup>

## **2. Central Asia's Elusiveness and Russian Policy**

Yet Central Asian realities continue to defy not only easy categorization but also these efforts at both cognitive and more material hegemony. These patterns of external-internal interaction are replicated daily and globally by a bewildering multiplicity of actors interested in and participating in Central Asia, making it even more difficult for us to grasp what is happening there at any but the most basic level. Nevertheless the great powers continue to attempt to impose their preferences upon the region despite local trends and their implications. Thus Russia is replicating in Tajikistan the tactics it used in 2010 to unseat an objectionable Kyrgyz regime by raising energy tariffs just at the start of the spring plowing season in order to compel Tajikistan to comply more completely with Russian policy desiderata.<sup>17</sup> Similarly Russian efforts to bring Kyrgyzstan and Tajikistan into its economic bloc, the Eurasian Economic Community despite the real damage it does to their economies, reflects its determination to subject their economies to Moscow's dictates. Andrei Grozin earlier and frankly outlined Russia's overtly exploitative approach to energy issues with Central Asian states. He told the Rosbalt news agency in 2005 that,

For successful economic cooperation with Russia "in the nearest future Uzbekistan will need to give up the system of state capitalism, in particular, by "shaking" servicing of expensive ore mining and energy industries off state

<sup>13</sup> Omelicheva, Mariya Y. (2011): *Counterterrorism Policies in Central Asia*. Abingdon/ New York, Routledge.

<sup>14</sup> Quoted in Dwivedi, Ramakat: "China's Central Asian Policy in Recent Times," *The China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 4, no. 4 (2006), p. 155.

<sup>15</sup> Tynan, D.: "Pentagon Planning for Upsurge in Violence in Northern Afghanistan, Central Asia", *Eurasia Insight*, 21<sup>st</sup> of July of 2011, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>16</sup> Bhadrakumar, M.K.: "China Plays It Cool on Kyrgyzstan", *Asia Times online*, 20<sup>th</sup> of April of 2010, at <http://www.atimes.com>.

<sup>17</sup> See Camm, George: "Russia Strong-Arming Tajikistan with Oil Tariffs," *Eurasia Insight*, 26<sup>th</sup> of March of 2011, at <http://www.eurasianet.org>. See also "Russia Increases Tariffs on Gas Exports to Tajikistan," *Radio Free Europe Radio Liberty*, 24<sup>th</sup> of March of 2011, at <http://www.rferl.org>.



shoulders.” [Grozin] believes that if Gazprom obtains control over Uzbekistan's gas transporting system, Lukoil is granted free access to exploration and extraction of oil and Russia's expansion into the nutrition and light industry sectors of the Uzbek market takes place, then one can say that the Russian state has received what it expected from the [Russo-Uzbek treaty of November, 2005] alliance treaty.<sup>18</sup>

Elsewhere Grozin admitted that Russia's neo-imperial policies are in many respects against economic logic although they make excellent geopolitical sense from an imperial perspective. Thus he writes,

The changes on the world market might force the Russian Federation to start importing uranium instead of exporting it. This may happen in the relatively near future. For this reason, the uranium of Kazakhstan and its products are of special interest for Russia, while bilateral cooperation in the atomic, space research, and other high tech applied spheres might pull all the other branches along with them. Russia does not profit financially from its relations with Kazakhstan, which have nothing to do with altruism: financial input is accepted as payment for Russia's geopolitical interests and national security. This is a long-term strategy that allows the Republic of Kazakhstan to adjust its nearly entire scientific and technical potential to Russia: Kazakhstan and Uzbekistan are two key Central Asian states. This strategy also applies to the military-technical sphere —Moscow sells its resources for “allied” prices not only to strengthen military and foreign policy contacts with Kazakhstan, but also tie it, for many years to come, to Russia's military-industrial complex and standards.<sup>19</sup>

Finally at the same time this proliferation of actors not only confirms the Russian proverb “a sacred space is never empty” but also heightens the geopolitical rivalry in the economic and military presence of external actors here. This is not just the case where Russia and China have both consistently tried to expel the US from its bases at Manas and Karshi Khanabad in 2005-09 but also in Russia's reaction to any manifestation of foreign economic presence. Thus a recent article on Iran's presence in Tajikistan complains that Iran is raising its investment profile there that increased by 50 percent in 2010 and so could squeeze Russia out of Tajikistan.<sup>20</sup> Similarly, a 2007 report of the Russian-Chinese Business Council observed,

Being a member of the SCO, China views other members of the organization as promising markets. It is China that wishes to be the engine behind the trade and economic cooperation within the framework of the SCO —China's intentions to form [a] so-called economic space within the SCO are well known. Owing to that fact, experts have been speaking about greater Chinese economic expansion in various parts of the world, including Central Asia. —Beijing has activated ties

---

<sup>18</sup> Almaty, Delovaya Nedelya internet Version, in Russian, 25<sup>th</sup> of November of 2005, FBIS SOV.

<sup>19</sup> Grozin, Andrei: “Influence of World Centers of Power on Kazakhstan and New Geopolitical Trends in Central Asia”, *Central Asia and the Caucasus*, vol. 39, no. 3 (2006), p. 45.

<sup>20</sup> Murtazayev, Ruslan and Vlasov, Andrey: “Iranians Advance on Tajikistan”, Moscow, *Izvestiya Online*, in Russian, 2<sup>nd</sup> of March of 2011, FBIS SOV, at <http://www.izvestia.ru>.



with all Central Asian countries and strives to comprehensively strengthen economic relations and the dependency of these countries on its market.<sup>21</sup>

Thus it is a revealing mark of Russia's growing weakness that in 2009 Deputy Foreign Minister Sergei Ryabkov actually praised Chinese investments in Central Asia for their "transparency."<sup>22</sup> Ryabkov further claimed that,

We believe that our friends and partners in Central Asia are appropriately meeting the situation and solving the task facing them in the sphere of economic and social development using the opportunities that present themselves as a result of cooperation with China. Hence this can only be welcomed.<sup>23</sup>

Given the consistent paranoia with Moscow's elite has hitherto appeared to view any gain by China, or for that matter America, in Central Asia this is a profound change in rhetoric if not policy and a major concession to China. Not surprisingly Russian analysts constantly bemoan the decline in Russia's influence in the CIS as a whole and Central Asia in particular, claim that Russia is under siege in the CIS from America, the EU, etc., and state that Russia's control over CIS states is slipping due to its economic uncompetitiveness.<sup>24</sup>

Central Asia's ongoing elusiveness as both an analytic and actual subject and object in international affairs compels us either as experts or as policymakers to clarify and comprehend regional developments which remain elusive and escape the gray but iron cage of theory. This does not mean that we should immediately cease all efforts to develop theoretical paradigms and approaches to Central Asia. That would be quixotic, wrongheaded, and an abdication of our intellectual responsibility.

Rather, even if we agree about the comprehensive international rivalries occurring here and the fact that local governments are largely patrimonial in nature, such analyses have not facilitated either better policy or better understanding of the region. Certainly there is very little consensus about the region in our scholarship or in our policymaking which, given the author's occupation is his most immediate professional concern. But the cognitive and practical elusiveness of Central Asia is now clear to academic observers if not policy practitioners.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Moscow, *Interfax* in English, 15<sup>th</sup> of November of 2007, *FBIS SOV*, at <http://www.interfax.com>.

<sup>22</sup> *Open Source Center, OSC Feature, Russia, OSC Analysis*, "Russian Officials Laud Ties with China; Observers Express Concerns," *FBIS SOV*, 20<sup>th</sup> of July of 2009.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Trenin, Dmitri: "From Pragmatism to Strategic Choice: Is Russia's Security Policy Finally Becoming Realistic?", in Kuchins, Andrew (ed.) (2002): *Russia After The Fall*, Washington, Carnegie Endowment for Peace. pp. 187-200.

<sup>25</sup> Kavalski, E.: "Coming to Terms with the Complexity of Agency in Central Asia", *Journal of Eurasian Studies*, vol. 2, no. 1 (January, 2011), pp. 21-29.



### 3. The US Example and Central Asian Thinking

It is very clear that the US' initial policymaking approach to the region stemmed from ignorance and misplaced analogies not only about Central Asia, but about Islamic countries in general. Moreover, the implicit premises of that original perception and policy still exercise a substantial influence on US thinking about Central Asia. When Central Asian states became independent in 1991-92 there was widespread apprehension and in some quarters hopes that they might follow the "Turkish model" under Turkey's tutelage lest they gravitate towards Iranian model of politicized and theocratic Islam.<sup>26</sup> Such thinking reflected a widespread ignorance of the region but also underlying political perceptions and aspirations that still influence Western thinking about Central Asia. For example, many of these views were based on assumptions made then by Paul Goble, the State Department's expert at the time on Soviet nationalities, e.g. Shiite and Sunnis were "pretty much alike."<sup>27</sup>

Furthermore at the time these perceptions led policy makers to define Central Asia geopolitically in terms of other states' interests, that were then projected on to a seemingly inert region that could not make its own security decisions. Specifically this approach saw the area in terms of the crisis *du jour* then, i.e. the rivalry between Kemalist Turkey and Iran with Kemalist Turkey being seen firmly as a Western ally. Second, the US' (and to be fair Western) approach reflected the view that Central Asia was a *tabula rasa* or to use a 19<sup>th</sup> century term that influenced Marx and Engels, a "historyless" (*Geschichteslos*) people upon whom foreign models could be imposed or transferred without any resistance. This idea that Central Asia was a passive object of others' designs and that it lacked shape or history existed alongside the implication that it was inherently prone to crisis unless firm outside authority was involved. For if Central Asia did not follow the Turkish model and the implicit idea of Western guidance, it was therefore likely to fall victim to Iran's blandishments. This view ignored Central Asia's visible lack of interest in following Iran or the Iranian tradition, except in certain respects for Tajikistan. These implicit premises affected not only foreign writing about Central Asia that invariably presents the area as being on the verge of a security precipice (and a view that this author has often accepted). They also colored local assessments.

Indeed, even Central Asian elites themselves and their foreign partners tend to believe in the inherent fragility of their structures. When Turkmen leader Saparmurat Niyazov suddenly died in December, 2006 regional reactions betrayed the widespread belief in Turkmenistan's inherent instability. Many Central Asian politicians and some, though not the majority, of analysts in Central Asia and Russia expressed genuine fears for an eruption of instability in Turkmenistan.<sup>28</sup> These were not isolated fears. Many analysts, including this author, had been warning for some years before Niyazov's demise that the succession in Turkmenistan or in other Central Asian states could lead to violence and/or that other Central

---

<sup>26</sup> Kramer, Heinz: "Will Central Asia Become Turkey's Sphere of Influence?", *Perceptions*, vol. 3, no. 4, at <http://www.sam.gov.tr>. Many of these views were based on assumptions made by Paul Goble, the State Department's expert at the time on Soviet nationalities, e.g. Shiite and Sunnis were "pretty much alike". Hoffman, David: "Iran's Drive to Rebuild Seen Posing New Challenges to West", *The Washington Post*, 2<sup>nd</sup> of February of 1992, p. A1; and Horne, A.D.: "U.S. Loses Specialist Fluent in the Nationalities", *The Washington Post*, 14<sup>th</sup> of January of 1992, p. A7.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> "Central Asia-Russia: Officials, Media Cite Concerns Over Stability Following Turkmen President's Death," OSC Report, 21<sup>st</sup> of December of 2006, *FBIS SOV*. Medetsky, Anatoly and Saradzhyan, Simon: "Niyazov Dies, Leaving no Heir," *Moscow Times*, 22<sup>nd</sup> of December of 2006, p. 1.





Asian states also face the threat of violence when they will experience successions.<sup>29</sup> There is also good reason to suspect that the ruling oligarchy that took over Turkmenistan in the wake of Niyazov's death also feared domestic unrest and therefore quickly moved to alleviate domestic conditions by promises of some social and economic reforms.<sup>30</sup>

Published regional accounts reflect a balance between hopes for of improved conditions and fears of potential risks due to internal instability and the possibility of intensified external rivalry for influence over Turkmenistan's future course.<sup>31</sup> For example, Shokirjon Hakimov, the leader of Tajikistan's opposition Social Democratic Party of Tajikistan, stated that, "Undoubtedly, if the forthcoming political activities in Turkmenistan concerning the designation of the country's leader take place in a civilized manner, then they will certainly have a positive influence on the development of pluralism in the region."<sup>32</sup> Simultaneously Kazakhstan's Foreign Minister Kasymzhomart Tokayev revealed both his government's hopes and its apprehensions. Tokayev said that his government has an interest in Turkmenistan's stability. Therefore "Kazakhstan is not going to get involved in any wars for Turkmenistan."<sup>33</sup>

There were other more visible premises inherent in our thinking that still color the approach to Central Asia. Thus this thinking in 1991 saw Central Asia simply as a bloc distinguished by being Muslims. The nuances of Central Asian Islam and the differences between it and the rest of the Muslim world, not to mention the differences between Sunnis and Shias were unknown to policymakers and probably are still underestimated in political thinking about the region. Second, beyond the belief that the region was a single bloc was the *naïve* and again unfounded belief or tacit presumption that regional integration was not only desirable but the right way for them to go and that these governments would act as a single region. While we still decry their failure to adopt integrative regional standards, and policies, there was little understanding that these new states would act independently of each other in order to consolidate their own individual statehood under their newly empowered leaders. Likewise there was little understanding of the fact that for seventy or more years they had not been integrated but connected vertically to Moscow, which deliberately discouraged and still discourages any prospects for genuine regional economic integration in Central Asia.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Blank, Stephen: "Strategic Surprise: Central Asia in 2006", *China Eurasia Forum*, vol. IV, no. 2 (May 2006), pp. 109-130 and the sources cited there. Blank, S.: "Uzbekistan: A Strategic Challenge to American Policy", *Open Society Institute*, October of 2004, at <http://www.soros.org>. Collins, Kathleen (2006): *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 297 and 302; Merry, E. Wayne: "The Politics of Central Asia: National in Form, Soviet in Context", in Burghart Daniel L. and Sabonis-Helf, Theresa (eds.) (2004): *In the Tracks of Tamerlane: Central Asia in the 21st Century*, Washington, D.C., National Defense University Center for Technology and National Security Policy, pp. 36-42. See also "Uzbekistan Heads towards Violent Regime Change," *Jane's Intelligence Review*, 1<sup>st</sup> of July of 2005, at <http://www4.janes.com>. Rumer, Eugene B.: "Central Asian Leadership Succession: When, Not If", *Strategic Forum*, Institute for National Security Studies, National Defense University, Washington, D.C., 2003. "Turkmenistan Faces a Crisis of Leadership-Experts," *Eurasia Insight*, 24<sup>th</sup> of May of 2006, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>30</sup> Kimmage, Daniel: "Turkmenistan: Presidential Campaign Reflects Latent Social Tensions," *Radio Free Europe Radio Liberty Features*, 19<sup>th</sup> of January of 2007, at <http://www.rferl.org>.

<sup>31</sup> "Azeri Experts Hope for Progress in Relations with Turkmenistan", Baku, *Turan News Agency*, in Russian, 21<sup>st</sup> of December of 2006, Retrieved from Lexis-Nexis.

<sup>32</sup> "Tajik Opposition Leader Mulls Impact of Turkmen Developments", Dushanbe, *Asia-Plus News Agency*, in Russian, 22<sup>nd</sup> of December of 2006, Retrieved from Lexis-Nexis.

<sup>33</sup> "Kazakhstan Not to "Get Involved in Any Wars for Turkmenistan"", Astana, *Russia & CIS General Newslines*, 29<sup>th</sup> of December of 2006, Retrieved from Lexis-Nexis.

<sup>34</sup> Alieva, Leila: "EU Policies and Sub-Regional Multilateralism in the Caspian Region," *The International Spectator*, vol. 49, no. 3 (September, 2009), p. 44.



Third, there was the abiding belief that the new states could become susceptible to either benevolent, i.e. Turkish, Muslim models of political organization, or to negative Iranian models without any thought given not just to their leaders' thirst for real power and statehood but also to their Soviet history and internal organization. In other words Western leaders and institutions saw a Central Asia of their own imagination not the one of historical reality. As a result they were ill-prepared to come to grips with that reality and lost valuable time in attending to the new political and strategic realities that emerged with the founding of these states. As is now clear, the transitology of the period, in keeping with the general US trend in the social sciences, opted for a trans-historical and positivistic theorizing and valorizing of concepts taken from comparative political science that had little or no relevance to the actual history or political reality of these societies.

Now we at least should know better. As Alfred Evans recently wrote,

A growing number of studies have attempted to identify the influence of crucial differences in the historical experience of nations that were formerly under Communist rule. Pop-Eleches argues persuasively "historical legacies have to constitute the starting point for any systematic analysis of democratization in the post-Communist context." Similarly Grzegorz Ekiert contends that "historical legacies determine the available alternatives and make some institutional choices more likely" in post-Communist countries.<sup>35</sup>

Finally there was a fourth, and possibly the most consequential of all these misperceptions, namely a failure to understand that while Communist and incipient post-Communist states appeared to be excessively governed when the exact opposite was the case. Here Western policymakers fell victim to the ideology of the Reagan-Thatcher revolution and the "Washington consensus" that effective states had to be shrunken ones. Western writers believed that the post-Soviet states were all heirs to an overly strong state with aspirations and capabilities to control all of socio-economic life and thus "overendowed with state structures". These structures had to be overturned if not destroyed in the transition even though it soon became clear that these states were hardly all alike and that they were actually under-institutionalized. Adjustment policies that were supposed to facilitate a democratic transition only destroyed the sole means of administration and effective governance in an already undergoverned system whose resources for controlling and shaping mass socio-political behavior were already insufficient. Consequently it is no surprise that rulers fell back on clans, tribes, or other such informal associations and throughout Central Asia we saw a rise in social pathologies like widespread criminality, drug abuse, declining investment in human capital, ecological decay, etc.<sup>36</sup> Thus external "signifiers" of Central Asia failed to understand that,

State-building strategies applied to post-Soviet and other countries must bear in mind that, contrary to developmentalist and functionalist theories, the state is not the political outcome of a universal process of rationalization of society, but rather the specific solution of sociopolitical crises entrenched in specific, historical,

---

<sup>35</sup> Evans, Alfred B.: "The Failure of Democratization in Russia: A Comparative Perspective," *Journal of Eurasian Studies*, vol. 2, no. 1 (January, 2011), p. 47.

<sup>36</sup> Buisson, Antoine: "State-Building, Power-Building and Political Legitimacy: The Case of Post-Conflict Tajikistan", *China-Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, no. 1 (2007), pp. 118-119.



international, economic, and cultural contexts as well as the result of a dual process of state building and state formation.<sup>37</sup>

And these contexts are invariably simultaneously internal and external, and in Central Asia, made up of a proliferating number of actors who all exercise an impact on the situation there whether by design, or omission.

#### **4. The Intractable Reality of Central Asia and US Policy**

Consequently Central Asia has consistently disappointed Western and other expectations of what it ought to be and how its component governments should develop. But beyond confounding foreign expectations Central Asian realities remain stubbornly elusive to analysts. As Kavalski observes, since Lord Curzon's time thinking about Central Asia has consistently verged on fantasy and hyperbole.<sup>38</sup> Meanwhile, Central Asia has clearly been progressively disappointed with the meagerness of Western interest and support as well as the rhetorical invocations of demands for democratic reform that in practice these governments have overlooked. Not only do we have a dialogue of the deaf we also see that Central Asia has adamantly gone its own way and disregarded Western recommendations. But in doing so Central Asia has also underscored the linkages between its domestic and foreign developments that have contributed to the processes that disappointed Western thinking.<sup>39</sup>

Thus despite the supposed ever-present danger of instability, Western, and especially EU involvement in a serious way with Central Asia and the entire post-Soviet political space was late, underfinanced, and remote from the pressing problems of the entire area like conflict resolution or political mentorship so as to encourage more liberalizing reforms.<sup>40</sup> The consequences of failing to realize the need for more sustained and deeper Western involvement across this entire geopolitical space and in Central Asia in particular have made themselves felt as NATO is now fighting in Afghanistan and the EU has belatedly tried to formulate a coherent EU strategy. Similarly it was Western neglect of the Transcaucasus that gave Moscow the opening it eventually seized first to freeze conflicts there, then to preclude any progress towards resolving them, and then ultimately towards exploiting them by force *majeure* for its own purposes.<sup>41</sup>

Consequently Central Asian states were in the 1990s left quite on their own by comparison to the attention and resources lavished (to little avail) on Russia. This contributed to the ensuing and now entrenched trend towards highly authoritarian states and more or less autarchic policies since leaders realized nobody in the West was watching them too seriously to threaten them for such behavior or ready to assist them substantively in dealing with the problems they perceived upon coming to power.<sup>42</sup> Being on their own they duly seized those

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Kavalski, "Coming to Terms...", *op. cit.*, p. 21

<sup>39</sup> Akiner, Shirin: "Partnership Not Mentorship: Re-appraising the Relationship between the EU and the Central Asian States," *China Eurasia Forum Quarterly*, vol. 8, no. 4 (2011), pp. 17-39.

<sup>40</sup> See Alieva, *op. cit.*, pp. 54-57

<sup>41</sup> See Blank, S.: "From Neglect to Duress: The West and the Georgian Crisis Before the 2008 War", in Cornell Svante E. and Starr, S. Frederick (eds.) (2009): *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, Armonk, M.E. Sharpe, pp. 104-121.

<sup>42</sup> *Ibid.*; Akiner, *op. cit.*, pp. 17-39; Emerson *et al.*, *op. cit.*



opportunities. Understandably as these regimes gradually consolidated themselves on the basis of authoritarian and even patrimonial forms of rule the issues of democracy (or its deficits) free elections and threats to state stability created a convergence of attitudes (or of reference groups) bringing Central Asian states to see Russia as a regional guarantor of their stability and tenure.<sup>43</sup>

If one adds this relative Western neglect to the historical realities of the situation confronting Central Asian leaders and their own ambitions for power, it becomes clear just how much the Western tendency to define Central Asia in ethnocentric parochial terms has come to cost Western governments and Central Asian peoples. In the policy realm, these cognitive and conceptual failures continue to stunt not just our political understanding of the region but also to ensure that Western and especially US objectives are at best only partially realized. Only quite recently have US policymakers or former policymakers like Deputy Assistant Secretary of State Evan Feigenbaum been willing to concede that many US objectives have failed to materialize.<sup>44</sup> This realization also finds expression in high-level US think tank reports with which Feigenbaum was involved but that represented a consensus view among experts like the recent Project 2049 study that flatly said the US is failing to realize its regional objectives in Central Asia.<sup>45</sup> Moreover. These cognitive and policy failures continue. The American embassy in Bishkek in 2005-10 evidently became preoccupied with keeping the criminal Bakiyev regime happy and so actively discouraged contacts with other political actors in Kyrgyz society. In so doing they repeated the mistakes of their predecessors in Iran in 1976-79. Consequently their relations with civil society “fell into disrepair”.<sup>46</sup> Indeed, according to US officials the embassy was told in advance of the coup in April 2010 that unseated Bakiyev but failed to either report the information or act upon it.<sup>47</sup> Here ignorance or disregard for local reality had immediate and serious political consequences.

Meanwhile, as we all know, neither of the alternatives posed in 1991 came to pass. Central Asian states did not, as some hoped, morph into democracies or what we thought were democracies like Yeltsin’s Russia, itself another example of dashed hopes and defective analysis. Instead they have all become, to one degree or another, exemplars of what analysts rightly call neo-patrimonial states.<sup>48</sup> This label is appropriate even if no two states are alike. This sorry history bears retelling for it strongly impresses upon us the fact that we did not

---

<sup>43</sup> Patanik, Ajay: “Russia in Central Asia: Collaborative Hegemonism”, Paper Presented to the Annual Convention of the Association for the Study of Nationalities, New York, April, 2010.

<sup>44</sup> Tynan, D.: “Absent in Ashgabat: Does the US Need an Envoy in Turkmenistan?” *Eurasia Insight*, 24<sup>th</sup> of February of 2011, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>45</sup> Project 2049, *Strengthening Fragile Partnerships: An Agenda for the Future of U.S.-Central Asia Relations*, Washington, D.C., 2011, at <http://www.project2049.net>.

<sup>46</sup> Tynan, D.: “Kyrgyzstan: US Embassy Personnel in Bishkek Are on Hot Seat,” *Eurasia Insight*, 27<sup>th</sup> of April of 2010, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>47</sup> Conversations with US officials, Washington D.C., May 2010.

<sup>48</sup> For recent examples of the debate as to what exactly this patrimonialism might signify and how it is manifested in policy see Anceschi, Luca: “Integrating Domestic Politics and Foreign Policy Making: the Cases of Turkmenistan and Uzbekistan”, *Central Asian Survey*, vol. 29, no. 2 (June, 2010), pp. 143-158. Tuncer-Kulavuz, Idil: “Political and Social Networks in Tajikistan and Uzbekistan: “Clan”, Regions, and Beyond,” *Central Asian Survey*, vol. 27, no. 2 (June, 2009), pp. 323-334. Guilette, David: “Theories on Central Asian Factionalism: the Debate in Political Science and Its Wider Implications”, *Central Asian Survey*, vol. 26, no. 3, (September, 2007), pp. 373-387. Ilkhamov, Alisher: “Neopatrimonialism, Interest Groups and Patronage Networks; the Impasses of the governance System in Uzbekistan,” *Central Asian Survey*, vol. 26, no. 1 (March, 2007), pp. 65-84. Kendall-Taylor, Andrea H.: “Political Insecurity and Oil Revenue Management in Azerbaijan and Kazakhstan”, *Problems of Post-Communism*, vol. 58, no. 1 (January-February, 2011), pp. 44-57. Radnitz, Scot (2010): *Weapons of the Wealthy: Predatory Regimes and Elite-Led Protests in Central Asia*, Ithaca/London, Cornell University Press.



know enough about the Soviet Union and certainly about the “nationality question” and even though there were academics who specialized in that area they were more often than not disregarded or valued only for answers to short-term immediate policy questions not a feeling for context and nuance. Likewise, it is clear that the revolutionary wave in 1991 outstripped the institutional, economic, or cognitive capacities of US and European leaders, to cope with their consequences and that still may be true.<sup>49</sup> Moreover, it is clear that since 1991 despite calls then about the “hour of Europe” that European policy in the Caucasus and Central Asia, has been timid, short-sighted, narrow-minded, unwilling to commit extensive resources and, myopic if not downright incompetent.<sup>50</sup> So it is no surprise that US and European policymakers are consistently surprised by developments in Central Asia like the Kyrgyz revolution of 2010 (despite much early warning) or are at pains to hide the realities of life there.<sup>51</sup> Moreover, this foreign policy failure intersected with domestic developments to foster lasting outcomes that bedevil both domestic and foreign efforts to move Central Asia forward.

Likewise, as noted below, experts on the region also find that an accurate characterization of the politics of the overall region remains elusive and that we have great difficulty reaching any kind of consensus as to how this neo-patrimonialism expresses itself. Do Central Asian politics work through true clans in the original sense of the word denoting familial ties of kinship? Or else do Central Asian politics express themselves through the mediating social institution of tribes, a somewhat different ethnographical formation, or through patron-client relations that may include some of the foregoing kinds of phenomena but that are expressed through political subordination above and beyond kinship ties? For example, do the patterns of political affiliation and policymaking in Central Asia resemble one or another form of kinship groups or are they like the notorious Soviet *Semeinye Kruzhki* (family circles) which were first based on purely political patronage and only then on familial ties? Are there real comparisons to be made not only among Central Asian states, but also with the Russian Federation itself which exemplifies the continuation into the present of the patron-client models of the classic Russian patrimonial autocracy and service state?<sup>52</sup> The

<sup>49</sup> As one leading US scholar complained the US government is not set up to acquire real knowledge about Central Asia.

<sup>50</sup> Alieva, *op. cit.*, pp. 54-57. Akiner, *op. cit.*, pp. 17-39. Emerson *et al.*, *op. cit.* And Blank, “Strategic Surprise...”, *op. cit.*, pp. 104-121.

<sup>51</sup> Author’s conversations with US analysts July 2010.

<sup>52</sup> On the nature of the Russian state see Bremmer, Ian (2010): *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, New York, Portfolio Books. Hellie, Richard: “The Structure of Russian Imperial History,” *History and Theory*, no. 44 (2005), pp. 88-112. Baker, Peter and Glasser, Susan (2005): *Kremlin Rising: Vladimir Putin’s Russia and the End of Revolution*, New York, Scribner’s, p. 417. Rosefield, Steven (2004): *Russia in the 21st Century: the Prodigal Superpower*. Cambridge, Cambridge University Press. Poe, Marshall T. (2003): *The Russian Moment in World History*, Princeton, Princeton University Press. Hedlund, Stefan (2005): *Russian Path Dependence*, London, Routledge. Pain, Emil: “Will Russia Transform into a Nationalist Empire,” *Russia in Global Affairs*, vol. 3, no. 2 (April-June, 2005), p. 71-80. Kotkin, Stephen: “It’s Gogol Again”, Paper Presented as part of the project *The Energy Dimension in Russian Global Strategy* (James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, Houston, 2004). These are only a few of the authors who now see the vitality of the Tsarist metaphor as a means of explaining Putin’s Russia. See also Center for Strategic and International Studies, Washington, Praeger, 2004, *passim*. Pipes, Richard (1975): *Russia under the Old Regime*, New York, Scribner’s. Blank, S. (2007): *Rosoboroneksport; Its Place in Russian Defense and Arms Sales Policy*, Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute, US Army War College. Balzer, Harley: “Confronting the Global Economy after Communism: Russia and China Compared”, Paper Presented to the Annual Convention of the International Studies Association, Honolulu, Hawaii, 1<sup>st</sup>-5<sup>th</sup> of March of 2005. Shlapentokh Vladimir and Woods, Joshua (2007): *Contemporary Russia as a Feudal Society: A New perspective on the Post-Soviet Era*, New York, Palgrave Macmillan. Shlapentokh, Vladimir: “Early Feudalism—The Best Parallel for Contemporary Russia”, *Euro-Asia Studies*, vol. 48, no. 3 (1996), pp. 391-411. Stavrakis, Peter: “State-Building in Post-Soviet Russia: The Chicago Boys and the Decline of Administrative Capacity”, *Occasional Papers of the Kennan Institute for Advanced Russian Studies*, no. 254 (1993). Stavrakis, P.: “The Russian State in the Twenty-



extensive literature on clans, patrimonialism, etc. in Central Asia does not, in fact, provide an answer. Instead it raises more questions and conspicuously lacks consensus despite its high quality.<sup>53</sup>

This lack of understanding or consensus about Central Asia is not confined exclusively to the Western or US expert understanding of Central Asia. Indeed, and quite unfortunately, it appears to be a *deformation professionnelle* of the US policymaking community that still has great difficulty in knowing, let alone understanding foreign cultures. Meanwhile, the chief spokesman for US Central Asian policy, Assistant Secretary of State for South and Central Asia, Robert Blake, testified before Congress that US policy in Central Asia remains (in terms of programs and relationships) primarily bound up with the war in Afghanistan.<sup>54</sup> Yet since US troops are beginning to leave in 2011, and are supposed to be out of Afghanistan by 2014 except for a small training and advisory mission, and European governments have long been essentially looking for the exit, the question poses itself, can or will the United States and/or the West devise a coherent Central Asian strategy based on regional realities rather than external needs and perceptions? Previous evidence should incline us to be very skeptical about this happening.

## **5. Central Asia and the Arab Revolutions of 2011**

These questions assume a true academic and political or policy relevance in the context of the Arab revolutions of 2011. In the context of those revolutions Tajikistan's President, Emomali Rahmon told his Parliament on April 20, 2011 that,

Much has been said and written about the possibility of the repetition of such events in Central Asia, —“I want to reiterate that the wise people of Tajikistan, who were once the victims of such events, know the meaning of peace and stability. They are aware of the importance of peace and stability—. They have gone through civil wars; therefore, they reject military solutions to any problem.”<sup>55</sup>

---

First Century”, Paper Presented to the VIII Annual Strategy Conference of the U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 22<sup>nd</sup>-24<sup>th</sup> of April of 1997. Huskey, Eugene: “The State-legal Administration and the Politics of Redundancy”, *Post-Soviet Studies*, vol. 11, no. 2 (1995), pp. 115-43.

<sup>53</sup> See the works cited in notes 25 and 40 and; Starr, S. Frederick: “Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia”, *Silk Road Paper*, Central Asia Caucasus Institute Silk Road Studies Program, 2006. Collins, Kathleen (2006): *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 297 and 302. Merry, E. Wayne: “The Politics of Central Asia: National in Form, Soviet in Context”, in Burghart. and Sabonis-Helf, *op. cit.*, pp. 36-42. “Uzbekistan Heads Towards Violent Regime Change”, *op. cit.* Rumer, E. B., *op. cit.* “Turkmenistan Faces a Crisis of Leadership-Experts”, *op. cit.* Glenn, John (1999): *The Soviet Legacy in Central Asia*, New York, St. Martin's Press. Schatz, Edward (2004): *Modern Clan Politics: The Power of “Blood” in Kazakhstan and Beyond*, Seattle, University of Washington Press. Luong Jones, Pauline (2008): *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions, and Pacts*. New York, Cambridge University Press.

<sup>54</sup> Testimony before the House Foreign Affairs, Committee, Subcommittee on Europe and Eurasia, Robert O. Blake, Jr. Assistant Secretary of State Bureau of South and Central Asian Affairs, March 10, 2011, <http://www.internationalrelations.house.gov>.

<sup>55</sup> See Tahir, Muhammad: “Governments Move to Thwart ‘Arab Spring’ In Central Asia”, Radio Free Europe Radio Liberty, 28th of April of 2011, at <http://www.rferl.org>.



Similarly Turkmen President Gurbanguly Berdymukhammedov recently said that abundance of goods at domestic markets, especially food, and cheap prices are key indicators of progress and stability.<sup>56</sup> As a result governments in the region are doing their best to leave nothing to chance.”<sup>57</sup>

Russia’s anxiety about the possibility of the Arab revolutions spreading to Central Asia is now a matter of public record as it became the topic of a public discussion in the *Duma*. Members of the *Duma* and Deputy Foreign Minister Grigory Karasin called on these states to make timely reforms from above lest they be swept away like those in North Africa. Since Russia’s goals are stability, without which these states cannot draw closer to Russia he recommended the formation from above of a civil society, international and inter-religious peace, responsibility of leaders for the standard of living of the population, the development of education and work with youth.<sup>58</sup> Clearly this is not enough and no mention is made of economic development or freedom or genuine political reform. In other words, Russia is only willing to tolerate cosmetic reforms as part of its approach to subsuming Central Asia within its own security bloc and it is doubtful that Central Asian leaders will go beyond those limits even if they approach them.

Thus in Kazakhstan, President Nursultan Nazarbayev called for an instant election rather than a palpably stage-managed referendum to give him life tenure because that latter option was too egregious a move in the current climate. Meanwhile in Uzbekistan, an already draconian state in many ways, we see a further crackdown on mobile internet media along with denials by government agencies throughout the area that revolution is possible. Indeed, Uzbekistan has taken control over cellular companies there instructing companies to report on any suspicious actions by customers and on any massive distributions of text messages through their cellular lines.<sup>59</sup> Azerbaijan too has attacked Facebook and Skype.<sup>60</sup> We also see that Uzbekistan and Turkmenistan have instituted news blackouts.<sup>61</sup>

Yet the US reaction was belated and again plagued by a lack of information and understanding of local realities and not only in Central Asia. The examples cited here relate strongly to the possibility of this syndrome being a *deformation professionnelle* of the US system.<sup>62</sup> In January-February 2011 President Obama castigated US intelligence agencies for poor analysis that did not anticipate events in Egypt and Tunisia, and Secretary of Defense Gates admitted that the US had failed to gauge accurately the scope and depth of China’s military buildup.<sup>63</sup> Similarly General James Clapper testified to the House Intelligence Committee in 2011 that the Muslim Brotherhood in Egypt was a secular and pluralist

<sup>56</sup> Ashgabat, *Turkmen TV Altyň Asyr Channel*, in Turkmen, 28th of April of 2011, FBIS SOV.

<sup>57</sup> See Tahir, *op. cit.*

<sup>58</sup> “Sokhranit’ Stabilnost’ v Tsentral’noi Azii- Uchastniki Parlametnariskikh Situatsii v Gosdume”, 13<sup>th</sup> of April of 2011, at <http://www.duma.gov.ru>.

<sup>59</sup> Sadykov, Murat: “Uzbekistan Tightens Control Over Mobile Internet”, *Eurasia Insight*, 15<sup>th</sup> of March of 2011, at <http://www.eurasianet.org>. Lukyanov, Fyodor: “Learning from Libya and Singapore”, *Russia in Global Affairs*, 25<sup>th</sup> of January of 2011, at <http://eng.globalaffairs.ru>. Abu'l-Fadl, Mirzá: “Anti-Revolution Agenda: Seize the Control Over Cellular Companies”, *New Eurasia*, 15<sup>th</sup> of March of 2011, at <http://www.neweurasia.net>. “Uzbekistan Zashchishchaeyet Seti Peredachi Dannykh ot Buntovtsikov”, *Uzbekistan News*, 17<sup>th</sup> of March of 2011, at <http://www.uznews.net>.

<sup>60</sup> “Azerbaijan Puts Skype in Its Sights”, *Eurasia Insight*, 4<sup>th</sup> of May of 2011, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>61</sup> See Tahir, *op. cit.* and Fitzpatrick, *op. cit.*

<sup>62</sup> Indeed one prominent expert on Central Asia complained to the author in June 2011 that the US government is not set up to obtain or gain knowledge on Central Asia

<sup>63</sup> Landler, Mark and Mazetti, Mark: “Obama Faces a Stark Choice on Mubarak”, *New York Times*, 11<sup>th</sup> of February of 2011. Mulrine, Anna: “We Underestimated China, US Official Says after Reports of J-20 Stealth Fighter,” *Christian Science Monitor*, 6<sup>th</sup> of January 6 of 2011, at <http://www.csmonitor.com>.



organization.<sup>64</sup> These long-standing failures' scope and the fact that US intelligence is not much better than a clipping service in the age of the Internet while events in the Middle East or Central Asia still confound us should give all analysts pause. This is especially warranted in the light of the past shortcomings in Washington's Central Asian policy issues and with respect to the fact that US strategy still sees the area in terms of US needs in Afghanistan, not regional dynamics. And in any case the US is about to sharply reduce its investment in Afghanistan, a move that will have commensurate repercussions in Central Asia.

## 6. History and Identity as Shapers of Central Asian Politics and Governance

In other words the royal road to a proper understanding of Central Asia, though it be filled with detours, obstacles, and forks in the road that may lead us astray is through the grasp of these states' history and specificity, not the abstract theorizing that has taken hold of Western social sciences today with harmful consequences not just for the social sciences but also for the victims of misguided policy experiments across the globe. One of the most grievous shortcomings in our analysis of recent and contemporary events in Central Asia is our refusal to study history, both our own, and that of other peoples. For example, the anxieties and hopes of 1991 found in the discussion and the international political repercussions that would follow from adopting either an Iranian or Turkish course at the time revived echoes of the century old debate and discussion between Pan-Turkic and Pan-Islamic trends in Turkey, the Soviet Union, and the Middle East.<sup>65</sup> This debate, or more precisely, the invocation of these competing models suggested that the ideas and tensions that had animated the Pan-Turkic versus Pan-Islamic debate of the early twentieth century might still have relevance to the vastly changed contemporary international environment.

But we also should have known that every attempt at Pan-Turkism, Pan-Islamism, Pan-Arabism, etc. has foundered on the rock of nationalism whereby Muslim peoples, whether they be Volga Tatars, Arabs, or Central Asians, once bitten by the nationalist bug, prefer that to any of these siren calls. This history is well established and most scholars working on Central Asia know well that these states have never been hotbeds of Islamicism like Iran. Yet the willingness to believe that such movements have immediate relevance in Central Asia has hamstrung policy and played into the repressive policies followed by regime dictators. Indeed, these rulers have become, if anything even more insistent upon defining all opposition to their policies as being Islamic and terrorist in nature and in expanding the reach of their counterterrorism policies and definitions to ensnare ever-larger numbers of potential dissidents, not just Islamic groups.<sup>66</sup> So while this threat has been regularly invoked for a generation and scores of writers either allude to or actually claim to analyze the "revival of Islam" in these countries we still lack adequate tools for analyzing how many people actually are observant rather than professing Muslims and what that means in any concrete political sense. And *a fortiori*, we have no reliable index as to the real extent of political opposition, subterranean or overt in these states.

---

<sup>64</sup> Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community for the House Permanent Select Committee on Intelligence. 10<sup>th</sup> of February of 2011, at <http://www.dni.gov>.

<sup>65</sup> Zenkovsky, Serge A. (1967): *Pan-Turkism and Islam in Russia*, Cambridge, Cambridge University Press. Bennisgen Alexandre and Lemerrier-Quellejey, Chantal (1960): *Les Mouvements Nationaux chez Les Musulmans De Russie*. Paris, Mouton.

<sup>66</sup> Omelicheva, M., *op. cit.*





To make these points is not to say that these domestic and foreign debates over the various Pan movements and Central Asia's future trajectory then simply began from where those debates had been brutally terminated. Rather it shows that those ideas still had some vitality to them albeit in drastically altered circumstances and in wholly new combinations. Indeed, the Al-Qaeda model of the revived Caliphate echoes not just Anti-Kemalist thinking 80-90 years ago but also Pan-Islamism, another child of the early 20<sup>th</sup> century. Though these rhetorics have mutated into something new while preserving elements of the older ideas; their resonance in the Muslim world has never spread beyond small groups of radicals or intellectuals. Neither have governments, even those who sponsored such movements, successfully realized these plans.

Indeed, and as should have been expected the Central Asian states opted for neither course. Instead each one has steadily pursued a course of political action and rhetoric that maximizes or at least tries to maximize the national independence and sense of state nationalism of each government. They have tried to act as genuine states whether or not they can sustain that reputation even as their politics are shot through examples of politicians simultaneously invoking this new statehood while identifying with particular regions or with clans or tribes.<sup>67</sup> We see these trends in their economics, cultural policies, and diplomacy. Indeed, this striving for individual autonomy and independence as states, often a competitive striving as is most visible in Uzbekistan's continuing troubled relations with all of its neighbors, represents a major cause of the lack of significant regional cooperation and often policies that postulate one or another Central Asian government as a major if not the major threat to the interests of its neighbors. We also see continuing manifestations of ethnic animosity, most glaringly in the 2010 riots in Osh.

All of these states except Kyrgyzstan are ruled by one or another form of autocracy ranging from relatively mild in the Kazakh case to sheer frightfulness in the Uzbek and Turkmen cases. Kyrgyzstan's exception to this condition is nothing to cheer about however. Indeed Kyrgyzstan and Tajikistan are in daily danger of state failure. Kyrgyz leaders openly invoke this danger and the signs of this real danger in Tajikistan are unmistakable. Not surprisingly these two states have lost the attribute described by Weber as essential to denoting a state's real authority, namely the monopoly of legitimate violence. Tajikistan has long since outsourced its security to others, mainly Russia.<sup>68</sup> And Kyrgyzstan confirms Martin Van Creveld's observation that when this monopoly of the legitimate use of force is wrested from the state's hands the distinction between war and crime breaks down.<sup>69</sup>

Similarly it becomes clear that since 2004 warnings that Uzbekistan is or is about to become a failing state abound. Some respected analysts believe that it really is a failing or potentially failing state.<sup>70</sup> Certainly we cannot be too optimistic about the chances for its

<sup>67</sup> See the works cited in notes 25, 40, and 44.

<sup>68</sup> Matveeva, Anna: "EU Stakes in Central Asia", *Chaillot Paper*, no. 91, Paris, Institute of Security Studies of the European Union, 2006, pp. 7-33. Matveeva, A.: "Tajikistan: Evolution of the Security Sector and the War on Terror" in Ebnoether, Anna H.; Ernst, Major; Felberhauer, M. and Malek, Martin (eds.) (2005): *Facing the Terrorist Challenge –Central Asia's Role in International Co-Operation*. Vienna/Geneva, Bureau for Security Policy of the Austrian Ministry of Defense, National Defense Academy, Vienna/Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces in Cooperation with PIP-Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, pp. 133-153.

<sup>69</sup> Cited in Kaplan, Robert D. (2001): *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Random House, Vintage Books, pp. 48-49.

<sup>70</sup> Quinn-Judge, Paul: "Conventional Security Risks To Central Asia: A Summary Overview," Paper Presented to the Conference "Energy, Environment, and the Future of Security in Central Asia, Understanding the Security Implications of Critical Energy and Environmental Issues", Rome, 15<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> of October of 2009.



stability in the inevitable event of a succession to Islam Karimov and that contingency could push the state over the edge as some, including this author have long argued.<sup>71</sup> We have already seen how Central Asian leaders themselves rated Niyazov's Turkmenistan's chances for stability. Moreover, Central Asian states' anti-terrorist legislation's expansion despite the few actual manifestations of the terrorist virus attests to these leaders' own sense of their inherent insecurity.<sup>72</sup>

## **7. The Primacy of Internal Security and Multivector Foreign Policies**

Indeed, by their behavior Central Asian leaders unanimously demonstrate their acceptance of the paradigm or trope of much Western and Central Asian writing that these states, no matter how they have differently evolved, constantly exist in an inherently precarious and dangerous condition. Although Central Asian claim that they have had largely stable governments for twenty years and resent the implication that they have to learn governance from the West, in fact the paradigm of ongoing potential instability has much validity to it especially as their behavior confirms it. Therefore they are constantly beleaguered by threats and risk collapse, state failure, foreign intervention, Islamic terrorism, etc. Thus the primary focus on security and state-building has been domestic. These countries simultaneously face the exigencies of both state-building i.e. assuring internal security and defense against external threats without sufficient means or time or resources to compete successfully with other more established states. Not surprisingly their primary concern becomes internal security and their continuation in power, hence the proliferation of multiple military forces, intelligence, and police forces in these countries, often enjoying more resources than do their regular armies, and their governments' recourse to rent-seeking, authoritarian, and clientilistic policies.<sup>73</sup>

These facts possess significant relevance for any discussion of security, particularly in the Third World, including Central Asia, where the security environment is one of 'reversed anarchy' as described by Mikhail Alexiev and Bjorn Moeller. Alexiev, quoting Moeller, observes that,

While in modernity the inside of a state was supposed to be orderly, thanks to the workings of the state as a Hobbesian "Leviathan", the outside remained anarchic. For many states in the third World, the opposite seems closer to reality —with fairly orderly relations to the outside in the form of diplomatic representations, but total anarchy within.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Blank, S.: "Uzbekistan: A Strategic Challenge to American Policy", *op. cit.*

<sup>72</sup> Omelicheva, *op. cit.*

<sup>73</sup> Ayoob, Mohammad: "From Regional System to Regional Society: Exploring Key Variables in the Construction of Regional Order", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, no. 3 (1999), pp. 247-260. Ayoob, M.: "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism", *International Studies Review*, vol. 4, no.3 (2002), pp. 127-148 and the works cited therein.

<sup>74</sup> As quoted in Alekseev, Mikhail: "Regionalism of Russia's Foreign Policy in the 1990s: A Case of "Reversed Anarchy"", *Donald W. Treadgold Papers*, University of Washington, Henry M. Jackson School of International Studies, No. 37 (2003), p. 12.



Similarly, Amitav Acharya observes that,

Unlike in the West, national security concepts in Asia are strongly influenced by concerns for regime survival. Hence, security policies in Asia are not so much about protection against external military threats, but against internal challenges. Moreover, the overwhelming proportion of conflicts in Asia fall into the intra-state category, meaning they reflect the structural weaknesses of the state, including a fundamental disjunction between its territorial and ethnic boundaries. Many of these conflicts have been shown to have a spillover potential; hence the question of outside interference is an ever-present factor behind their escalation and containment. Against this backdrop, the principle of non-interference becomes vital to the security predicament of states. And a concept of security that challenges the unquestioned primacy of the state and its right to remain free from any form of external interference arouses suspicion and controversy.<sup>75</sup>

Indeed, for these states, and arguably even for Russia, internal police forces enjoy greater state resources than do the regular armies, this being a key indicator of the primacy of internal security as a factor in defining the term national security.<sup>76</sup> Even though these states acknowledge themselves to face external threats of terrorism and narcotics trafficking from Afghanistan that then corrupts and corrodes the socio-political fabric in their countries, those threats are second to the preservation of the *status quo* as we have seen above. Similarly close examination of both Indian and Chinese policies in Central Asia suggests very strongly that these policies are in the final analysis derivatives of those regimes' concern over their own internal security and stability.<sup>77</sup>

As many have noted it is this security problem compounded of many elements that drives each Central Asian state, in its own way, to pursue what Kazakhstan calls multivector foreign policies that balance between and among the great powers. Uzbekistan's moves in 2009-10, driven by its apprehensions about Russian goals and intentions epitomizes this particular trend and highlights how these rivalries give opportunities to great powers to counter each other, in this case for Washington to counter Moscow. As of early 2010 it appeared that Moscow's policies had clearly diminished its position in both Kyrgyzstan and Uzbekistan and antagonized both governments, giving both Beijing and Washington new profitable opportunities. Uzbekistan recently announced that its share of the gas pipeline running from Turkmenistan to China (discussed below) would be ready in August 2010, sooner than expected, allowing it to ship 10BCM annually to China, another blow to Russia's efforts to monopolize Central Asian gas and oil exports.<sup>78</sup> The Northern Distribution Network (NDN), the landline from Riga, Latvia through Russia to Central Asia and Afghanistan, which is working successfully, is expected to create substantial economic opportunities for

<sup>75</sup> Acharya, Amitav: "Human Security and Asian Regionalism: A Strategy of Localization", in Acharya, A. and Goh, Evelyn (eds.) (2007): *Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific: Competition, Congruence, and Transformation*, Cambridge, MIT Press, p. 241.

<sup>76</sup> Cooper, Julian: "The Funding of the Power Agencies of the Russian State", *Power Institutions in Post-Soviet Societies*, no. 6-7 (2007), at <http://www.pipss.org>.

<sup>77</sup> Kavalski, *FBIS SOV*, 24<sup>th</sup> of March of 2011. Blank, S.: "Xinjiang and Chinese Security", *Global Economic Review*, vol. 32, no. 4 (2003), pp. 121-148.

<sup>78</sup> "Uzbekistan to Sell 10BnCu.M of Gas to China Annually," Mashad, *Voice of the Islamic Republic of Iran External Service*, in *Uzbek*, 7<sup>th</sup> of March of 2010, *FBIS SOV*. "Uzbekistan: Tashkent to Export Gas to China," *Eurasia Insight*, 14<sup>th</sup> of May of 2009, at <http://www.eurasianet.org>. "Uzbekistan to Deliver Natural Gas to China," *Radio Free Europe Radio Liberty*, 6<sup>th</sup> of November of 2009, at <http://www.rferl.org>.



Uzbekistan. Meanwhile discussions about military-technical cooperation with the US have taken place according to foreign observers.<sup>79</sup>

Because Uzbekistan has recently repeatedly demonstrated its rejection of the various post-Soviet political and economic groupings, the Americans decided that they could offer it as a replacement their own increased presence which not long ago (at least until the Andijon events) had been going on quite successfully. This is exactly why the United States proposed to expand cooperation with Tashkent this year in a range of areas — economic projects, political cooperation, and various ways of interaction on settling the crisis in Afghanistan. The seriousness of such plans has been underlined with increased official contacts.<sup>80</sup>

Russia's failure to satisfy Uzbek aspirations lies behind Uzbekistan's moves towards the United States and China. Uzbekistan closely watches Russian policy and deems its relations with NATO and the US as being crucial to its well-known and repeatedly demonstrated counter-balancing strategy.

Russian attempts to secure a stake in the regional water system, as in the case of the failed or stalled negotiations over Tajikistan's Rogun and Kyrgyzstan's Kambarata-1 hydropower stations, have seriously concerned Tashkent. The latter also opposes Russia's plans to set up a new military base in southern Kyrgyzstan, fearing that it might encourage militarization and nationalistic confrontations in the region. The planned base would operate under the framework of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) Rapid Reaction Forces agreement adopted on June 14, 2009, which Tashkent chose to avoid based on its fear of Russian involvement in the region plagued by water and border conflicts, especially between Uzbekistan and its neighbors. Thus the base might help Moscow keep Tashkent within its "sphere of influence," given Uzbekistan's history of unpredictable policies toward major powers and the possibility of any US military presence in the country as well as curbing Islamic radicalism and terrorism on its southern frontiers.<sup>81</sup>

In that context, President Karimov's action plan of January 2010 to put bilateral ties on a more productive and serious and the recent tour of Central Asia by US Ambassador Richard Holbrooke demonstrate the US-Uzbekistan rapprochement. That action plan states that Uzbekistan will "insist on high-level participation in the political consultations from the American side —experts from the State Department, National Security Council, and other US government agencies" though as of this writing no specific plans have been announced.<sup>82</sup> Holbrooke stressed that he regards the real security threat in Central Asia as coming from Al-Qaeda rather than the Taliban and indicated his desire to strengthen cooperation with

<sup>79</sup> Sigov, Yuri: "Pragmatism, Interest in Afghanistan Said Behind Thaw in US-Uzbek Ties," Almaty, *Delovaya Nedelya*, in Russian, 21<sup>st</sup> of February of 2010, Retrieved from Lexis-Nexis

<sup>80</sup> *Ibid.* The author is referring, of course, to the Andijon uprising of 2005.

<sup>81</sup> Muzalevsky, Roman: "Holbrooke's Visit Highlights US-Uzbek Regional Dilemmas and Opportunities", *Eurasia Daily Monitor*, 8<sup>th</sup> of March of 2010, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>82</sup> *Ibid.*



Uzbekistan over security.<sup>83</sup> Although Holbrooke did not obtain a base in Uzbekistan, he may not have sought one as the discussions with Kyrgyzstan about Batken and renewing the US lease at Manas may have sufficed for US purposes. But he also expressed US desires to improve relations with Tajikistan because of its centrality to conflict resolution in Afghanistan and discussed both water and energy issues with the Tajik government. This is the first public evidence of US interest in the contentious water issues that divide Tajikistan and Kyrgyzstan from Uzbekistan. Meanwhile Kazakhstan also indicated a desire to upgrade ties with the US and has already begun the foreign ministerial dialogues alluded to above.<sup>84</sup> More recently it has become clear that the US military intends to leave behind an upgraded defense infrastructure in Central Asia by building military training centers in Osh, Kyrgyzstan, Karatog, Tajikistan and a canine training facility and helicopter hangar near Almaty, Kazakhstan.<sup>85</sup>

Despite their efforts to gain great power patronage it remains true that if Central Asian states cannot defend themselves militarily against these threats that have arisen due to a previous failure to provide security, they go under as classical thinking about hard security would predict. Yet despite these similar or even shared reactions and apprehensions about regional security, there was no attempt to effectuate a regional cooperation mechanism in Central Asia. Not unlike their Arab “cousins”, these states have consistently opted for a nationalist rather than integrationist approach to the Islamic world even when confronted by a convergent assessment of threats. Instead, it is quite likely that these states see their neighbors, in particular Uzbekistan, as their greatest external security threat.

## **8. Inter-State Rivalry in Central Asia**

Kirill Nourzhanov’s 2009 analysis of Central Asian threat perceptions highlights existing threats within the former Soviet republics of Central Asia and builds on other writers’ previous insights. Nourzhanov notes the need to break away from a Western-derived threat paradigm that sees everything in terms of the great power rivalry commonly called the new great game and the main internal threat to regimes, namely insurgency.<sup>86</sup> While these threats surely exist, they hardly comprise the only challenges to Central Asian security. Thus he writes that,

Conventional security problems rooted in border disputes, competition over water and mineral resources, ubiquitous enclaves and ethnic minorities, generate conflict potential in the region and are perceived as existential threats by the majority of the local population. One of the very few comprehensive studies available on the subject arrived at the following conclusions. 1) relations among the countries of Central Asia are far from showing mutual understanding on the whole range of economic issues; 2) the most acute contradictions are linked to

<sup>83</sup> “US Warns of Increased Al-Qaeda Threat in Central Asia,” *Daily Times*, 21<sup>st</sup> of February of 2010, at <http://www.dailytimes.com>.

<sup>84</sup> “Central Asia: Holbrooke Makes Stealth Tour on Afghan Support,” *Eurasia Insight*, 22<sup>nd</sup> of February of 2010, at <http://www.eurasianet.org>. “Kyrgyzstan: Holbrooke Reveals Manas Base Renewal Discussions Underway,” *Eurasia Insight*, 3<sup>rd</sup> of March of 2010, at <http://www.eurasianet.org>. Akhmadov, Erkin: “Richard Holbrooke Visits Central Asia,” *Central Asia Caucasus Analyst*, 3<sup>rd</sup> of March of 2010, at <http://www.cacianalyst.org>.

<sup>85</sup> “The Pentagon Spreading Wealth in Central Asia,” *Eurasia Insight*, 29<sup>th</sup> of June of 2010, at <http://www.eurasianet.org>.

<sup>86</sup> Nourzhanov, Kirill: “Changing Security Threat Perceptions in Central Asia”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 43, no. 1 (2009), p. 94.



land and water use; and 3) these contradictions have historical roots and are objectively difficult to resolve, hence they are liable to be actualized in the near future in a violent form.<sup>87</sup>

Border problems, mainly between Uzbekistan and all of its neighbors, have long impeded and today continue to retard the development of both regional security and prosperity.<sup>88</sup> Indeed, it is not too far to say that given the antagonism between Uzbekistan and its neighbors, especially Kyrgyzstan and Tajikistan, hostile relations and even the use of force is never far from a possibility.<sup>89</sup> Nourzhanov is not alone in calling for this new approach to regional security. As S. Frederick Starr noted,

On the other hand this perspective on Central Asian security or the second alternative of seeing it in the context of local governments' internal stability is arguably incomplete. Anyone studying security issues in Central Asia quickly recognizes that environmental factors —the use and control of land, water, energy, and other raw materials, and the reclamation of polluted lands— play an extremely important role in that region's security and political agendas.<sup>90</sup>

Similarly the International Crisis Group likewise concluded that the international community must urgently approach the issues of border delimitation with more urgency than before.<sup>91</sup> Anyone looking at Central Asian security can readily see that tensions over borders, particularly between Uzbekistan and its neighbors, generate constant inter-state tensions in Central Asia.<sup>92</sup>

Consequently a regional arms race has taken root in Central Asia. In 2007 alone military spending in Kazakhstan, Uzbekistan, and Turkmenistan rose by 48%.<sup>93</sup> As Nourzhanov further notes,

The bulk of the money would be spent on heavy weapons, fixed-wing planes, and navy vessels which is hard to explain by the demands of a fight against terrorism alone. Remarkably the danger of intra-regional armed conflict is not seriously analyzed in any official document. The current Military Doctrine of Kazakhstan (2000) which talks about the tantalizingly abstract 'probability of diminished regional security as a result of excessive increase in qualitative and quantitative military might by certain states', may be regarded as a very partial exception that

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Umetov, Chingiz: "Uzbekistan-Kyrgyzstan: Border Hassles Abound", *Transitions Online*, 4<sup>th</sup> of May of 2009, at <http://www.tol.cz>.

<sup>89</sup> By June 2009 Uzbekistan had again closed its borders with Kyrgyzstan and the later was digging trenches along that border while relations with Tajikistan were hardly better.

<sup>90</sup> Starr, S. Frederick (1999): *The Security Environment of Central Asia*. The Emirates Center for Strategic Studies and Research, Emirates Lecture Series, Abu Dhabi, UAE, p. 4. See also Allison, Roy and Jonson, Lena (2001): *Central Asian Security: The New International Context*, London/Washington, Institute of International Affairs and Brookings Institution Press, is an exception in this regard

<sup>91</sup> Nourzhanov, *op. cit.*, p. 94

<sup>92</sup> Umetov, *op. cit.*

<sup>93</sup> Nourzhanov, *op. cit.*, p. 95



proves the rule.<sup>94</sup>

Much evidence corroborates this last point. For example, Kazakhstan has increased defense spending by 800% in 2000-07.<sup>95</sup> And the state defense order is expected to double in 2009.<sup>96</sup> Indeed, the trend towards militarization was already evident by 2003.<sup>97</sup>

## **9. Identities and Political Behavior**

Can we explain or at least to begin to understand the sources of our confusion? If we look at the evidence of twenty years of political behavior by these states we find some interesting and even possibly confounding phenomena. Scholars working on Central Asia have found that Islamic identity has been in some cases nationalized or maybe even secularized.<sup>98</sup> They have also found that in their political behavior elites often behave principally (whatever they might say) as members of a kinship group —be it clan or tribe— or more generically as parts of a patron-client network that may or not be based primarily on kinship ties.<sup>99</sup> Yet all of them have attempted very seriously to inculcate, albeit by different means and emphases, a durable sense of national statehood. Local governments have resorted to well-tested political instruments, language policy, political spectacles, overall cultural and educational policies whose roots lie actually in nineteenth century Europe, including the Tsarist Empire.<sup>100</sup> Since these states actually became independent in 1991, well before there was a strong mass consciousness, it is clear that in order to create real states these “nationalizing” policies became pervasive, especially in Uzbekistan and Kazakhstan.<sup>101</sup> Those policies eloquently testify to the lack of a truly consolidated national or state consciousness among Central Asian peoples before 1991. And the fact of their continuation and ongoing battles over the language of the civil service, broadcasting, and other media suggests that this campaign to create real state and national consciousness is far from over.<sup>102</sup>

These concurrent manifestations of political behavior, often by the same people, oblige us to ask if since 1991 we see a continuation, even as a transformation occurs, of the phenomena cited years ago Alexandre Bennigsen. Bennigsen and his daughter Marie Broxup observed that Muslims in the Soviet Union displayed multiple identities as supranational Muslim believers, subnational members of a kinship group, e.g. clan or tribe, and a national identity as members of an Autonomous Soviet Socialist Republic, e.g. the Kazakh ASSR.<sup>103</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Almaty, *Interfax-Kazakhstan Online*, in Russian, 23<sup>rd</sup> of January of 2009, *FBIS SOV*.

<sup>96</sup> Almaty, *Kazakhstan Today Online*, in Russian, 24<sup>th</sup> of February of 2009, *FBIS SOV*.

<sup>97</sup> Blank, Stephen: “Central Asia’s Strategic Revolution”, *Regional Power Plays in the Caucasus and Central Asia*, *NBR Analysis*: National Bureau of Research, Asia, Seattle, Washington, 2003, pp. 51-76.

<sup>98</sup> Ro’I, Yaacov: “The Soviet and Russian Context of the Development of Nationalism in Soviet Central Asia”, *Cahiers du Monde Russe et Sovietique*, Vol. XXXII, No. 1, January-March, 1991, pp. 123-142.

<sup>99</sup> See the sources in notes 26, 41, 45, 10.

<sup>100</sup> Adams, Laura L. (2010): *The Spectacular State: Culture and National Identity in Uzbekistan*, Durham, Duke University Press. Olcott, Martha (2005): *Central Asia’s Second Chance*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, are but two of many examples of these studies.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Peyrouse, Sebastien: “The Russian Minority in Central Asia: Migration, Politics, and Language”, *Institute for Advanced Russian Studies Occasional Paper*, no. 297 (2008).

<sup>103</sup> Bennigsen, Alexandre and Broxup, Marie (1984): *The Islamic Threat to the Soviet State*, New York, St. Martin’s Press, pp. 136-139.



Admittedly since then these identities have been dramatically transformed in the crucible of socialism and post-Soviet developments. Consequently the content of these multiple identities have changed dramatically and the weight assigned by Bennigsen and Broxup to any one of these multiple identities has equally undoubtedly evolved. Nevertheless the evidence of political behavior cited here, in other scholarly studies, and in some cases of surveys strongly suggests the continuation of what Bennigsen called these multiple and “tactical” identities as an ongoing factor in Central Asian politics.

This phenomenon may serve as one clue to the difficulties we have encountered in understanding Central Asian politics and sociopolitical transformations. For example, despite over thirty years of scholarly reporting and journalistic assessment that interest in Islam and identification is rising, and with it the danger of a fundamentalist Islamic takeover of one or more countries that all Central Asian states remain in imminent danger or precariousness, the facts are different. No state has failed though two are precariously perched there. Kazakhstan appears to be stronger than ever and in Uzbekistan, even though this author among others warned about the dangers of a failing state, as long as the Karimov regime stays in power it evidently will not disintegrate. Similarly we really cannot say with any authority to what degree the population in any country identifies with one or another brand of Islam, what that means (especially in a political context), and to what degree the threat of Islamic fundamentalism is real or not. Although every Central Asian government constantly invokes that threat and says it is rising and dismisses any and all opposition as being Islamic fundamentalist in nature regardless of the actual facts of any particular situation, neither we nor they have reliable insight into the veracity of these assertions.

Similarly from a policymaker’s standpoint we have little idea of whether or not the Arab revolutions of 2011 can or will soon be replicated in Central Asia. While government leaders are clearly afraid, we have no means of judging to what extent these fears have tangible basis in reality behind them or are the natural reaction of autocrats to any nearby manifestation of democratic or popular rule. We also have no way of knowing whether an elite coup, succession crisis, or popular revolt is likely, let alone in the cards.

Is it too much, therefore, to suggest that this phenomenon of multiple and tactical identities is one of the specific factors of Central Asian socio-political life that has continued and continues to veil from us, and possibly from the leadership in these countries, the full extent of socio-political if not other cleavages among the population? I raise this question not because I have an answer but rather because it poses an unanswered quandary to all of us who follow Central Asia on a regular basis. Clearly there are shortcomings to the analytical tools we have utilized and to our cognitive presuppositions about Central Asia. Those defects affect both the intellectual enterprise of experts seeking to understand the region and the need for policymakers in the West, who have committed troops and treasure to the area to grasp socio-political and strategic trends here.

## **10. Conclusion**

We do not invoke Bennigsen and Broxup’s findings as a panacea or even necessarily as the answer at least in part to the question of how and why we have continually gotten this area so wrong. Instead our error lies in Burghart’s and Kavalski’s insights that we have tried to appropriate Central Asia for what it can do for us rather than what it is to and for the people who live there. Despite the insights and utility of the long traditions of Western social science,





it is clear that they do not lead us into the realm of improved understanding of these societies beyond a certain point. Instead, and this is not surprising to any Foucauldian, they are themselves part of the power relations from which they spring and can and have been used in external struggles for influence there.

While not panaceas, Bennigsen and Broxup's insights and those arising out of the closer study of these societies' history and culture may help analysts and policymakers who must grapple with an area of rising importance in world politics. We might be able to develop sounder and less ethnocentric assessments of Central Asia's needs, wants, and how it is evolving as well as the limits of what is politically practicable and beneficial. As the combination of internal pathologies (not too strong a word here) and internal and external challenges become ever more important not just to the region but to international politics and security as a whole developing a better understanding of Central Asia is an urgent task. If we repeat the mistakes of the past and under-invest in the necessary resources to gain and advance that understanding we will not get a second, let alone a third chance to get it right. And the consequences of that failure will not be confined to Central Asia.





## ASIA CENTRAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA

**Javier Morales<sup>1</sup>**

*St. Antony's College, Universidad de Oxford / UNISCI*

### **Resumen:**

Las políticas rusas hacia Asia Central han estado condicionadas por la herencia histórica anterior a la disolución de la URSS, pero también por los cambios en el sistema internacional y en la propia Rusia acaecidos desde entonces. ¿En qué medida la actuación de Rusia ha sido coherente y estable, basada en una estrategia para Asia Central fundamentada en los intereses nacionales? En este artículo examinamos los fundamentos de la política exterior rusa en relación con Asia Central, dividiéndola en tres apartados: político, económico y de seguridad.

**Palabras clave:** Rusia, Asia Central, política exterior.

**Title in English:** "Central Asia in Russia's Foreign Policy".

### **Abstract:**

*Russian policies towards Central Asia have been determined by the historical inheritance of the period before the collapse of the USSR, but also by the changes in the international system and in Russia itself that have happened since then. To what extent has Russia's behaviour been coherent and stable, based on a strategy for Central Asia grounded on national interests? In this article we analyze the basic tenets of Russia's foreign policy towards Central Asia in the political, economic and security areas.*

**Keywords:** Russia, Central Asia, Foreign Policy.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> Javier Morales Hernández es Miembro Asociado Senior en el Centro de Estudios Rusos y Eurasiáticos de St. Antony's College, Universidad de Oxford, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la política exterior y de seguridad de Rusia, con especial atención a sus relaciones con Occidente. Dirección: St. Antony's College, Oxford OX2 6JF, United Kingdom. E-mail: [javier.moraleshernandez@sant.ox.ac.uk](mailto:javier.moraleshernandez@sant.ox.ac.uk).



## **1. Introducción**

Veinte años después del fin de la Unión Soviética, Rusia sigue siendo uno de los principales actores externos en Asia Central como gran potencia con influencia decisiva dentro del “complejo de seguridad regional”<sup>2</sup> centroasiático, pese al creciente protagonismo de EE.UU. o China. Las políticas rusas hacia la región —que a los efectos de este trabajo limitamos a las cinco repúblicas postsoviéticas de Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán— han estado condicionadas por la herencia histórica anterior a la disolución de la URSS, pero también por los cambios en el sistema internacional y en la propia Rusia acaecidos desde entonces.

Cabe preguntarse, por tanto, en qué medida la actuación de Rusia se ha correspondido con cada una de estas tres hipótesis: (a) una política exterior coherente y estable, basada en una estrategia para Asia Central fundamentada en los intereses nacionales rusos; (b) intentos de preservar el *statu quo* para mantener su control sobre la zona, dejándose llevar por la inercia imperialista de épocas pasadas; o (c) comportamiento reactivo y cortoplacista, adaptando sus políticas al desarrollo de los acontecimientos, pero sin otorgar una prioridad sostenida en el tiempo a esta región.

A continuación, tras detenernos en los antecedentes de la situación actual, examinaremos los fundamentos de la política exterior rusa en relación con Asia Central, dividiéndola en tres apartados: político, económico y de seguridad, para tratar de evaluar cuál o cuáles de las hipótesis anteriores son las más acertadas.

## **2. Antecedentes: de la conquista rusa hasta la independencia**

La presencia rusa en Asia Central tiene su origen más directo en las conquistas militares del Imperio Ruso a partir de la segunda mitad del s. XIX, tras la derrota en la guerra de Crimea; aunque ya se había ocupado la estepa kazaja a principios de ese siglo. Esta presencia se mantuvo a lo largo del periodo soviético mediante un equilibrio entre el control directo de Moscú y la delegación del mismo en las élites locales, que ocuparon los cargos directivos del partido comunista en cada república.

La disolución de la URSS, impulsada por las repúblicas soviéticas eslavas —Rusia, Ucrania y Bielorrusia—, no fue acogida con el mismo entusiasmo entre los líderes centroasiáticos, quienes debían su cargo a la lealtad al sistema soviético y recibían a cambio una cuantiosa financiación de Moscú para los territorios bajo su control, mediante la cual podían establecer las redes clientelares necesarias —basadas, a menudo, en vínculos familiares o étnicos— para controlarlos de forma eficaz.

Estos dirigentes comunistas no fueron sustituidos por líderes opositores o descontentos con el sistema a partir de 1991; sino que fueron ellos mismos quienes se reconvirtieron adoptando un discurso nacionalista, incorporando hábilmente elementos de la tradición histórica anterior al periodo soviético —como el legendario conquistador Timur (Tamerlán), ahora considerado héroe nacional de Uzbekistán— para sustituir a la ideología marxista-leninista. De este modo, no se produjo un relevo en las élites políticas tras las declaraciones

---

<sup>2</sup> Buzan, Barry y Wæver, Ole (2004): *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.



de independencia, como había sucedido en las repúblicas europeas de la Unión; sino que fueron los mismos cuadros dirigentes del partido comunista en cada república quienes lograron mantenerse en el poder<sup>3</sup>.

Como consecuencia de ello, la inercia de la relación entre Moscú y Asia Central durante la URSS ha sido notable en los años posteriores a la disolución de ésta. Desde el punto de vista de Rusia, se continuó considerando a la región como “patio trasero” en el que mantener el orden como potencia regional, rechazando la entrada de otras grandes potencias en este escenario. Para los regímenes centroasiáticos, se trató de aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecía el nuevo mapa de la región con el fin de maximizar los beneficios para sus repúblicas, tratando al mismo tiempo de preservar relaciones fluidas con Moscú y de mantener su autonomía para dirigir sus asuntos internos.

A diferencia de lo ocurrido en Europa Oriental, estas repúblicas tampoco fueron objeto de la aproximación directa de Occidente con vistas a su integración en las organizaciones euroatlánticas, como la OTAN o la UE, por razones ante todo geográficas; con la excepción de su entrada en el *Euro-Atlantic Partnership Council* y el programa *Partnership for Peace* de la Alianza Atlántica. Se realizaron algunas aproximaciones de EE.UU., como la organización de los ejercicios CENTRASBAT con Kazajstán, Kirguistán y Uzbekistán<sup>4</sup>; sin embargo, el interés de Washington en la región sólo se convirtió en prioridad tras los atentados del 11-S y la posterior guerra de Afganistán.

En cuanto a la OSCE, mientras que Moscú apoyó de forma genérica a esta organización como foro de seguridad en el que, como miembro, podía influir en las decisiones —cosa que no sucedía con la OTAN—, su rechazo se hacía evidente en cuanto al papel de la misma en la promoción de la democracia y derechos humanos, considerándolo una injerencia en los asuntos internos tanto de ella misma como de otros miembros, caso de los centroasiáticos<sup>5</sup>. Estos recelos se mantienen hasta hoy, como demuestran los obstáculos de Rusia a las actividades de observación electoral de la OSCE. Así, para limitar la influencia que esta u otras organizaciones multilaterales pudieran alcanzar sobre Asia Central, Moscú ha tratado con mayor o menor éxito de crear foros alternativos mediante los que consolidar su papel como potencia regional.

### **3. Aspectos políticos, económicos y de seguridad**

#### **3.1. Asia Central como escenario de influencia política de Rusia**

Tras la pasividad de Rusia hacia esta región en la década de los noventa, con la llegada de Putin al poder comienza a tratarse de recuperar el tiempo perdido y reforzar los vínculos con los países ex-soviéticos que todavía no habían optado decisivamente por el alejamiento de Moscú, como habían hecho por ejemplo las repúblicas bálticas. Los regímenes de Asia Central continuaban percibiéndose como dependientes y por tanto más receptivos a la influencia de Rusia, convirtiendo a este vecindario en un entorno más favorable para sus intereses que, por ejemplo, el del Cáucaso sur o Europa Oriental, como Armenia y Bielorrusia

<sup>3</sup> Jonson, Lena (2004): *Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy*, Londres, I. B. Tauris, pp. 23-24, 43.

<sup>4</sup> “CENTRASBAT”, en <http://www.globalsecurity.org>.

<sup>5</sup> Jonson, *op. cit.*, p. 9.



como aliados más fiables. Al mismo tiempo, se trataba también de una posible fuente de inestabilidad y riesgos para la seguridad, como veremos más adelante.

La doctrina oficial sobre política exterior rusa no ha contado, pese a estos deseos de mantener su papel como potencia regional, con una aproximación hacia Asia Central suficientemente diferenciada de otras áreas de la antigua URSS. El Concepto de Política Exterior de 2000<sup>6</sup> enumeraba la Comunidad de Estados Independientes (CEI) como primera de las prioridades regionales para Rusia, por delante de Europa o EE.UU. Se trataba así de corregir lo que desde 1996 —con el nombramiento de Yevgeni Primakov como ministro de Asuntos Exteriores— se había percibido como un desequilibrio: la excesiva atención a las relaciones con Occidente descuidando otras zonas de interés, ante todo el “extranjero cercano”, como se denominaba el espacio postsoviético<sup>7</sup>.

Tras la experiencia de los años 90, en los que la CEI había ido reduciendo sus expectativas hasta convertirse en un foro prácticamente irrelevante, Rusia era consciente de las limitaciones de esta organización y prefería centrarse ya en las relaciones bilaterales con los países postsoviéticos. Sin embargo, en el discurso oficial se continuaba manteniendo el objetivo de convertir a la Comunidad en un proceso de integración; si bien a distintas velocidades, y con una especial atención a la cooperación económica y al mantenimiento de la estabilidad y la seguridad regionales. El Concepto de Política Exterior de 2008<sup>8</sup>, una vez producido el relevo de Putin por Medvedev, profundiza en esta valoración pero diversificando ya los instrumentos empleados para mantener la influencia rusa en los Estados postsoviéticos. Así, además de la CEI propiamente dicha, se añadían a ella la Comunidad Económica de Eurasia (EURASEC), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS).

La entrada de tropas occidentales en Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán con motivo de la guerra de Afganistán, supuso —pese a haber estado apoyada inicialmente por Moscú— un aumento de la competición entre Rusia y EE.UU. por la influencia política en los regímenes centroasiáticos. La colaboración de estos países en la “guerra global contra el terrorismo” se vio recompensada con importantes ayudas económicas y una cierta reducción de las críticas a sus violaciones de los derechos humanos. El caso más claro fue Uzbekistán, considerado un aliado clave por Washington; aunque la masacre de Andiyán en 2005 puso de manifiesto las carencias democráticas del régimen ante la opinión pública internacional y supuso un retorno para este país el retorno a una posición de mayor equidistancia entre Rusia y Occidente<sup>9</sup>. Sin embargo, se trata de un ejemplo claro de la habilidad de los dirigentes de estas repúblicas para adaptarse a los cambios en el entorno estratégico, presentándose desde 2001 como socios imprescindibles para el desarrollo de las operaciones en Afganistán, y apropiándose del discurso antiterrorista para justificar sus medidas represivas.

Las consideraciones de política interna son el principal vínculo entre todos estos países, que no dudan en mostrar su solidaridad unos con otros cuando se trata de hacer frente a movimientos de oposición. Esto sucedió ya con el inicio de las “revoluciones de colores”, una de las cuales provocó la caída del régimen de Askar Akayev en Kirguistán en 2005. El

<sup>6</sup> *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28 de junio de 2000, en <http://www.fas.org>.

<sup>7</sup> Jonson, *op. cit.*, pp. 44, 78.

<sup>8</sup> *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 12 de julio de 2008, en <http://www.mid.ru>.

<sup>9</sup> Alonso Marcos, Antonio: “Andiján, un año después. Repercusiones en la política exterior de Uzbekistán”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 11 (mayo 2006), pp. 191-209. Sobre Uzbekistán, véase también el libro del polémico embajador británico en aquellos años. Murray, Craig (2006): *Murder in Samarkand: A British Ambassador's Controversial Defiance of Tyranny in the War on Terror*, Edinburgh, Mainstream.



rechazo ruso a las críticas occidentales en cuanto a la democracia y los derechos humanos encuentra, inevitablemente, un oído favorable en los regímenes de Asia Central, todos ellos autoritarios en distinto grado. Aunque se trata de sistemas políticos muy diferentes —Rusia, pese a todas sus carencias, no puede considerarse en absoluto un régimen tan represivo como Uzbekistán o Turkmenistán, tal vez con la excepción de la república chechena—, la ideología rusa de la “democracia soberana” simboliza esta reivindicación común del derecho de cada país a adoptar modelos alejados de la democracia liberal, como forma de justificar la permanencia de las actuales élites en el poder<sup>10</sup>.

Más recientemente, los líderes centroasiáticos han apoyado el resultado de las elecciones parlamentarias rusas de 2011, repitiendo en sus medios de comunicación la versión oficial del Kremlin y guardando silencio sobre las protestas populares. También el recién elegido presidente kirguís Atambayev, llegado al cargo tras los enfrentamientos interétnicos de 2010, se ha mostrado deseoso de mantener buenas relaciones con Moscú<sup>11</sup>.

La competencia de otras grandes potencias para el papel de Rusia en Asia Central se ha hecho cada vez más evidente en los últimos años, principalmente a través de los ámbitos económico —caso de China— y de seguridad —caso de EE.UU.—, quienes han aprovechado sus ventajas comparativas en estos aspectos para tratar de llenar progresivamente el vacío dejado por el declive de la influencia rusa.

### **3.2. Asia Central como zona de influencia económica y comercial de Rusia**

Rusia ha continuado siendo un actor económico de primer orden en estas cinco repúblicas centroasiáticas. Sin embargo, tras el fin de la URSS el interés de Moscú por desarrollar las relaciones económicas con Asia Central, al igual que las políticas, fue inicialmente escaso: se percibía históricamente a estas repúblicas como una carga sostenida mediante los subsidios<sup>12</sup>, a lo que se añadían también otras valoraciones de índole cultural, como antigua metrópoli que habría contribuido decisivamente al desarrollo material de sus antiguas colonias. Esta percepción de la región centroasiática como problema más que como oportunidad comenzó a transformarse con la llegada de Putin a la presidencia, en la que la explotación y transporte de los recursos energéticos del Caspio se convirtió en un objetivo fundamental, que implicaba también a los demás países no ribereños<sup>13</sup>.

El principal socio comercial de Moscú en la región es Kazajstán, por su tamaño y posición geográfica; importa especialmente bienes de consumo —aunque de estos parte son para la posterior venta a otros países centroasiáticos— y exporta metales y petróleo (fig. 1). Aunque las importaciones de productos rusos siguen siendo notables, no suponen en absoluto una dependencia de estos países con respecto a Rusia. En general, Moscú está en retroceso desde el fin de la URSS como socio comercial de Asia Central por la competencia de bienes de consumo más baratos como los chinos. Lo mismo sucede en cuanto a la energía: China ha

<sup>10</sup> Boonstra, Joos: “Russia and Central Asia: From Disinterest to Eager Leadership”, *The EU-Russia Centre Review*, nº 8 (2008), monográfico “Russian Foreign Policy”, p. 71, en <http://www.eu-russiacentre.org>.

<sup>11</sup> Marat, Erica y Kasymalieva, Aida: “As Putin’s Popularity Wanes In Russia, His Regional Initiatives Might Lose Traction”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 8, nº 229, 16 de diciembre de 2011, en <http://www.jamestown.org>; Kazantsev, Andrei A. (2010): “Russian Policy in Central Asia in 1991-2010: A Disappearing Power?”, EUI Working Papers, RSCAS 2010/59, Florencia, European University Institute, p. 28, en <http://www.eui.eu>.

<sup>12</sup> En 1989, la república soviética de Rusia financiaba a las repúblicas centroasiáticas con unos 25.000 millones de dólares, cantidad que en 1992 —ya tras las independencias— se redujo a 17.000. Ruiz González, Francisco J. (2011): “La Organización de Cooperación de Shanghai en su X Aniversario”, Documento de Análisis nº 018/2011, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, p. 2.

<sup>13</sup> Jonson, *op. cit.*, pp. 100-101, 189.

comenzado a invertir en el sector energético de Kazajstán y Uzbekistán —así como en infraestructuras en el caso de Tayikistán—, haciéndose con el control tanto de yacimientos como de oleoductos/gasoductos mediante la concesión de generosos préstamos: por ejemplo, 10.000 millones de dólares a la república kazaja en 2009<sup>14</sup>.

**Fig. 1. Relaciones comerciales entre Rusia y los cinco países de Asia Central (2008)**<sup>15</sup>

	<i>Importaciones de Rusia</i> (% de sus imp. totales)	<i>Exportaciones a Rusia</i> (% de sus exp. totales)
Kazajstán	35,9%	12,0%
Kirguistán	36,6%	19,2%
Uzbekistán	24,7%	19,6%
Tayikistán	32,3%	8,6%
Turkmenistán.	15,9%	No disponible

Desde la puesta en funcionamiento del gasoducto entre Turkmenistán y China —que podría llegar a abastecer hasta el 50% de las necesidades de este país—, se ha reducido además el volumen de gas disponible para Rusia con vistas a la exportación a Europa, así como el interés de China en el futuro gasoducto que se planea construir desde la Siberia rusa<sup>16</sup>. Se trata así de un escenario de “juego a tres bandas” en el que Moscú debe competir con Pekín por adquirir las exportaciones energéticas de los productores del Caspio, no tanto para abastecerse a sí misma como para los cuantiosos ingresos que obtiene de su reexportación a Europa; y al mismo tiempo competir con estos productores por convertirse en suministradores de China con sus propios yacimientos siberianos.

Gran parte de la importancia de Moscú para la región reside en su papel como destino de trabajadores no cualificados o poco cualificados centroasiáticos en sectores como la construcción: las remesas de los emigrantes en Rusia suponen el 30% del PIB de Kirguistán y el 15% del de Tayikistán<sup>17</sup>. Estas remesas se han visto seriamente afectadas por la crisis económica, así como por las nuevas restricciones a los inmigrantes impuestas por las autoridades rusas<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Olcott, Martha Brill (2011): “The ‘Stans’ at 20”, Working Paper 21/2011, Madrid, Real Instituto Elcano, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>15</sup> *Russian Analytical Digest*, nº 71, 25 de enero de 2010, pp. 7-9.

<sup>16</sup> Spechler, Martin C.: “Russia and the Central Asian Economies: From Colonial Subordination to Normal Trade”, *Russian Analytical Digest*, nº 71, 25 de enero de 2010, pp. 3-4; Cutler, Robert M.: “Turkmenistan to Boost Gas Exports to China”, *Asia Times*, 1 de diciembre de 2011, en <http://www.atimes.com>.

<sup>17</sup> Olcott, *op. cit.*

<sup>18</sup> Spechler, *op. cit.*, p. 4.





La organización económica regional más exitosa ha sido EURASEC, en el marco de la cual se ha llegado al Espacio Económico Común que incluye a Rusia, Kazajistán y Bielorrusia, como paso posterior a la unión aduanera entre los tres países creada en julio de 2011. Esto llegará a permitir, en palabras del primer ministro Putin, suprimir los controles a lo largo de los 7.000 km. de frontera ruso-kazaja, tomando como modelo el espacio Schengen de la UE. A este grupo desea sumarse Kirguistán, también miembro junto con Tayikistán de EURASEC; otros como Uzbekistán y Turkmenistán han rechazado hacerlo<sup>19</sup>.

La OCS, pese a tratarse también de una organización de seguridad, ha desarrollado también un componente económico con diversos planes para promover el comercio y la cooperación en varios sectores. Sin embargo, los intereses de sus principales miembros — Rusia y China— son, como hemos visto, muy diferentes en este sentido<sup>20</sup>. Moscú teme convertirse, al igual que está ocurriendo con los países centroasiáticos, en un suministrador de materias primas y comprador de bienes de consumo a China: las exportaciones de armamento son prácticamente las únicas con valor tecnológico que destina Rusia a ese país. Por otra parte, el recelo se extiende a los inmigrantes chinos en las regiones fronterizas rusas de Siberia y el Lejano Oriente, que por su baja densidad de población se encuentran en desventaja comparativa respecto a las muy pobladas regiones chinas adyacentes.

### **3.3. Asia Central como fuente de inestabilidad y desafíos de seguridad para Rusia**

Pese a la existencia desde 1992 del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI, convertido en organización (OTSC) diez años después, y del que son miembros las cinco repúblicas centroasiáticas salvo Turkmenistán —en línea con su política de “neutralidad positiva”<sup>21</sup>—, las percepciones de amenaza de Rusia y estos países no siempre han sido coincidentes. En particular, mientras que Moscú ha tratado de contener la ampliación de la OTAN en Europa Oriental definiéndola como una amenaza para su seguridad, los países de Asia Central han tratado en mayor o menor medida de buscar un equilibrio que les permitiera obtener a la vez el máximo beneficio tanto de su relación con Rusia como con Occidente.

La prioridad otorgada a la lucha contra el terrorismo islámico, primero a partir del inicio de la segunda guerra de Chechenia en 1999 —definida como una “operación antiterrorista”— y después reforzada tras los atentados del 11-S en EE.UU., se ha convertido en el principal nexo de unión en las preocupaciones de seguridad de Rusia y los regímenes centroasiáticos<sup>22</sup>. Así, se adaptó el Tratado de Seguridad Colectiva a esta nueva misión —incluyendo el establecimiento de una Fuerza de Reacción Rápida de 1.500 efectivos, aumentados después a 4.000— y comenzaron a celebrarse ejercicios conjuntos con la lucha contra el terrorismo o contra el narcotráfico como escenario<sup>23</sup>. En 2001 se estableció además un Centro Antiterrorista de la CEI con sede en Bishkek<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Olcott, *op. cit.*; Putin, Vladimir: “Article published in the newspaper Izvestia. A new integration project for Eurasia: The future in the making”, 4 de octubre de 2011, en <http://premier.gov.ru>.

<sup>20</sup> Kazantsev, *op. cit.*, pp.24-25.

<sup>21</sup> Gleason, Gregory: “Turkmenistan after Turkmenbashi”, 22 de diciembre de 2006, en <http://www.eurasianet.org>.

<sup>22</sup> Allison, Roy: “Strategic Reassertion in Russia’s Central Asia Policy”, *International Affairs*, vol. 80, nº 2 (2004), p. 285.

<sup>23</sup> Jonson, *op. cit.*, pp. 68-70, De Pedro, Nicolás (2009): “La seguridad en Asia Central y sus dilemas”, Documento de Trabajo nº 4/2009, Madrid, Real Instituto Elcano, pp. 10-11, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>24</sup> Paramonov, Vladimir y Stokov, Aleksey (2008): “The Evolution of Russia’s Central Asia Policy”, ARAG Central Asian Series 08/21 (E), Shrivenham, Defence Academy of the United Kingdom, p. 14.



La guerra de Afganistán supuso un hito en cuanto que Putin apoyó tácitamente la intervención estadounidense, suministrando inteligencia y permitiendo que los regímenes centroasiáticos colaborasen con las tropas de EE.UU. acogiéndolas en su territorio. Este giro respecto a las posiciones oficiales anteriores del Kremlin se debió en parte, sin duda, a la conciencia de que tal intervención era inevitable aunque Rusia se opusiera a ella, por lo que se trataba de “hacer de la necesidad virtud” —como señala Allison<sup>25</sup>— aprovechando para sumarse al influyente grupo de países que creía necesario en aquel momento privar a Al-Qaeda de su base en territorio afgano, evitando así que Rusia quedase marginada de la respuesta internacional a los atentados del 11-S.

Por otro lado, existía una coincidencia objetiva de intereses, ya que Rusia llevaba alertando desde años atrás sobre el peligro de la extensión del radicalismo islámico, que temía que se produjera no sólo desde su frontera caucásica —con la implicación de elementos islamistas radicales en el conflicto por la independencia de Chechenia—, sino también desde Asia Central, extendiéndose desde Afganistán hacia el territorio ruso. De ahí el apoyo de Moscú a la Alianza del Norte en su lucha contra el régimen talibán, que sería tan útil posteriormente para la intervención de EE.UU. Sin embargo, cuando en 2003 se produjo la posterior invasión de Irak por la coalición liderada por Washington, la situación fue muy diferente, dejando en evidencia las diferencias entre Moscú y los países de Asia Central. Rusia y Tayikistán se opusieron directamente a la guerra, mientras que Kazajstán llegó a contribuir enviando a Irak un pequeño número de efectivos expertos en desminado. Uzbekistán declaró también su apoyo, para lograr mayores niveles de ayuda estadounidense<sup>26</sup>.

En cuanto a la OTSC, desde su transformación en organización se ha consolidado como el principal foro multilateral para cuestiones de defensa liderado por Rusia, al que pertenecen también Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, Armenia y Bielorrusia. Además del compromiso de defensa colectiva en caso de ataque, la OTSC ha incorporado la Fuerza de Reacción Rápida y el Centro Antiterrorista de Bishkek antes mencionados, así como los ejercicios anuales *Rubezh*; los celebrados en 2010, por ejemplo, contaron con la participación de más de 1.000 efectivos en un escenario contrterrorista<sup>27</sup>. A los beneficios del intercambio de información y estas actividades, se une para los Estados miembros la posibilidad de comprar armamento a Moscú con los precios del mercado interno ruso, lo cual constituye por sí solo un poderoso incentivo para la pertenencia a la organización. Rusia se convierte así en proveedor de seguridad militar para estos países, tanto mediante la garantía de defensa colectiva como mediante este suministro de armamentos<sup>28</sup>.

Dentro de las organizaciones de seguridad presentes en la región, destaca asimismo la OCS, creada en 2001 a partir de los “Cinco de Shanghai” —Rusia, China, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán—, firmantes de un acuerdo para la promoción de la confianza en el ámbito militar. La estructura de la OCS incluye un secretariado permanente y un Centro Antiterrorista (RATS) con sede en Tashkent; existe además una Convención de la OCS contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo, las “tres plagas” o “tres fuerzas maléficas”, como las define China en relación con el separatismo uigur en su región de Xinjiang, fronteriza con Asia Central. Los miembros son los cinco anteriores, a los que se unió posteriormente Uzbekistán; han celebrado una serie de ejercicios llamados *Peace Mission*,

<sup>25</sup> Allison, *op. cit.*, p. 278.

<sup>26</sup> Jonson, *op. cit.*, p. 85; Blagov, Sergei: “Concerns and Divisions in Central Asia”, *Asia Times*, 27 de marzo de 2003, en <http://www.atimes.com>.

<sup>27</sup> Paramonov y Stokov, *op. cit.*, p. 14; De Pedro, *op. cit.*, p. 10; Maksudov, Maks: “Tajikistan Hosts Rubezh-2010 Counter-Terrorism Exercises”, 27 de abril de 2010, en <http://www.centralasiaonline.com>.

<sup>28</sup> Allison, *op. cit.*, p. 286.

también centrados en responder a ataques terroristas, y con una sustancial participación de tropas: 5.000 en 2010<sup>29</sup>. Como indican Freire y Ruiz, la OCS permite a Rusia ejercer una doble contención: limitando la influencia de China al tenerla *dentro* de la organización, y la de EE.UU. al mantenerlo *fuera* de la misma<sup>30</sup>.

Los países que aún cuentan con presencia de fuerzas rusas (fig. 2) son Tayikistán —que les alquila una base militar a las afueras de Dushanbé— y Kirguistán, que acoge en su territorio tanto la base aérea rusa de Kant como la estadounidense de Manas; aunque ya ha pedido a Washington que la abandone en 2014 tras retirar sus tropas de Afganistán<sup>31</sup>. La base de Kant está adscrita a la Fuerza de Reacción Rápida de la OTSC, pero depende —al igual que la situada en territorio tayiko— del Distrito Militar Central ruso. Existe además una estación de radar en Kazajstán, utilizada para detectar misiles.

Fig. 2. Efectivos de las fuerzas armadas rusas en las cinco repúblicas centroasiáticas<sup>32</sup>

Kazajstán	Kirguistán	Uzbekistán	Tayikistán	Turkmenistán
1 estación de radar de las fuerzas de disuasión estratégica	500 efectivos de la Fuerza Aérea  5 aviones Su-25; 2 helicópteros Mi-8	-	1 división mecanizada (5.000 efectivos)  5 aviones Su-25; 4 helicópteros Mi-8	-

#### 4. Conclusiones

Las relaciones de Rusia con las cinco repúblicas de Asia Central se han visto condicionadas, como hemos visto, por la herencia de la época soviética, en la que se esperaba de las autoridades locales lealtad a Moscú a cambio de su sostenimiento en el poder mediante contraprestaciones económicas. Este modelo se ha tratado de mantener y aún pervive en cierta medida, en distinto grado en cada uno de los países; pero tanto su reconocimiento como Estados independientes, como el creciente interés de otras grandes potencias en ellos, les han permitido ejercer de forma notable sus propias políticas interiores y exteriores.

Rusia sigue aún muy condicionada, al igual que en otros escenarios de su periferia, por una interpretación geopolítica en términos de “juego de suma cero”, en la que se percibe la creciente influencia de actores externos —como EE.UU. o China— como una reducción paralela de su propio papel en la región<sup>33</sup>. No obstante, esta rigidez en el plano teórico se ve moderada por un pragmatismo en las decisiones concretas, y por la conciencia de que en el momento actual Moscú no cuenta con las capacidades necesarias para impedir esta entrada de

<sup>29</sup> Ruiz González, *op. cit.*; De Pedro, *op. cit.*, p. 11.

<sup>30</sup> Freire, María Raquel: “Russian Policy in Central Asia: Supporting, Balancing, Coercing, or Imposing?”, *Asian Perspective*, vol. 33, nº 2 (2009), p. 129; Ruiz González, *op. cit.*, p. 9.

<sup>31</sup> Olcott, *op. cit.*; International Institute for Strategic Studies (IISS) (2011): *The Military Balance 2011*, Londres, Routledge, p. 174.

<sup>32</sup> Elaboración propia según datos del IISS, *op. cit.*, p. 192.

<sup>33</sup> Allison, *op. cit.*, p. 278.



otros actores; ni mucho menos para una reintegración neoimperial en la línea de las tesis eurasiánistas, tan populares entre los políticos rusos más conservadores.

Por esta razón, la respuesta rusa a su pérdida relativa de protagonismo en Asia Central ha sido flexible, combinando tanto el refuerzo de las relaciones bilaterales como el establecimiento de distintos foros políticos, económicos y de seguridad, en los que poder alcanzar consensos tanto entre potencias regionales —Rusia y China— como con cada uno de los países centroasiáticos. Sin embargo, se ha tratado de una respuesta tardía y no sostenida suficientemente como prioridad en el tiempo, dando la impresión de que ha sido únicamente cuando actores externos han comenzado a ejercer su influencia en la región cuando Moscú ha prestado atención a las necesidades de estos países, fomentando así en los respectivos gobiernos el juego de equilibrios entre potencias para maximizar el beneficio obtenido de cada una de ellas.

Aunque motivada por sus propios intereses, frenada por las inercias del pasado y obstaculizada por sus propias contradicciones internas, la política rusa hacia Asia Central ha servido también para mantener la estabilidad regional —al precio del sostenimiento de regímenes autoritarios que supriman toda oposición interna— y fomentar la confianza en el ámbito de la seguridad interestatal, implicando a Pekín en la lucha contra amenazas realmente presentes en la zona, como el terrorismo y el tráfico de drogas. Sin embargo, esta aproximación de pura *realpolitik* puede ser contraproducente a largo plazo, ya que es precisamente la corrupción y el carácter represivo de los gobiernos centroasiáticos lo que permite la proliferación de estas amenazas, que afectan también a la seguridad de la propia Rusia. Así, en ausencia de reformas en profundidad del sistema interno de estos países, los logros de estas iniciativas serán necesariamente limitados.

La idea de una “Unión Eurasiática” siguiendo el modelo de la UE, anunciada por Putin como continuación futura del actual Espacio Económico Común con Bielorrusia y Kazajstán<sup>34</sup>, y que incluiría a toda Asia Central, no deja de ser —pese al debate que ha generado— parte de la estrategia electoral del todavía primer ministro de cara a su planeado retorno a la presidencia en marzo de este año. Pese a los esfuerzos realizados para mantener a Moscú como polo en la región de Eurasia, se trata más de una contención de daños para prevenir una aceleración de su declive en comparación con otros actores que de un proyecto tan ambicioso como el enunciado por Putin en su artículo en *Izvestia*.

Por esta razón, es previsible que en los próximos años continuemos asistiendo a una continuación del juego de equilibrios y reequilibrios entre los cinco países centroasiáticos y Rusia, con la mirada puesta en otras potencias; un “Gran Juego” que lejos de ser necesariamente de “suma cero” o requerir un control neocolonial de los territorios, presenta en sus distintos niveles —necesidad de recursos naturales, lucha contra amenazas de seguridad comunes, vínculos históricos y culturales— múltiples oportunidades para afrontar desafíos de forma cooperativa.

---

<sup>34</sup> Putin, *op. cit.*



## EL FACTOR MILITAR EN ASIA CENTRAL

Ángel Gómez de Ágreda<sup>1</sup>  
*Ministerio de Defensa*

### Resumen:

La importancia geoestratégica de la región de Asia Central, en el corazón mismo del continente, se une a su relevancia como suministrador y como paso obligado de significativos recursos energéticos hacia algunas de las economías emergentes más importantes del siglo XXI. Las Fuerzas Armadas de las repúblicas que la componen tienen, no obstante, una importancia muy relativa en el contexto general de la región. Sus ejércitos, en su mayor parte, obsoletos y heredados de la etapa soviética, están más enfocados hacia el interior que hacia el exterior. Las 80la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva y la Organización para la Cooperación de Shanghái, son el principal asidero internacional de una región dependiente de sus poderosos vecinos.

**Palabras clave:** Asia Central, energía, Fuerzas Armadas, OCS, OTSC.

**Title in English:** *“The Military Factor in Central Asia”.*

### Abstract:

*The geostrategic importance of Central Asia, as it is located in the very heart of the continent, adds to its relevance as a provider and a route for significant energy resources which feed some of the most important emergent economies of the XXIst Century. The Armed Forces of the republics – the so called “stans” – deserve little consideration in the general context of the region. Their Armies, for the most part obsolete and inherited from the Soviets, are more focused on internal than external matters. The International Organizations in which they take part – be it the Community of Independent States, the Collective Security Treaty Organization or the Shanghai Cooperation Organization – are the most meaningful link in a region which is mostly dependent on its powerful neighbours.*

**Keywords:** *Central Asia, Energy, Army Forces, SCO, CSTO.*

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

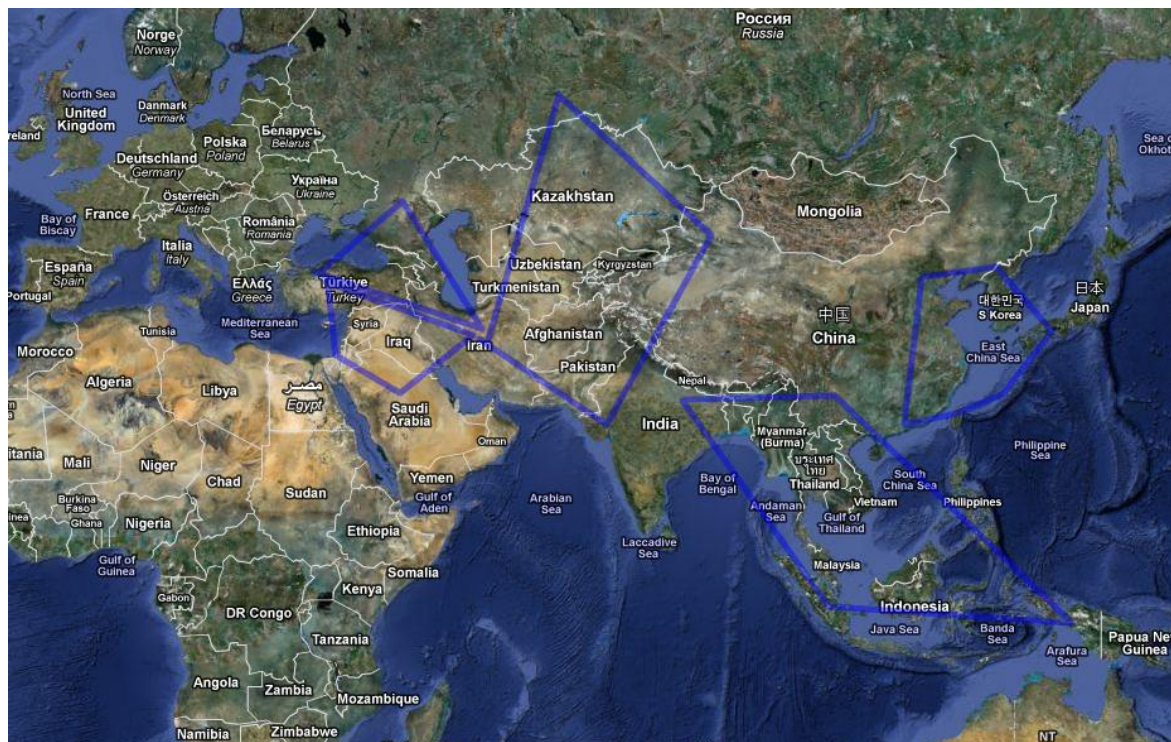
<sup>1</sup> Ángel Gómez de Ágreda es Teniente Coronel del Ejército del Aire.

## 1. Factores geoestratégicos y geopolíticos

Hay regiones llamadas a ser escenario de continuas disputas y conquistas; regiones cuyas características las convierten en paso obligado para todas las campañas de conquista, para todas las rutas del comercio, para todas las peregrinaciones. Muchas veces, estas regiones terminan por ser poco más que eso, lugares de tránsito, de paso, cuyos habitantes terminan por asimilar parte de lo bueno y de lo malo que discurre por ellas. En unos casos son las características geográficas propias o del entorno las que configuran el contorno de estos parajes, en otros, es la existencia más o menos permanente de grandes potencias o de grandes intereses en sus inmediaciones lo que les convierte en *marcas*, en zonas colchón donde convergen y chocan las líneas de expansión de sus vecinos.

La Península Ibérica, los Balcanes o Palestina son ejemplos clásicos de este tipo de regiones donde las culturas, las etnias y las religiones se mezclan con el paso de los pueblos por estos cuellos de botella geoestratégicos. No importa cuál sea la realidad política de la región, si está unida o dispersa, si es un Estado poderoso o una miríada de pequeños reinos o tribus; su posición geográfica acaba por convertirle en polo de atracción para los demás. Sean los otros pueblos vecinos o lejanos, busquen la seguridad en una huida de un enemigo o mejorar sus condiciones de vida, las rutas de sus invasiones, peregrinajes o migraciones terminan por atravesar estos territorios.

A la importancia geoestratégica de determinadas regiones hay que sumar la trascendencia geopolítica que puedan tener en función de su posición relativa a las grandes potencias. Un sencillo ejercicio sobre un mapa nos revela su ubicación. Basta con unir entre sí con líneas rectas a las grandes potencias y las potencias regionales para enmarcar la posición de las regiones en las que confluyen los intereses de todas ellas.



Mapa 1. La confluencia de intereses de las potencias. Elaboración propia sobre Google Maps.



Siendo cierto que la mayor parte de las potencias tienen una permanencia prolongada en el tiempo, las regiones en las que convergen sus intereses son igualmente estables. La intersección de los intereses de una Turquía con vocación de liderazgo, de un Irán portando la bandera del chiismo, de Arabia Saudí como contraparte suní y de Israel, única potencia nuclear y mayor potencia militar de la región, nos define una región que incluye a un Iraq que no termina de encontrar la estabilidad y una Siria que vive en su interior la influencia de los cuatro vértices del polígono. No es casualidad que la inestabilidad surja en estas zonas en cuanto cesa la influencia apaciguadora de los intereses de potencias globales.

Igual razonamiento podríamos hacer en el caso de la convergencia entre la Federación Rusa, la propia Turquía y, de nuevo, Irán. La región caucásica se encuentra atrapada entre los tres imperios tradicionales: ruso, otomano y persa y, sabiendo todos que es una zona fronteriza, pretenden hacer sentir su influencia en ella en mayor medida que sus rivales.

Más al este nos encontramos el singular caso del Mar del Sur de China, donde habría que incluir la influencia que la Flota norteamericana tiene en la región como uno de los vértices a tener en cuenta. Caso similar sería el del Mar de la China Oriental, que atrapa dentro de su área a la Península de Corea sin que se pueda decir que ésta es paso obligado para llegar a ninguna parte, es decir, sin que se den los condicionantes geoestratégicos en este caso. La geopolítica puede definir por sí misma el papel de los pueblos y las naciones sin el concurso de la geografía; al menos si descontamos la influencia que ésta ejerce en la misma génesis de las potencias y en su sostenimiento en el tiempo.

Quizás el más clásico de los escenarios que vienen marcados por la geopolítica y apoyados por la geoestrategia sea, sin embargo, el de Asia Central. El *Gran Juego*, como se conoce a la pugna por la influencia en la región entre los imperios ruso y británico desde los primeros años del siglo XIX hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, es el ejemplo más documentado de la convergencia de intereses sobre una región que pocos han tenido el deseo de dominar, pero menos aún de permitir que fuera posible su dominio por parte de una potencia rival. La máxima extensión del Imperio Otomano y su control de esta región y las influencias que perviven del mismo en cuanto a su cultura y religión terminan por configurar el marco en que encuadraremos el escenario a estudiar.

La peculiaridad principal de lo que conocemos como Asia Central es su carácter absolutamente continental alejado de toda salida a mares abiertos. Kirguistán es el país más alejado del océano en todo el planeta y ninguno de los estados que la componen tiene siquiera próxima una salida al mar<sup>2</sup>. La región es el candidato ideal para formar parte de uno o varios estados de los que sí gozan de ese privilegio; la cuestión es determinar cuál de las grandes potencias que los rodean debería ser ese estado. Esa es la incógnita que han intentado despejar un imperio tras otro a lo largo de los siglos. En este contexto, los ejércitos de las tribus o países de Asia Central apenas si han podido suponer un relativo freno a las invasiones que llegaban de los cuatro puntos cardinales. Las Fuerzas Armadas actuales, herederas de aquellos

---

<sup>2</sup> El Mar Caspio no termina de tener un estatuto jurídico definido. Sus aguas salobres no evitan que sea considerado por algunos como el lago más grande del mundo. La distinción no es banal ya que afecta al tratamiento que recibe a la luz del Derecho Internacional y, por lo tanto, al reparto de las riquezas energéticas e ictícolas y al tránsito por sus aguas. Si bien el sistema del Caspio es endorreico, es decir, que sus aguas no tienen salida más allá de la evaporación que sufran, existe un canal de comunicación a través del Don y el Volga hacia el Mar Negro y otros proyectos que permitirían el tránsito de buques de moderado tonelaje hacia aguas abiertas. La importancia del Caspio en muchos aspectos puede convertirlo, para bien o para mal, en un factor relevante en la estabilidad futura de la región al albergar en él muchos factores de cohesión y disgregadores a la vez.



ejércitos, no juegan un papel mucho más significativo en la política exterior de las actuales repúblicas de Asia Central.

Las fuerzas militares y de seguridad de casi todos estos países son, en muchos casos, restos de serie que dejaron atrás los soviéticos hace ahora veinte años; en algunos, apenas un instrumento que mira más hacia el interior que hacia las fronteras exteriores. Los retos que Asia Central afronta en el siglo XXI son, no obstante, de una naturaleza tal que sus Fuerzas Armadas deberán adaptarse a misiones muy distintas a aquellas para las que fueron dotadas, desplegadas y organizadas en un principio. Igual que en el resto del mundo, la revolución en los asuntos militares<sup>3</sup> deberá llegar a la región para mejor amoldarse a los riesgos y amenazas que les acechan.

Plenamente conscientes de sus capacidades y del papel que están llamados a jugar, la práctica totalidad de los países de la región han buscado integrarse en alianzas o asociaciones que incluyen a una o varias de las grandes potencias regionales y han pretendido explotar las oportunidades que su ubicación física ofrece para obtener beneficios de los intereses de las potencias globales en la zona. La necesidad de buscar apoyos y de diversificar mercados se ven muchas veces condicionadas por las infraestructuras existentes y por lazos históricos y culturales tanto o más que por barreras físicas. El cambio de foco de la política exterior estadounidense hacia Asia y las operaciones militares en dicho continente de la última década han influido también en la visibilidad y el interés de unos y otros por potenciar un acercamiento a la región con independencia de los intereses geoestratégicos que tuvieran por sí mismas.

Dos alianzas destacan sobre las demás desde el punto de vista de la seguridad. La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) es una institución con un carácter básicamente de Defensa – y, consecuentemente, como se verá, de industria de Defensa – mientras que la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) se centra más en los asuntos de Seguridad, de convivencia y, potencialmente, comerciales. Dominadas respectiva y oficiosamente por la Federación Rusa y por la República Popular China, son organizaciones con unas características muy claramente definidas por la potencia dominante en cada caso. En las dos, como corresponde a la idiosincrasia de los pueblos orientales, los ritmos, los plazos y los símbolos son particularmente importantes. En ambos casos, además, la organización final surge como desarrollo o filial de otra anterior.

Con unas raíces más o menos profundas en la Historia, los países de Asia Central son, en su forma moderna, muy recientes. Todos, sin excepción, nacieron ha hecho ahora veinte años, fruto inesperado – y en muchos casos involuntario – de la desintegración de la Unión Soviética. Moscú diseñó la región a su conveniencia y sin tener en cuenta la idiosincrasia de cada pueblo. Con la misma frivolidad y falta de perspectiva que los imperios británico o francés en su día, se trazaron fronteras y se establecieron infraestructuras con total desprecio por los intereses locales. Las industrias servían los intereses centrales definidos por el Kremlin y los recursos eran compartidos sin tasa ni gravamen alguno entre lo que hoy son naciones independientes. Buena parte de los conflictos presentes y futuros de la zona tienen y tendrán su causa última en este diseño.

---

<sup>3</sup> La revolución de los asuntos militares (RMA, *Revolution in Military Affairs*) es una expresión acuñada en los últimos tiempos para definir los cambios a que están siendo sometidas las Fuerzas Armadas de todo el mundo en función de las nuevas posibilidades y nuevos requerimientos de seguridad. Puede ampliarse información en <http://www.comw.org/rma/>.





## 2. Qué es y qué representa Asia Central

Se entiende por Asia Central al conjunto de repúblicas, situadas al este del Mar Caspio, desgajadas de la Unión Soviética tras su desmembración en diciembre de 1991. Los Estados resultantes – Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán, Turkmenistán y Tayikistán – adoptaron las fronteras asignadas por Moscú en su división en Repúblicas Autónomas a lo largo del tiempo en que ejerció su dominio sobre ellas. En muchos casos, los gobernadores soviéticos pasaron a ser los presidentes de las repúblicas escindidas y, en alguno, siguen siéndolo.

La definición, no obstante, de dónde empieza y dónde termina la región está sujeta a discusión. Por sus características morfológicas y por buena parte de su historia, el territorio que hoy ocupa Afganistán podría estar incluido dentro de la misma. En realidad, podríamos asimilar Asia Central como el espacio que ha ido cambiando de manos de forma más o menos periódica entre los invasores orientales (mongoles, por ejemplo), persas, turcos y rusos; como esa *tierra de nadie* que quedaba entre el Imperio del Centro chino, el imperio zarista, el británico hasta la línea Durand y el Otomano. De hecho, no es posible entender la historia de Afganistán, incluso la más reciente, sin comprender la de sus vecinos del norte. Sin embargo, una vez hecha la salvedad, limitaremos nuestro análisis a las cinco repúblicas escindidas de la Unión Soviética.

Se puede decir, por consiguiente, que tanto la forma de gobierno como las instituciones y las fronteras mismas de la región vienen definidas por la conveniencia de un ente supranacional, la Unión Soviética, en cuyo seno estaban destinadas a permanecer como parte integrante del mismo. A diferencia de muchos otros estados, los de Asia Central no se atienen a criterios étnicos, culturales o religiosos de forma estricta porque los límites entre ellos se establecieron como una referencia administrativa más que como la delimitación de dos pueblos diferentes.

A los movimientos de población que, de forma natural, se producen entre dos territorios cualesquiera habría que añadir el carácter intrínsecamente nómada de muchos de los habitantes que pueblan la región, en la que el pastoreo tiene una importancia significativa. La población así entreverada se mezcló además con elementos del resto de la Unión Soviética procedentes, en unos casos de la migración voluntaria de rusos étnicos, en otros de las sucesivas deportaciones masivas llevadas a cabo en la época de Stalin. Por si fuera poco, la cultura de origen turco común a muchas de estas regiones y a otras vecinas – como la conflictiva provincia china de Xinjiang – favorece el intercambio y la mezcolanza entre ellas.

Este último rasgo característico de la mayor parte de la población local puede suponer un potenciador de riesgos y amenazas en tanto que favorece la ósmosis en los conflictos de carácter secesionista de la vecina uigur del Este. A efectos prácticos, existe una importante componente identitaria común a ambos lados de la frontera. No en vano, la misma génesis de la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), el grupo denominado “Los cinco de Shanghái”, está en la vocación declarada de definir las fronteras entre los nuevos estados y de ellos entre sí y de éstos con sus vecinos mayores, Rusia y China<sup>4</sup>.

Difícil labor tenía por delante una organización que debía sancionar unos límites tan arbitrarios como la misma existencia de los estados que la componían. Uzbekistán y

---

<sup>4</sup> Todavía en enero de 2011 Tayikistán cedía mil kilómetros cuadrados de territorio en disputa a la República Popular China. La zona, en la cordillera de Pamir, representa, no obstante, sólo una pequeña fracción de la reivindicación inicial china. A pesar de todo, Pekín se dio por satisfecho con este acuerdo que pone fin a un contencioso centenario.



Tayikistán, por ejemplo, habían formado parte, inicialmente y durante cinco años, de una única República Socialista Soviética autónoma hasta que Moscú decidió dividir las en 1929.

Más factores disgregadores se hicieron aparentes tras la disolución de la Unión Soviética. La aparición de fronteras donde antes había límites administrativos dejó patente el desigual reparto de los recursos que se da entre los cinco estados. Tres de ellos son ricos en depósitos energéticos de hidrocarburos – Kazajstán, Uzbekistán y Turkmenistán – mientras los otros dos carecen casi por completo de ellos. Sin embargo, Kirguistán y Tayikistán disponen de un enorme potencial de recursos hídricos y un desnivel natural que multiplica su potencial utilización para la generación de energía.

Claro está que, el mismo recurso que estos dos países necesitan utilizar para compensar su falta de yacimientos petrolíferos y gasísticos, se considera vital aguas abajo para sostener una agricultura intensiva en su uso y que fue implantada en la región por un régimen soviético que no tenía que someterse a consideraciones internacionales. La exigencia de acceso al agua, basada en el uso que se hace de la misma río abajo, en una agricultura con uso intensivo de este recurso, no despierta ninguna simpatía en los estados montañosos que apenas si tienen superficie cultivable propia – y, por lo tanto, posibilidad de aprovechar su agua para la agricultura – al tiempo que carecen de las importantes reservas de hidrocarburos de los países más occidentales.

No se está hablando de hipotéticos *casus belli* que pudieran surgir en un futuro, más o menos lejano, en Asia Central sino de realidades que ya han provocado enfrentamientos entre los distintos países. Las voladuras de algunas de las escasas vías férreas que transitan por la región tienen su origen en la pretensión de retrasar el acopio de materiales de construcción para la erección de centrales hidráulicas que condicionarían los caudales disponibles en los vecinos riparios.

No son, por lo tanto, las formas de vida, las costumbres, lo que ha cambiado en Asia Central. En realidad es la aparición de fronteras estatales lo que ha modificado el paisaje y lo que condiciona el ejercicio de las actividades que venían desarrollándose sin mayor problema durante milenios. Esto es tanto más así cuanto que los límites que se han establecido a los estados no son capaces de contemplar la distribución geográfica de las distintas etnias y sensibilidades sociales. A falta de una unidad étnica, los gobiernos se han basado, como en otras partes del mundo, en una identidad nacional basada en la lengua autóctona – y, normalmente, en detrimento del ruso, hablado por la generalidad de la población – como elemento cohesionador.

El poder tradicional se dispersaba en los clanes y hordas que no conocían de barreras políticas y era la fuerza de cada uno de estos grupos lo que les aupaba por encima de los demás o los postergaba a una posición subordinada. La dominación soviética introdujo la idea de la centralidad del poder y la uniformidad del lenguaje. Su desaparición supuso la necesidad de recomponer los equilibrios de poder si los gobernantes en ejercicio querían evitar una nueva dispersión tribal y, por lo tanto, ver disminuido su dominio. En muchos casos, como queda dicho, se recurrió a potenciar la diferenciación nacional en función de los idiomas propios de cada una – de vuelta a Babel – y como forma de exaltar el orgullo nacionalista. En todos, el aparato de seguridad del Estado y la manipulación de las narrativas supuso un elemento clave de control.

Entrando en la tercera década de existencia de estos países, los ejércitos y las fuerzas de seguridad de Asia Central juegan un papel más importante en la vida política interna de los



países – y, si acaso en sus relaciones entre ellos – que en su proyección internacional más allá de la región donde, por otro lado, no tienen vocación ni capacidad real de operar.

La penetración de Al Qaeda en la región de la mano de grupos como la Unión para la Yihad Islámica (IJU *Islamic Jihad Union*) y el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU *Islamic Movement of Uzbekistan*) y la exportación del radicalismo afgano suponen un problema mucho mayor que las amenazas convencionales. Estos grupos operan indistintamente en cualquiera de las repúblicas y han operado también en Afganistán. Si bien, hasta el momento, ninguno de estos grupos ha supuesto una amenaza seria para los estados centroasiáticos, su proliferación puede sentirse como una amenaza por parte de rusos o chinos que podrían verse tentados a intervenir para evitarla<sup>5</sup>.

### **3. Bajo la sombra de Rusia y China**

La región por la que discurrió durante siglos la *Ruta de la Seda* ha quedado compartimentada de forma artificial. Después de su pertenencia a un imperio en sus distintas formas políticas y de ver como Moscú traía y llevaba poblaciones enteras a su antojo, de la noche a la mañana surgieron aduanas y controles fronterizos donde antes sólo las montañas y los ríos habían supuesto una barrera a la movilidad. Y es que, por lo general, la región entera se había ido incorporando casi siempre a cada conquistador y sólo en raras ocasiones una parte había evolucionado de forma independiente del resto.

Por eso los ejércitos de la región tienen las características que heredaron de la Unión Soviética y no las que corresponden a sus necesidades o a su vocación. Cada cual conservó en todo o en parte lo que el Kremlin había colocado en su territorio por consideraciones que sólo eran válidas a la luz de los intereses estratégicos del conjunto de la Unión y que para nada responden a las necesidades o intereses de las repúblicas individualmente. En Asia Central las Fuerzas Armadas nacen con los estados y ya en sazón de madurez; sin embargo, su composición sólo tiene sentido cuando se estudia como un todo – ya que es como fueron diseñadas – y nunca en función de los restos que el azar ubicó en cada país. A pesar de todo, aquí se hará el ejercicio de contemplar a cada una por separado y en su contexto y evolución.

Varios de los países de la región apenas si disponen de entre un cinco y un diez por ciento de superficie cultivable y no mucho más terreno apto para el despliegue de grandes unidades o para el uso de carros de combate. Lo escarpado del terreno y las condiciones climáticas son lo que determina las características de un Ejército, pero deberían ser las amenazas y los intereses estratégicos lo que definiesen sus capacidades. Veremos cómo, en el caso de Asia Central, las amenazas exteriores están limitadas por intereses de potencias mucho más fuertes que estos países y cómo los intereses están, por el momento, limitados por los de estas mismas potencias y por el alcance de sus propias y restringidas economías.

Las elevaciones medias de estos países condicionan sobremanera la operación de las aeronaves, limitando su capacidad de carga o, incluso, su usabilidad cuando las temperaturas son elevadas. Sin embargo, la naturaleza del terreno – sea esta montañosa o desértica, ambas predominantes en la región – impone la utilización de los medios aéreos para dotar a sus fuerzas de una flexibilidad de la que no podrían gozar de otro modo. Los ejércitos

---

<sup>5</sup> Brill Olcott, Martha : “The ‘Stans’ at 20”, *Real Instituto Elcano- Observatorio de Asia Central, Working Paper* (Diciembre 2011).



centroasiáticos se caracterizan por disponer de una aviación de transporte mínima y, casi exclusivamente, dotada de helicópteros, lo que denota el escaso alcance y capacidad de proyección que se pretende conseguir con estos medios. De nuevo, las capacidades de una Fuerzas Armadas delatan las intenciones políticas de un Estado.

La condición continental de casi todos los estados, o su única salida al Mar Caspio, elimina o limita tremendamente su necesidad y capacidad para utilizar una Marina y hacer sentir su presencia en puertos lejanos. A pesar de todo, la magnitud e importancia relativa de los recursos marinos para los dos países con acceso a ellos justifican sobradamente la dedicación de recursos a la vigilancia y control de sus aguas. Sean éstos navales o aéreos, los medios empleados tienen que ser de suficiente entidad como para mostrar compromiso con la misión acometida, al tiempo que ser lo suficientemente modestos para adaptarse a lo limitado de su radio de acción potencial. La creciente importancia de la región litoral caspia para los estados ribereños está haciendo que la inversión en buques de guerra sea muy significativa en el global de las adquisiciones militares regionales.

Asia Central es, por lo tanto, un territorio abierto que se ha visto, de repente, surcado por unas líneas fronterizas que le son fundamentalmente ajenas. Es una región de paso, de tránsito para caravanas o para rebaños; una región dura y difícil para los asentamientos fijos. Sus ejércitos, heredados en su diseño y filosofía de necesidades que les son ajenas, deberán evolucionar para hacer frente a los verdaderos retos que tiene la zona. Como es natural, esta evolución dependerá del ritmo a que pueda o quiera ir el nivel político que sigue – también él – absolutamente condicionado por su pasado soviético. Los recursos disponibles también condicionarán el modo en que se produce la adaptación de los medios a los fines. Aquí, el muy distinto nivel de renta disponible entre los distintos estados puede dar lugar a desequilibrios importantes que den paso a conflictos interestatales.

Como queda dicho, otro factor de enorme importancia en la configuración de las Fuerzas Armadas de estos países – incluso de los países mismos – es su posición periférica respecto de la Federación Rusa y de la República Popular de China. Encajonados entre países con fuertes – y, a menudo, contrapuestos – intereses y con unos ejércitos tremendamente superiores, su situación es similar a la de Suiza en el continente europeo. Así, de constituir una ruta de paso, han acabado por ser un reducto montañoso que proporciona una cierta tranquilidad a sus grandes vecinos.

Aparte de la influencia y limitaciones que impone dicha proximidad, no hay que olvidar la percepción de estas dos grandes potencias de que Asia Central puede ser una puerta de entrada para el radicalismo islamista y para el narcotráfico procedente de las plantaciones de Afganistán. En el caso del terrorismo, la experiencia rusa en el Cáucaso hace que sean particularmente susceptibles a la posibilidad de infiltración de ideologías religiosas extremistas desde el sur. En cuanto a China, la identidad étnica y religiosa más o menos común con los habitantes oriundos de la provincia de Xinjiang y la aversión a cualquier inestabilidad de Pekín, convierte esta amenaza en una prioridad de su política exterior.

El caso del narcotráfico no es menos significativo para las dos potencias asiáticas. China ya experimentó en su sociedad y en su gobierno los efectos del opio en una de las guerras más sucias jamás libradas y que sigue presente en la memoria colectiva del pueblo chino. Para la declinante demografía rusa, la tasa de cien mil muertos anuales debidos al consumo de heroína, es un precio que difícilmente puede permitirse. Para ambos países es una prioridad la contención del avance de ambos fenómenos y para las cinco repúblicas centroasiáticas – independientemente del beneficio que puedan extraer por sí mismas de su erradicación o



mitigación – supone una oportunidad de representar un papel clave en la seguridad de sus vecinos y, por lo tanto, convertirse en aliados inapreciables de éstos.

#### 4. Tratados y Organizaciones

Todo lo dicho se enmarca, además, en los objetivos de las alianzas y asociaciones que mantienen con rusos y chinos. Para estos países, la contribución militar de las repúblicas centroasiáticas a sus propias Fuerzas Armadas, si bien bienvenida desde el punto de vista político, resulta poco trascendente desde el militar, y puede llegar a ser una carga por la necesidad adicional de coordinación y de incremento de la huella logística que supone<sup>6</sup>. Sin embargo, unos ejércitos orientados a impermeabilizar ese *ventre blando* que supone la región para chinos y rusos, supondría un valor añadido importante para ambos.

	Uzbekistán	Tayikistán	Kazajstán	Kirguistán
OSCE	X	X	X	X
Bosnia		X		X
Kosovo	X			
Conf. Minsk			X	
UNMIL				X
UNMIS				X

Participación de las naciones de Asia Central en misiones internacionales. Fuente: Elaboración propia a partir de *The Military Balance*

		Kazajstán	Uzbekistán	Kirguistán	Turkmenistán	Tayikistán
Gasto en Defensa (1)	2007	1.164	-	44	99	78
	2008	1.608	-	47	84	80
	2009	1.353	-	44	-	49
Gasto en Defensa per cápita (2)	2007	76	-	8	21	11
	2008	105	-	9	17	11
	2009	85	-	8	-	7
% del PIB	2007	1,12	-	1,17	0,81	2,13

<sup>6</sup> Aunque sólo sea por la creciente obsolescencia de los sistemas de armas de las repúblicas centroasiáticas, ya que la interoperabilidad sigue estando garantizada al ser el material bélico de éstas, en su inmensa mayoría, de procedencia soviética.



en Defensa	2008	1,18	-	0,92	0,71	1,74
	2009	1,25	-	0,8	-	0,97
Efectivos(3)		49	67	11	22	9
Paramilitares		32	20	10	0	8

(1) Millones de dólares USA

(2) Dólares USA

(3) Miles de personas. Tanto para “Efectivos”, como para “Paramilitares”

Datos sobre Defensa de los países de Asia Central. Fuente: Elaboración propia a partir de *The Military Balance*

Es por esto último que, de las dos principales organizaciones que engloban a los estados centroasiáticos, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, promovida por Moscú, puede tener una filosofía más clásica en cuanto a la cooperación en materia fundamentalmente de defensa, la Organización para la Cooperación de Shanghái, impulsada desde Pekín, se fundamenta, precisamente, en el combate contra los *tres males* que suponen el terrorismo, el separatismo y el radicalismo con un mayor énfasis en la seguridad y la cooperación que en los asuntos estrictamente militares.

#### 4.1. CEI

La Comunidad de Estados Independientes (CEI) es una organización que nace con la disolución de la Unión Soviética; de hecho, su carta fundacional es el certificado de defunción de ésta<sup>7</sup>. El 8 de diciembre de 1991, los Presidentes de Bielorrusia, Ucrania y Rusia se reunieron para firmar el *Acuerdo de Creación* que, en realidad, era el de disolución de la Unión. El mismo documento fundacional de la CEI admite que sus miembros son estados independientes y certifica, de este modo, la desaparición del Estado soviético. El mismo nombre de la organización pretende enfatizar el hecho de que sus miembros han dejado de ser parte de una única entidad para convertirse en entes individuales. La importancia de hacer hincapié en esta circunstancia estriba en la necesidad de los socios de Rusia de reafirmar su identidad frente a Moscú en un momento en el que acababan de adquirir – más bien de recibir, en el caso de las repúblicas centroasiáticas, que nunca la buscaron – su nuevo estatuto como país. Es más, el acuerdo se firma en las afueras de la ciudad de Brest, en Bielorrusia, como contraste buscado a la centralización que presidía las relaciones en el seno de la Unión Soviética.

De acuerdo con su carta fundacional, los objetivos de la CEI son:

- Implementar de la cooperación en los ámbitos político, económico, ambiental, humanitario, cultural y otros,
- Fomentar el desarrollo económico y social integral y equilibrado de los Estados Miembro en el espacio económico común, la cooperación interestatal y la integración

<sup>7</sup> Para más información se puede visitar la página web de la *Comunidad de Estados Independientes*, en <http://e-cis.info/index.php> (en ruso).



- Garantizar los derechos y libertades fundamentales de conformidad con los principios y normas generalmente reconocidos de Derecho Internacional y los documentos de la OSCE,
- Fomentar la cooperación entre los Estados Miembro para garantizar la paz y la seguridad internacionales, así como la puesta en práctica de medidas eficaces para reducir los armamentos y los gastos militares<sup>8</sup>, la eliminación de las armas nucleares y otras armas de destrucción masiva y alcanzar el desarme general y completo,
- Promocionar la libre circulación, contactos y movimientos de ciudadanos de los Estados Miembro en la Comunidad
- La asistencia judicial recíproca y la cooperación en otras esferas de las relaciones jurídicas
- Buscar soluciones pacíficas a las controversias y a los conflictos entre los estados de la Comunidad<sup>9</sup>

Los firmantes dejaron claro desde el principio la disponibilidad de acoger en la nueva organización al resto de las repúblicas ex soviéticas y a aquellos otros estados que sintieran sus objetivos como propios. Este hecho puede resultar relevante más de dos décadas después visto el acercamiento de Teherán a la CEI y a la Organización para la Cooperación de Shanghái en un contexto de creciente aislamiento internacional de la República de Irán.

Sólo unos días después de la firma del Acuerdo por parte de estos tres primeros países, el resto de las repúblicas que conformaban la Unión, excepto Georgia y las tres bálticas, rubricaron el Protocolo de Alma-Ata por el cual se adhirieron a la Comunidad. Georgia terminó por asociarse en 1993, mientras que Estonia, Letonia y Lituania iniciaron una aproximación a Occidente y a la Alianza Atlántica que conllevó numerosas tensiones con Moscú<sup>10</sup>. Sobre el papel, la mayor parte de la antigua Unión Soviética permanecía unida por vínculos en varios campos.

No obstante, ni Turkmenistán ni Ucrania llegaron nunca a ratificar el Acuerdo y, por lo tanto, a ser miembros de pleno derecho de la CEI. En el caso de la primera, la llamada Revolución Naranja y el conflicto que la enfrentó a Rusia a causa de los derechos de paso y precio del gas natural que atraviesa o llega a su territorio tuvieron mucho que ver con la decisión. Su acercamiento a la OTAN con vistas a una posible integración en la misma – paralelos a los de Georgia, por otro lado – estuvieron siempre en la raíz del problema. Para Turkmenistán, la coherencia con el estatuto de país neutral que tiene reconocido por las Naciones Unidas le llevó a cambiar su estatus al de Miembro Asociado en agosto de 2005.

---

<sup>8</sup> Sin embargo, uno de los efectos de esta alianza – igual que de otras – es el generar mercados básicamente cautivos de venta de armamento, normalmente desde la potencia dominante en la organización, en base a la necesidad de actuación combinada y la interoperabilidad de los sistemas de armas.

<sup>9</sup> Veremos que el mecanismo no sirvió para evitar la confrontación de Rusia con Georgia, igual que la presencia oficiosa de Ucrania en las reuniones tampoco evitó el choque con Moscú en cuanto al tránsito del gas por su país y los precios que debía pagar por su suministro.

<sup>10</sup> Que culminaron en 2007 con los ataques informáticos de denegación de servicio distribuido contra Estonia y que llevaron a la solicitud, por parte de ésta, de activación del Artículo V del Tratado de Washington.



Consejo de Jefes de Estado
Consejo de Jefes de Gobierno
Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores
Consejo Económico
Consejo de Ministros de Defensa
Consejo de Comandantes de Tropas de Frontera
Asamblea Interparlamentaria
Tribunal Económico de la Mancomunidad

Órganos de la CEI. Fuente: Elaboración propia sobre datos de la web de la CEI.

La dependencia de las Repúblicas Autónomas de Moscú – y de sus vecinas en lo que se refiere a las relaciones comerciales y a los recursos energéticos, minerales y agroalimentarios – justifica de alguna manera la necesidad que sintieron, en un primer momento, la mayor parte de las nuevas naciones de mantener unos vínculos que, sin menoscabar su independencia, les permitían seguir haciendo uso de unos mecanismos por los cuales llevaban décadas rigiéndose.

Cuando en agosto de 2008 se produjo la confrontación entre Rusia y Georgia de la que resultó la escisión de Osetia del Sur y Abjasia, Georgia era todavía miembro de la CEI, aunque ya había anunciado que dejaba de participar en su estructura de defensa, el Consejo de Ministros de Defensa, desde febrero de 2006, con motivo de su candidatura a ingresar en la Alianza Atlántica. Ni las reuniones periódicas ni los mecanismos puestos en marcha por la CEI pudieron impedir la guerra ni las continuas injerencias de unos y otros en los asuntos caucásicos de ambos lados de la frontera (Chechenia, muy en particular, por parte georgiana). Lógicamente, recién terminado el enfrentamiento armado, Georgia solicitó su baja en la Comunidad; baja que se formalizó un año más tarde.

Ese mismo año de 2009, de resultados de la guerra y de la separación de Georgia, los representantes de Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán decidieron no acudir a la reunión anual.

La aparición de nuevas iniciativas en unos casos, la actitud dominante de Moscú en otros y la creciente madurez de algunas repúblicas en otros más han hecho, desde entonces, que la CEI vaya perdiendo una parte de su protagonismo inicial. Indudablemente, en el ámbito de la seguridad y la defensa, el liderazgo lo han asumido la Organización el Tratado de Seguridad Colectiva y la Organización para la Cooperación de Shanghái.





## 4.2. OTSC

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC ó CSTO en sus siglas en inglés)<sup>11</sup> se crea dentro del marco de la CEI y agrupa a cuatro de las cinco repúblicas centroasiáticas; Turkmenistán quedó fuera del Tratado de Taskent por el que se funda y también de la Organización, por decisión propia. Uzbekistán, referente por población, renta y Fuerzas Armadas en aquel momento en Asia Central, mantuvo inicialmente una actitud vacilante ante el Tratado y sólo se adhirió en 2008.

El Tratado de Seguridad Colectiva, embrión del que surgirá la OTSC, supone un intento de la Federación Rusa de dotar de una estructura militar a la CEI. Firmado en 1992 con vocación de sustituir al Pacto de Varsovia como contrapeso de la OTAN, su gestación estuvo marcada por el momento político de debilidad rusa y de reticencia por parte de algunos de sus antiguos socios en la URSS. Superado el periodo de inmadurez del Tratado, en 2002 se consolidó como Organización del Tratado de Seguridad Colectiva con diversas entradas y salidas de miembros respecto del grupo original.

Tanto el escudo como los estatutos de la OTSC recuerdan inevitablemente a sus equivalentes de la OTAN en un guiño que pretende hacer pensar en una relación similar entre sus componentes y en una capacidad del mismo orden de magnitud. Sin embargo, el peso específico relativo de la Federación Rusa respecto del resto de los aliados y la falta de vínculos entre estos la diferencian de una Alianza Atlántica (que, hasta no hace mucho, había podido mantener la ilusión de dos patas – americana y europea – comparables entre ellas aun manteniendo enfoques diferentes). La alianza euroasiática no ha gozado nunca de algo parecido a una paridad entre sus socios y ha estado siempre tutelada – cuando no directamente financiada y dirigida – desde Moscú.

Eso no quiere decir que se pueda considerar a la OTSC como una mera continuación de Rusia en el aspecto político, como quedó demostrado en el escaso entusiasmo que mostraron sus miembros ante el reconocimiento de Osetia del Sur y Abjasia por el Kremlin. A pesar de las presiones de Moscú, la mayor parte de los socios prefirieron no abrir la caja de Pandora de los reconocimientos de regiones que podría afectarles en un futuro.

En un movimiento significativo, el pasado día 20 de diciembre de 2011, la OTSC decidió que el establecimiento de destacamentos o instalaciones militares de terceras potencias en los países miembros debería contar con la aprobación consensuada de todos los socios. El acuerdo, claramente diseñado para restringir la presencia norteamericana en la región, pretende reforzar la pretensión rusa – pero también china – de romper el bloqueo a que se siente sometida por los establecimientos estadounidenses a su alrededor. Igualmente, la presencia rusa en la Base Aérea de Kant, en Kirguistán, es una estupenda cabeza de puente para un despliegue rápido en la zona en caso de necesidad.

La Organización llevó a cabo un ejercicio práctico contra el crimen internacional y el narcotráfico en Bielorrusia en 2005 y desarrolla ensayos periódicos en que participan las fuerzas de sus países miembro.

---

<sup>11</sup> Se puede encontrar más información en <http://www.dkb.gov.ru/> (en ruso).



### 4.3. OCS

La Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS)<sup>12</sup> representa un nuevo modelo de alianza muy distinto de los caducos ejemplos que sobreviven desde el siglo XX. Algunos han querido ver interesadamente en la OCS a otro contrapunto a la Alianza Atlántica, otro intento de la nueva Rusia de buscar alianzas para no quedarse aislada frente a su viejo rival occidental. Para los que así piensan, el mundo sigue siendo en blanco y negro, de derechas o izquierdas, de rojos y azules. La OCS, sin embargo, busca un equilibrio entre grandes potencias vecinas y una colaboración que no llega a ser una alianza, una *entente cordiale* que beneficie a todos; lo que los anglosajones llaman un *win-win*.

Nacida como “Los cinco de Shanghái”, surge de la necesidad de delimitar las fronteras entre las nuevas repúblicas centroasiáticas, la Federación Rusa y la República Popular China. La zona concentraba millones de tropas a ambos lados de unas fronteras que, por lo remoto de su ubicación para Moscú y Pekín y por la naturaleza misma del terreno por el que discurren, estaban particularmente mal definidas, y amenazaba con suponer un detonante para una confrontación que nadie quería. Al mismo tiempo, distraía recursos y atención de otros problemas mucho más contemporáneos y suponía un freno potencial a una colaboración entre rusos y chinos que tenía – y sigue teniendo – un enorme potencial.

En 1996, menos de un lustro después de la disolución de la Unión Soviética, la creación de la Organización suponía para Rusia la posibilidad de centrar sus esfuerzos militares en la amenaza que acechaba con la inestabilidad política y los movimientos insurgentes renacidos a ambos lados del Cáucaso. Permitía que sus medios diplomáticos se enfocasen en una frontera con la OTAN que cada día era más cercana, en Europa y en unos Balcanes, que seguían su proceso de fragmentación en contra de los intereses moscovitas. De forma simultánea, Moscú se libraba de la carga financiera que suponían las repúblicas centroasiáticas, deficitarias por lo general, aunque fuera solamente en un porcentaje de su aportación<sup>13</sup>.

Para China, en pleno inicio de la ebullición económica, significaba la posibilidad de cerrar sus flancos norte y oeste para poder centrarse en potenciar la costa pacífica y, desde ella, sus importaciones de materias primas y exportaciones de manufacturas. La materialización de esta posibilidad ha demostrado ser un movimiento de gran trascendencia. Hoy Pekín está siendo capaz de enfatizar su política naval precisamente gracias a este hecho. China, evidentemente, no teme una invasión o una agresión desde las repúblicas centroasiáticas. La Federación Rusa tampoco estaba en condiciones de suponer un problema militar ya que estaba en su momento de mayor debilidad. No obstante, las preocupaciones chinas – que terminarán por definir la línea estratégica de la Organización – son lo que llaman los *tres males*: el extremismo, el separatismo y el terrorismo.

Estas preocupaciones prácticamente calcaban la llamada “triada” de intereses rusos:

- Evitar los conflictos armados en la región y la consiguiente inestabilidad
- Vigilar las fronteras exteriores de las nuevas repúblicas para mitigar las amenazas que suponían el extremismo islamista y los tráfico ilícitos y

<sup>12</sup> Tampoco es objeto de este estudio pormenorizar en los aspectos históricos u organizativos de la Organización para la Cooperación de Shanghái, a pesar de su indudable relevancia para el tema tratado. Para más información, puede acudirse a la página web de la *Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS)*, en <http://www.sectsc.org/EN/> (en inglés).

<sup>13</sup> Antes de la disolución de la Unión Soviética, Moscú subsidiaba a las repúblicas centroasiáticas con más de 25.000 dólares anuales, cantidad que se redujo a un tercio en 1992.



- Mantener una presencia militar en la zona que le acreditase como gran potencia y le permitiese una actuación rápida y decisiva<sup>14</sup>.

La OCS se marcará como metas la erradicación de estos temores compartidos y la conquista de las pretensiones individuales de las grandes potencias al tiempo que se hará eco de las “necesidades” de los gobiernos de sus socios menores. Los regímenes de los “estanes” – como algunos dieron por llamar a las recién nacidas repúblicas por la desinencia común de sus nombres – se sostenían sobre las mismas figuras que habían regido sus destinos desde antes de su independencia. Para estos gobernantes, los extremismos, definidos por ellos mismos, suponían la mayor amenaza para la continuidad de sus puestos. El supuesto apoyo que iban a recibir de los dos grandes tutores de la región garantizaba su supervivencia. El tiempo se encargó de demostrar que, cuando llegó el caso en Kirguistán – ni la OTSC ni la OCS hicieron lo más mínimo para sostener al gobierno y sí para preservar los intereses rusos y chinos en el país. Sin embargo, cuando, en 2005, el gobierno uzbeko de Karimov provocó una matanza al dispersar una manifestación, la Organización se volcó en un apoyo unánime y contrario a las críticas occidentales.

El separatismo preocupaba mucho más en los dos socios mayores. Tanto Rusia como China tienen regiones “díscolas” con ciertas veleidades separatistas. Rusia, plenamente implicada en el levantamiento checheno, bien podía hacer uso del apoyo político que suponía el rechazo a los separatismos y a las insurgencias internas. Para China, las regiones de Xinjiang – que comparte frontera con algunos de los países de Asia Central, además de una religión y etnia común con varios de ellos – y de Tíbet suponían, y siguen suponiendo hasta cierto punto, un quebradero de cabeza por sus pretensiones secesionistas<sup>15</sup>.

El tercero de los *males*, el terrorismo, comenzaba a afectar a todos en mayor o menor medida. Demostrando una cierta anticipación, la OCS abordó ya entonces el problema de los grupos terroristas que llegaban exportados de Afganistán. El corazón de la Organización es su lucha contra los movimientos islamistas que, aunque ajenos a la región y al carácter moderado de la visión del Islam que se practica en su mayor parte en ella, comenzaban a expandirse con los movimientos étnicos de la frontera sur común con Afganistán.

La RATS (*Regional Anti-Terrorist Structure* – Estructura Regional Antiterrorista) fue la respuesta específica de la Organización a estos tres retos, aunque su nombre parece hacer especial énfasis en el del terrorismo. Se creó en junio de 2002, esto es un año después de que *Los cinco de Shanghái* dieron paso, con la incorporación de Uzbekistán, a la Organización para la Cooperación de Shanghái. Precisamente fue en la capital uzbeka, Taskent, donde se ubicó la sede de esta agencia permanente bajo de mando de un General.

Cabe preguntarse qué sentido tiene crear una agencia para hacer frente a las tres amenazas definidas como objetivo de una organización cuando ésta queda ya enmarcada en aquellas. La respuesta parece estar en la pretensión de dotar a la OCS de un alcance más

---

<sup>14</sup> Ruiz González, Francisco J.: “La Organización de Cooperación de Shanghái en su X aniversario”, *Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos 018/2011*, (Junio 2011), en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIEEEA18\\_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf)

<sup>15</sup> China tiene, no lejos de la región, otro contencioso territorial compartido con Pakistán y con India en la zona de Cachemira-Jammu. También mantiene otra disputa en la región de Assam por la provincia de Arunachal-Pradesh. Ambas tienen unas implicaciones estratégicas mucho mayores que los diferendos mantenidos sobre delimitación territorial en Asia Central.



amplio dentro del ámbito regional en el que se define. Nacida como un mecanismo para delimitar fronteras, encuadra su misión en la lucha contra los *tres males* y luego la “subcontrata” a una agencia subsidiaria para hacerse cargo de una misión fundamental en todas las asociaciones asiáticas: el fomento de las medidas de confianza mutua.

La OCS se ha convertido en el foro de referencia asiático, aunque sólo sea por la importancia de sus socios. A pesar de la ausencia de Turkmenistán, reúne dentro de su seno una serie de capacidades que la hacen única en el mundo. El potencial que atesora es, sin embargo, todavía mucho mayor ya que incluye entre sus países candidatos a la adhesión a India, Irán, Pakistán y Mongolia.

No es necesario enfatizar mucho las implicaciones que tendría una alianza real de todas estas naciones. A pesar de que las posibilidades de que llegue a materializarse parecen remotas hoy por hoy (y, desde luego, los esfuerzos de terceros países se centran en que así sea), la suma de los recursos de todo tipo que aportaría dicha unión a un ente que las agrupase justificaría probablemente una revisión del concepto de Tierra Corazón de MacKinder.

Aunque existe una componente económica de importancia creciente en la Organización, dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, es importante resaltar los ejercicios militares que tienen lugar en el seno de la OCS. Los “Peace Mission” son, teóricamente, ensayos militares tendentes a la lucha contra el terrorismo que deben permitir la coordinación de los distintos ejércitos y de sus mandos. La edición de 2007 se celebró en Rusia<sup>16</sup> con la participación, por primera vez, de 4.000 efectivos chinos. La edición del 2010, escenificada en Kazajstán, contó con la participación de todos los socios menos Uzbekistán y demostró que la capacidad china para la organización de las fuerzas utilizando el sistema de “operaciones en red” está muy por encima de la de sus socios y que el diferencial de calidad se está ensanchando su favor. Los ejercicios suponen un enorme esfuerzo en cuanto a las gestiones previas de diseño y al establecimiento de contactos de alto nivel y cuarteles generales ad-hoc para su desarrollo.

## **5. Fuerzas Armadas**

### **5. 1. Kazajstán**

Los recientes acontecimientos en Kazajstán<sup>17</sup> ponen de relieve la verdadera dimensión del problema de la seguridad en Asia Central. Mucho más allá de la simple defensa de los intereses nacionales respecto de actores estatales potencialmente hostiles, el riesgo se centra, cada vez más, en la amenaza que suponen los actores no estatales y los intereses de corporaciones y grupos sociales. Las Fuerzas Armadas kazajas – igual que las de la mayor parte de las repúblicas centroasiáticas – son, fundamentalmente, una herencia de la etapa soviética y responden mejor a las amenazas convencionales que a las asimétricas. Incluso las recientes adquisiciones de buques por parte de Astana con vistas a la protección de sus intereses en el Caspio adquieren dimensiones que los hacen poco eficientes en la lucha contra ataques terroristas.

<sup>16</sup> Concretamente en Cheliabinsk.

<sup>17</sup> Leonard, Peter: “Deadly riots challenge Kazakhstan”, *CNS News*, 26 de diciembre de 2011, en <http://cnsnews.com/news/article/deadly-riots-challenge-kazakhstan-stability>.



Grupos como Jund-al Khilafah, desconocidos hace muy poco tiempo, han ganado notoriedad en los últimos meses con ataques letales en el oeste del país. La preocupación del Gobierno se centra en su neutralización y en la pacificación de las protestas laborales sin que éstas desemboquen en baños de sangre que puedan recordar episodios similares en la región<sup>18</sup>.

No obstante, estas circunstancias no deben empañar el hecho de que Kazajstán es, hoy por hoy, el país de referencia de la región. Su espectacular crecimiento económico y su implicación en numerosas iniciativas internacionales lo convierten en un caso único en la zona. La presidencia de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) que ostentó recientemente<sup>19</sup> o la Presidencia del Consejo de Ministros de Exteriores de la Organización de la Conferencia Islámica, son todo un símbolo de su liderazgo y su compromiso en temas de seguridad y de su voluntad de implicación en la gobernanza global.

Más allá de la mera constatación de que, siguiendo la pujanza de su economía, Kazajstán está siendo capaz de diseñar unas Fuerzas Armadas que no estén condicionadas por la organización y los medios heredados de la Unión Soviética – caso prácticamente único en la región – lo más significativo es la proyección global de su política que esto permite y su papel hegemónico y de corredor estratégico a nivel regional<sup>20</sup>.

Astana mantiene una estrecha relación en materia de defensa con la Federación Rusa. El 25 de mayo de 1992 ambos gobiernos firmaban el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua. Posteriormente se ratificó y amplió con la “Declaración de la Federación Rusa y la República de Kazajstán sobre la Amistad Eterna y la Cooperación en el siglo XXI” de julio de 1998. Tratados similares de “amistad eterna” han sido suscritos también con otras Repúblicas ex soviéticas (Uzbekistán y Kirguistán).

La renuncia a conservar el arsenal nuclear que estaba desplegado en su territorio tras la disolución de la URSS supuso también la extensión del paraguas nuclear ruso a todo el territorio de Kazajstán; al mismo tiempo se intercambiaron garantías con europeos y norteamericanos en el mismo sentido.

La gran cantidad de ejercicios y maniobras combinadas en las que participan las Fuerzas Armadas kazajas dentro de multitud de foros es una muestra más de la voluntad modernizadora de Astana respecto de sus ejércitos. Sólo en 2009 estos ejercicios y maniobras supusieron cincuenta y dos participaciones con un incremento de dieciocho respecto del año anterior. En muchos casos, el escenario de estos ensayos fue el mismo Kazajstán. La temática es tan variada como lo es el espectro de misiones posibles.

A pesar de todo, el foco de la atención kazaja en cuanto a la seguridad está puesto en su zona más occidental. No sólo por cuanto los movimientos sociales<sup>21</sup> internos son más intensos en esa zona sino porque sus intereses económicos se basan, en muy buena medida, en los recursos de que dispone esa región. El desarrollo creciente de la flota del Caspio y las declaraciones respecto de la seguridad de sus instalaciones energéticas, tanto *on-shore* y *off-*

<sup>18</sup> Como la llamada “masacre de Andiyán” en Uzbekistán.

<sup>19</sup> Lillis, Joanna: “Kazakhstan: OSCE Differences Emerge During Astana Summit”, *Eurasianet.org*, 1 de diciembre de 2011, en <http://www.eurasianet.org/node/62480>.

<sup>20</sup> Muzalevsky, Roman: “Kazakhstan - From Regional Discourse to Global Security”, *ISN Insights*, 21 de marzo de 2011, en <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/ISN-Insights/Detail?lng=en&id=127821&contextid734%20=127821&contextid735=127552&tabid=127552>.

<sup>21</sup> Kucera, Joshua: “Kazakhstan Opens Naval Air Base, Intimidates Strikers?”, *The Bug Pit-Eurasianet.org*, 6 de Julio de 2011, en <http://www.eurasianet.org/node/63813>.



*shore*, frente a ataques terroristas no terminan de esconder completamente la ampliación de los horizontes de sus intereses. Su interés en el desarrollo y participación en el proyecto *Nabucco*<sup>22</sup> junto a Azerbaiyán<sup>23</sup> implica una posición firme más allá de las pocas millas que sus patrulleros le permitían adentrarse en el mar hasta recientemente<sup>24</sup>.

La proyectada construcción de varias corbetas<sup>25</sup> y la adquisición de fragatas<sup>26</sup> de Rusia dará a Astana la capacidad de proteger sus plataformas, pero también de influir en el Caspio y certificar su posición dominante en Asia Central. Las 17 patrulleras que alinea hasta el momento se encuentran mucho más limitadas en cuanto a alcance y capacidad de hacer sentir sus efectos.

Tipo	Modelo	Cantidad	Observaciones
Patrullera	Almaty	4	
Patrullera	Dauntless	1	
Patrullera	Guardian	5	
Patrullera	Sea Dolphin	3	
Patrullera	Turk (AB25)	2	
Patrullera	Zhuk	2	

Buques de la Armada de Kazajstán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

<sup>22</sup> El *Nabucco* es un proyecto de gasoducto que llevaría el gas azerí hasta Europa sin pasar por la Federación Rusa sino a través de Turquía. Una posible extensión incluiría tramos submarinos bajo el Caspio para recoger el gas kazajo y turkmeno. Recientemente, sin embargo, parece haber sufrido un revés importante por el acuerdo alcanzado por Azerbaiyán y Turquía para la construcción de un proyecto alternativo.

<sup>23</sup> "Azerbaijan, Kazakhstan to Agree on Navy Cooperation", *Naval Today*, 29 de junio de 2011, en <http://navaltoday.com/2011/06/29/azerbaijan-kazakhstan-to-agree-on-navy-cooperation/>.

<sup>24</sup> Kucera, Joshua: "Kazakhstan Gets Jump on Caspian Naval Race", *Eurasianet.org*, 23 de Julio de 2010, en <http://www.eurasianet.org/node/61386>.

<sup>25</sup> Kazajstán había previsto su adquisición pero ha decidido, finalmente que las fabricaría en sus propios astilleros.

<sup>26</sup> Algunas fuentes (ver "Armed Forces of the Republic of Kazakhstan"m *Invisionfree*, en <http://s9.invisionfree.com/21c/ar/t8029.htm>) hablan de una fragata de la clase Gepard-1 y otras cuatro del tipo 053H3 equipadas con sistemas de guerra electrónica y antiaérea de procedencia rusa.



Las fuerzas terrestres, agrupadas en cuatro Mandos Regionales y un Mando de Movilidad Aérea (ver figura). De ellos, el Mando basado en la capital tiene funciones de reserva estratégica.

Tipo	Modelo	Cantidad	Observaciones
Carro de combate	T-72	980	
Veh. Reconocimiento	BRDM	140	
Veh. Reconocimiento	BRM	140	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BTR-80	90	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-1	730	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-2	700	
Transporte Personal Infantería	MT-LB	180	
Transporte Personal Infantería	BTR-70/80	190	

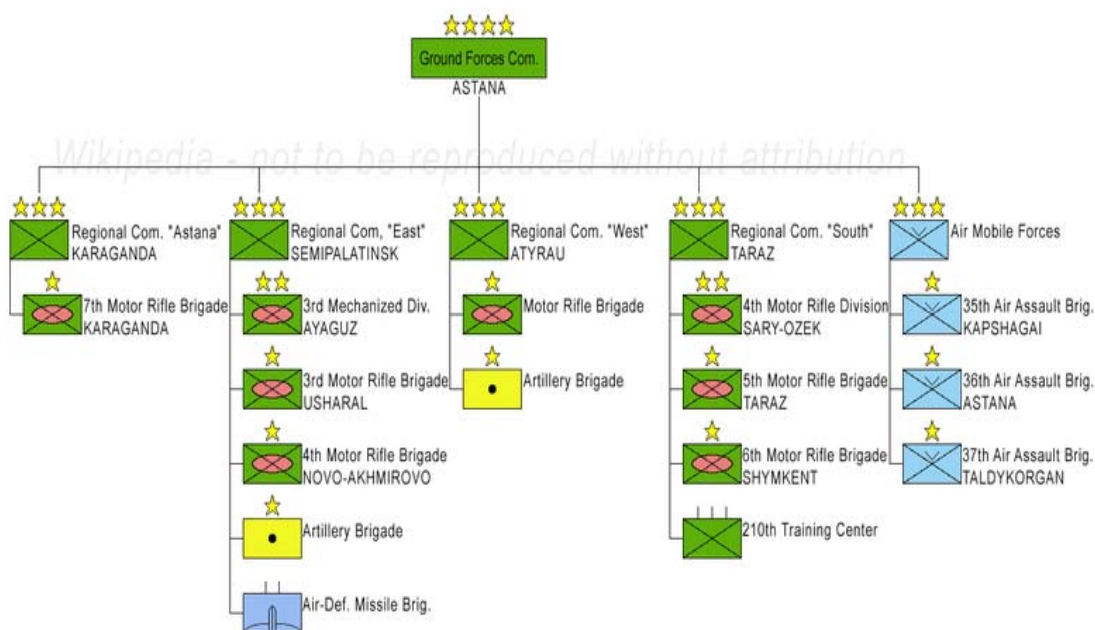
Vehículos de las fuerzas terrestres de Kazajstán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

A pesar de los lazos que unen a Kazajstán con su vecina Rusia y de que la práctica totalidad del material militar que posee es de procedencia rusa, Astana se ha asegurado de mantener vínculos estrechos con los Estados Unidos y con Europa. Algunos de sus oficiales han recibido formación en Norteamérica y se han realizado ejercicios con participantes de ambas naciones. Desde hace ya varios años, Kazajstán viene tomando parte, de forma más o menos regular, en los despliegues multinacionales que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, ha liderado Washington<sup>27</sup>.

Así, en Almaty se estableció un Centro de Entrenamiento de la Brigada de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz kazajas (KAZBRIG)<sup>28</sup>. La Brigada es el resultado de la evolución del Batallón de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz (KAZBAT) creado inicialmente.

<sup>27</sup> McDermott, Roger N. and Col. Mukhamedov, Igor: "Kazakhstan's Peacekeeping Support in Iraq", *Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, 28 de enero de 2004, en <http://www.cacianalyst.org/?q=node/1809/print>.

<sup>28</sup> Shoemaker, Julie: "Peacekeeping Brigade Training Center Opens in Kazakhstan", *US Army Corps of Engineers News Release*, 21 de Julio de 2010, en <http://www.tam.usace.army.mil/MED10-07-21-03.asp>.



Organigrama de las fuerzas terrestres de Kazajstán. Fuente: “Armed Forces of the Republic of Kazakhstan”*m Invisionfree*, en <http://s9.invisionfree.com/21c/ar/t8029.htm>.

La aviación kazaja dispone del MiG-31<sup>29</sup> como su avión más moderno. Esta plataforma es también la más avanzada de la que dispone cualquiera de los países de Asia Central. La distribución del número de vectores de cada tipo demuestra un desequilibrio claro hacia la aviación de caza y de apoyo cercano más característica de una región periférica de la Unión Soviética que de un Estado moderno. De hecho, el despliegue mismo de las fuerzas sugiere un arco defensivo hacia el flanco oriental y sur y un vacío casi total en el norte y oeste.

Tipo de aeronave	Modelo	Número	Observaciones
Caza	MiG-29/MiG-29UB	39	
Caza	MiG-25	16	
Caza	MiG-31/MiG-31BM	42	10 Remodelación
Caza-bombardero	Su-24	14	
Caza-bombardero	Su-27	25	
Bombardero táctico	Su-25	14	
Intel/Rec/Vigilancia	Su-24MR	12	
Transporte pasajeros	Tu-154	1	

<sup>29</sup> *Foxhound* en terminología de la OTAN.

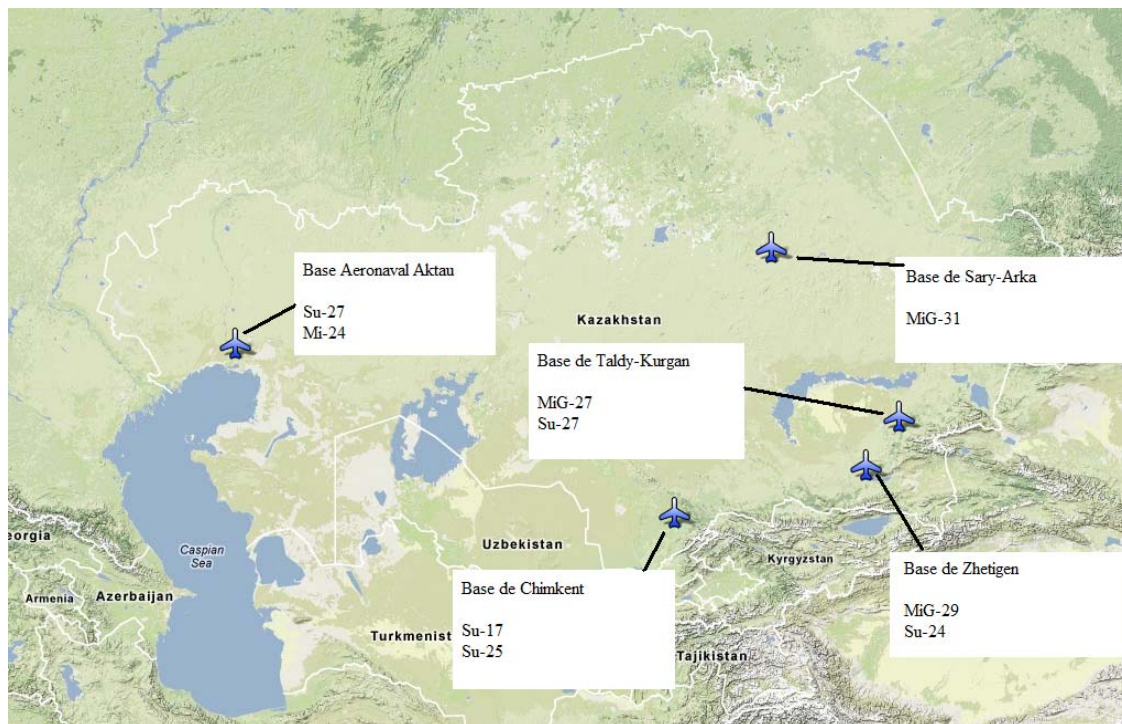


Transporte ligero	Tu-134	2	
Entrenamiento	L-39	12	
Entrenamiento	Yak-18	4	
Helicóptero ataque	Mi-24V	40+	En mejora
Hel. Transporte medio	Mi-171V5	20	
Hel. Transporte medio	Mi-8	50	

Aeronaves de las Fuerzas Aéreas de Kazajstán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

Este vacío se rompe en los últimos tiempos con el despliegue aeronaval en Aktau encaminado a controlar y defender los recursos y los accesos de la región del Caspio. Un reforzamiento del papel de la OCS podría llevar a un redespiegue más centrado en aquellas zonas en las que se concentran la mayor parte de los intereses kazajos.

El hecho de que Kazajstán disponga del sistema antiaéreo S-300, de fabricación rusa y relativamente limitada difusión exterior, es significativo del papel prioritario que tiene el país para Moscú y de la alianza que mantienen en la defensa anti misil en la región. El S-300 es uno de los sistemas más avanzados del mercado. Recientemente alcanzó notoriedad por la negativa de Moscú a servir el pedido pendiente desde hace años que había hecho Teherán. El embargo de armamento a Irán y posibles presiones internacionales estarían detrás del veto a este tipo de ventas.



Despliegue de las Fuerzas Aéreas de Kazajstán. Fuente: Elaboración propia.



## 5. 2. Uzbekistán

Uzbekistán era la referencia de Moscú en la región durante la dominación soviética. Taskent se convirtió en la capital cultural y económica de la zona y los uzbekos, que suponían en aquel momento prácticamente la mitad de la población de Asia Central, la etnia dominante.

Si, en general, todas las repúblicas centroasiáticas compusieron sus Fuerzas Armadas sobre las unidades soviéticas asentadas en sus respectivos territorios, el caso de Uzbekistán es particularmente significativo en tanto que existe una larga tradición de asentamientos militares de los sucesivos imperios regidos desde Moscú en este país. Tanto los zares como los soviets vieron en Taskent la sede ideal para estacionar sus cuarteles generales en Asia Central. Sólo en momentos de especial actividad – como durante las tensiones con China – se reforzó la presencia en la zona desdoblando la responsabilidad entre el área del Caspio y la parte más oriental de la región; al Distrito Militar del Turkeistán con sede en Taskent se unió otro con base en Kazajstán que cubría la región fronteriza con China.

De este modo, existe una línea centenaria que conecta las sedes del Mando de la región en Uzbekistán y, de resultas de ello, las Fuerzas Armadas uzbekas no son sólo las más numerosas, sino también las que menos deficiencias presentan de todas ellas. Si tenemos en cuenta que la retirada soviética de Afganistán fue uno de los detonantes de la disolución de la Unión Soviética y se sitúa temporalmente como un precedente inmediato de la misma, se comprende que, en el momento de la transición, las unidades estacionadas en Uzbekistán estuviesen entre las más curtidas y experimentadas de entre todas las del Ejército Rojo.

La propia percepción de su identidad, su relativa importancia y el comprensible deseo de reafirmar su independencia se tradujo de forma inmediata en una errática política de alianzas y acuerdos en Taskent. Esto se refleja en su no inclusión en el grupo de los “Cinco de Shanghái” y en su inclusión posterior en la Organización para la Cooperación de Shanghái o en su dubitativa actitud respecto de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Su posición central entre las cinco repúblicas (pero sin frontera con China ni el Caspio), su población e influencia en el resto de los países a través de minorías étnicas en muchos de ellos, hacen de Uzbekistán un actor clave en la región.

En una muestra de la orientación hacia el interior de la seguridad, el Ejército se distribuye en cuatro Distritos Militares<sup>30</sup> más uno central en la capital.

Sin duda, el Valle de Fergana constituye el punto más caliente, no sólo del país sino de toda la región, en cuanto a los conflictos de intereses. La zona constituye el enclave más fértil de la región y está dividida – casi de forma maquiavélica – entre el mismo Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán. La mezcla étnica, potencialmente explosiva de por sí, no está siquiera delimitada por las fronteras de sus propios países sino repartida por todo el valle. La competencia por los ricos recursos agrícolas y, sobre todo, por el acceso a las aguas del Syr Daria no es nueva, pero la disolución de la supervisión de Moscú deja solos al resto de los actores en su reparto. No es menos cierto que la introducción del cultivo extensivo del algodón por los soviéticos hizo que los problemas medioambientales y de reparto de agua se exacerbaban y deviniesen en una catástrofe río abajo y un *casus belli* con el resto de los estados riparios.

<sup>30</sup> Según la publicación especializada *Jane's*



La llamada “masacre de Andiyán”, producida en 2005 en la capital uzbeca del valle cuando las Fuerzas Armadas tomaron parte en el control de unas protestas ciudadanas con el resultado de varios centenares de muertos, no sólo tuvo serias consecuencias para las relaciones de Uzbekistán con Occidente sino que refleja de forma meridiana la inadecuación del medio – las Fuerzas Armadas – a la misión que se les asigna. El embargo de armas decretado por la Unión Europea como consecuencia de esta acción tuvo, sin duda, un impacto relevante en la política de defensa de Uzbekistán y forzó su acercamiento a la Federación Rusa y a las organizaciones regionales con las consecuencias que veremos.

En cuanto a los medios disponibles para las Fuerzas Armadas, el número total de efectivos es de alrededor de 67.000 tropas, 50.000 de las cuales están encuadradas en la estructura de las fuerzas terrestres y las 17.000 restantes en las aéreas. Además de los cuadros permanentes, es obligatorio un servicio militar de un año a partir de los 18 años. Los ciudadanos permanecen disponibles hasta los cuarenta y nueve años de edad para su posible activación.

Además de las Fuerzas Armadas, Uzbekistán cuenta con hasta 20.000 efectivos entre la Tropas de Seguridad Interior y la Guardia Nacional.

Tipo	Modelo	Cantidad	Observaciones
Carro de combate	T-72	70	
Carro de combate	T-64	100	
Carro de combate	T-62	170	
Veh. Reconocimiento	BRDM-2	13	
Veh. Reconocimiento	BRM	6	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMD-1	120	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMD-2	9	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-2	270	
Transporte Personal Infantería	BTR-D	50	
Transporte Personal Infantería	BTR-60	24	
Transporte Personal Infantería	BTR-70	25	
Transporte Personal Infantería	BTR-80	210	

Vehículos de las fuerzas terrestres de Uzbekistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.



Como es habitual en la región, el carro de combate más representativo es un nada moderno T-72 de procedencia soviética. Aparte de las 70 unidades de este modelo que figuran en el inventario, disponen también de otros cien T-64 y 170 T-62 de, incluso, peores características. Junto a los carros de combate, casi quinientas piezas de artillería de todo tipo completan la dotación de las fuerzas terrestres.

La artillería antiaérea está integrada, lógicamente, con la Fuerza Aérea, aunque está formada por anticuados modelos S-75 *Dvina*<sup>31</sup> y S-125 *Pechora*<sup>32</sup> y por los S-200 *Angara*<sup>33</sup>, claramente inferiores a los S-300 kazajos.

El resto de la aviación está dotada, fundamentalmente, de los mismos tipos de aviones y helicópteros que estaban en servicio cuando accedió a la independencia. En esencia se trata de los medios de que disponía el 49º Ejército Aéreo soviético y dos Brigadas independientes. Este hecho hace que su Fuerza Aérea sea mucho más moderna y numerosa que la de la mayor parte de sus vecinos.

Tipo de aeronave	Modelo	Número	Observaciones
Caza	MiG-29/MiG-29UB	30	Otras fuentes: 60
Caza-bombardero	Su-17M/Su-17MZ/Su-17UM3	26	Reserva
Caza-bombardero	Su-24	23	Rva. Estratégico
Caza-bombardero	Su-27/Su-27UB	25	
Bombardero táctico	Su-28/Su-25Bm	20	
Alerta / Transporte	An-12/An-12PP	26	
Guerra electrónica	Su-24MP	11	
G. electrónica / Transp.	An-26/An-26RKR	13	
Transporte estratégico	Il-76	6	No figura en Jane's
Transporte ligero	An-24	1	
Transporte ligero	Tu-134	1	
Entrenamiento	L-39	5	9 en reserva
Helicóptero ataque	Mi-24	29	
Helicóptero mando	Mi-6	2	
Hel. Transporte pesado	Mi-6	27	

<sup>31</sup> Que corresponde con la denominación SAM-2 *Guideline* de la OTAN

<sup>32</sup> Que corresponde con la denominación SAM-3 *Goa* de la OTAN

<sup>33</sup> Que corresponde con la denominación SAM-5 *Gammon* de la OTAN



Hel. Transporte pesado	Mi-26	1
Hel. Transporte medio	Mi-8	52

Aeronaves de las Fuerzas Aéreas de Uzbekistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

El material más moderno está formado por el MiG-29 y el extremadamente ágil Sukhoi Su-27 de superioridad aérea y del cual dispone de veinticinco unidades en su inventario. Uzbekistán dispone incluso de 23 Sukhoi Su-24<sup>34</sup> de bombardeo estratégico, si bien están actualmente en reserva y no se encuentran operativos. El apoyo cercano podría correr a cargo de los 20 Sukhoi Su-25 o de los Su-17 disponibles en reserva. La estrella de la aviación de transporte es el Ilyyoushin Il-76, estratégico de largo alcance, de los cuales opera seis aparatos. Junto a éstos, completan la flota los Antonov An-12, An-24 y An-26. En cuanto a los medios de ala rotatoria, Taskent tiene un amplio abanico de modelos de helicópteros, desde los Mi-24 de ataque y Mi-6 de transporte pesado hasta los Mi-8 y Mi-26 de transporte medio. Las fuentes discrepan ampliamente en cuanto al número de aparatos de cada tipo que estarían en disposición de ser puestos en vuelo en caso de necesidad.

La dubitativa política de alianzas que, decíamos, mantuvo Uzbekistán durante los primeros años después de su independencia comenzó con un cierto alejamiento de Moscú, que se vio reforzado tras los atentados terroristas del once de septiembre de 2001 en Washington, Nueva York y Pennsylvania, por el ofrecimiento de colaboración a los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo global.

Como resultado del ofrecimiento, la USAF inició un contrato de leasing por la Base Aérea de Karshi-Khanabad (de ahí la denominación que recibió de los americanos, K2, y no en alusión a la segunda cumbre del Himalaya) en el sur del país, próxima a la frontera con Afganistán. Encargado de la gestión de las operaciones de vuelo y apoyo en la base estuvo el 416º Grupo Aéreo de Operaciones Expedicionarias norteamericano. De forma simultánea operaba desde la misma Base por parte uzbeca la 60ª Brigada Mixta de Aviación, dotada con Su-24 y Su-27. De resultados de la “masacre de Andiyán” y de las sanciones occidentales contra Uzbekistán, éste terminó por integrarse en la OCS y solicitar la evacuación de las fuerzas norteamericanas que, finalmente, dejaron la base en noviembre de ese mismo año 2005.

### **5. 3. Tayikistán**

El total de las Fuerzas Armadas de Tayikistán<sup>35</sup> es de sólo 8.800 efectivos. Del total de los mismos, 7.300 pertenecen a las fuerzas terrestres y los 1.500 restantes a la Fuerza Aérea. Evidentemente, siendo este uno de los países que necesitan transitar, al menos, por otros dos antes de alcanzar el mar, los tayikos no tienen fuerzas navales. Sin embargo, su mayor fuente de riqueza y el factor polemológico más importante del país es el agua; tanto para producción hidráulica como para riego. Las fuerzas paramilitares son casi tan numerosas como las regulares y añaden otras 7.500 cabezas.

Estos datos se reflejan en un presupuesto de defensa que varía entre el 1,8% y el 2,2% y que supone algo más de ochenta millones de dólares anuales.

<sup>34</sup> *Fencer*, según la denominación OTAN.

<sup>35</sup> De acuerdo siempre con los datos proporcionados por *Jane's*



Tayikistán, la única de las cinco repúblicas con un componente persa predominante, es también la más pobre de todas ellas. Su proximidad étnica y sus lazos con Afganistán suponen un problema para la seguridad de todas las naciones de Asia Central ya que la incapacidad o falta de voluntad de sus fuerzas para mantener un control sobre las fronteras – tanto hacia el sur de entrada como en el resto de los flancos de salida – convierte al país en una vía de tránsito preferida por los narcotraficantes afganos y, lo que es igual de peligroso, para los radicales islamistas que pretenden operar en toda la región.

Tipo	Modelo	Cantidad	Observaciones
Carro de combate	T-72	30	
Carro de combate	T-62	7	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-1	8	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-2	15	
Transporte Personal Infantería	BTR-60/70/80	23	

Vehículos de las fuerzas terrestres de Tayikistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

Esta preocupación se refleja en la presencia de unidades rusas en el país en una cantidad y, sobre todo, calidad, superior a las indígenas. Mientras el número total de militares rondaría los 5.000 a 5.500, los medios desplegados serían de una calidad muy superior a la de los que tienen los tayikos. Los rusos están establecidos en el mismo Dusambé y en las Bases de Kulob y Qurghonteppa. Las fuerzas terrestres constan de una División incompleta (la 201 División) con una cincuentena de carros de combate del modelo T-72<sup>36</sup> como su principal recurso ofensivo, acompañados de 300 vehículos blindados de transporte de tropas y un centenar de piezas de artillería autopropulsada. El apoyo aéreo está proporcionado por cinco aviones reactores Sukhoi Su-25<sup>37</sup> y cuatro helicópteros Mi-8<sup>38</sup>.

Fuentes militares especulan con la posibilidad de que India esté operando o en condiciones de operar alrededor de una docena de MiG-29<sup>39</sup> desde una Base Aérea tayika. Mientras que *Jane's*, publicación de referencia en el mundo militar, afirma que se trataría de la Base de Farkhar (o Farkhor), a sólo dos kilómetros de la frontera afgana, parece más probable que los hindúes hubiesen preferido aprovechar la inversión realizada en las mejoras de la Base de Ayni, próxima a Dusambé. Esta Base, sin embargo, era objeto recientemente de una oferta tayika a Moscú según la cual los rusos apoyarían a aquellos en su disputa con Uzbekistán respecto a las diferencias que mantienen sobre el volumen de agua disponible para

<sup>36</sup> El T-72 es, técnicamente, un carro de combate relativamente capaz para su generación. Superado ya por diseños como el T-80 y el T-90, sigue en servicio en numerosos ejércitos de todo el mundo. Se estima que solo la Federación Rusa mantiene varios miles entre carros activos y unidades en reserva.

<sup>37</sup> "Frogfoot" en nomenclatura OTAN

<sup>38</sup> "Hip" en nomenclatura OTAN

<sup>39</sup> "Fulcrum" en nomenclatura OTAN



los uzbekos y la construcción de nuevas presas y plantas hidroeléctricas en el país. A cambio del apoyo ruso, éstos obtendrían un leasing de la Base.

Lo más probable, en cualquier caso, es que no exista una presencia permanente de la Fuerza Aérea India en Tayikistán, más por la oposición rusa a la competencia de cualquier otra potencia que por el peligro de escalada que podría suponer la ubicación de cazas indios a la espalda de Pakistán y a unos pocos minutos de vuelo de él. En cualquier caso, tanto Tayikistán como la misma India han desmentido reiteradamente dicha presencia – que, por otro lado, sería hartamente difícil de ocultar, de ser cierta.

En comparación con las fuerzas extranjeras en su territorio, las unidades tayikas apenas si pueden alinear 37 carros de combate, 30 del tipo T-72 y otros 7 muy veteranos T-62. La división que hace el Ejército de Tayikistán de sus fuerzas en cinco Brigadas y un Regimiento (de misiles superficie-aire) no debe llevarnos a establecer una comparación con unidades equivalentes de países occidentales.

El nivel de preparación de las fuerzas y su compromiso tampoco pueden considerarse óptimos. Su papel, aparte de representativo, está más enfocado hacia el interior del país que hacia sus vecinos; a pesar de poseer una extensa frontera con Afganistán y de compartir varios diferendos con Uzbekistán. En esa labor de control interno compartiría funciones con otras 3.800 tropas del Ministerio del Interior, 1.200 representantes de la Guardia Nacional, los 2.500 que aporta el Ministerio de Emergencias y los componentes de la Guardia de Fronteras.

Tipo de aeronave	Modelo	Número	Observaciones
Transporte ligero	Tu-134	1	
Helicóptero ataque	Mi-24	4	
Hel. Transporte medio	Mi-8/Mi-17TM	12	

Aeronaves de las Fuerzas Aéreas de Tayikistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

Su Fuerza Aérea se limita a unos viejos aviones Tupolev Tu-134A<sup>40</sup> de transporte y a un escuadrón mixto de helicópteros Mi-24 de ataque y Mi-8 y su variante Mi-17TM<sup>41</sup> de transporte de tropas. La capacidad de todos ellos es muy limitada incluso en caso de que el estado de mantenimiento del material y entrenamiento de las tripulaciones respondiera a unos estándares de calidad más exigentes.

Dos veces al año, en primavera y otoño, Tayikistán pone en marcha su proceso de conscripción para reclutar a entre quince y dieciséis mil jóvenes al año para un servicio militar obligatorio de dos años. La recluta se lleva a cabo entre aquellos con edades comprendidas entre los 18 y los 27 años. Ese margen situaría a unos 600.000 varones en condiciones de

<sup>40</sup> *Crusty* en denominación OTAN.

<sup>41</sup> *Hind, Hip y Hip H* respectivamente, en denominación OTAN.



prestar servicio militar, de los que habría que deducir a los 150.000 declarados exentos<sup>42</sup> o que han retrasado su incorporación a filas. La égida de trabajadores que, sobre todo desde la Federación Rusa, sostiene un 40% de la economía tayika con sus remesas de dinero ocasionales, sin embargo, que otros 100.000 potenciales reclutas se encuentren fuera del país y no sean, por lo tanto, elegibles para prestar servicio. Como es evidente, de la cantidad remanente habrá que detraer aquellos que ya forman parte de la reserva militar u otros cuerpos.

#### 5. 4. Kirguistán

Un panorama muy similar al de Tayikistán presentan las Fuerzas Armadas kirguices. Con un total de 10.900 efectivos, 8.500 pertenecen a las fuerzas terrestres y los restantes 2.400 a la Fuerza Aérea.

El equipamiento es, no obstante, algo mejor y, sobre todo, mayor que el tayiko. Kirguistán cuenta con hasta 150 carros T-72 y 246 piezas de artillería, de las cuales 18 son unidades 2S1 *Carnation* autopropulsadas. Todo el material, con excepción de los morteros remolcados M-120 – fabricados en Israel – es de manufactura rusa, o procedente de la industria soviética.

Tipo	Modelo	Cantidad	Observaciones
Carro de combate	T-72	150	
Veh. Reconocimiento	BRDM-2	30	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-1	230	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-2	90	
Transporte Personal Infantería	BTR-70	25	
Transporte Personal Infantería	BTR-80	10	

Vehículos de las fuerzas terrestres de Kirguistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

La naturaleza montañosa del país hace que la fuerza incluya la 1ª Brigada Motorizada de Fusileros que está especializada en actuaciones en este ambiente. Está basada en la ciudad de Osh. El tipo de amenazas que debe afrontar, terrorismo y narcotráfico, también aconsejaron la creación de la 25ª Brigada de Fuerzas Especiales “Escorpión”, con base en Biskek. La Brigada nació como desarrollo de la 525ª Compañía de Operaciones Especiales. En ella se integran las mejores tropas y equipos disponibles<sup>43</sup>. Aparte de estas unidades, existe otra brigada en Koy-Tash y batallones independientes en Karakol y Naryn.

<sup>42</sup> Las causas de exclusión militar en Tayikistán son la enfermedad, el estar cursando estudios universitarios, el hecho de ser hijo único o el de ser padre de dos hijos.

<sup>43</sup> La Guardia Nacional kirguiz también tiene un batallón de fuerzas especiales aerotransportadas, el Pantera.





La morfología del país y las inadecuadas comunicaciones implican la necesidad de dispersar las fuerzas para obtener una capacidad de reacción pronta y de disponer de un transporte aéreo de entidad suficiente como para salvar las distancias existentes entre los principales núcleos de población sin tener que transitar por las difíciles carreteras del país.

Las Fuerzas Aéreas tienen en su inventario restos de los 100 MiG-21 que adquirió en su día pero tanto su antigüedad como su estado de mantenimiento hacen muy dudoso que alguno pueda estar en condiciones de vuelo. El hecho de que dejasen de estar en servicio en la Federación Rusa hace dos décadas complica el sostenimiento del sistema de armas aunque, por otro lado, permite la utilización de piezas de los aviones retirados para la reparación de los kirguises. Mayor utilidad puede obtenerse de los cuatro Aero L-39 *Albatros* que mantiene en servicio la Fuerza Aérea Kirguiz. Este avión es, en realidad, un entrenador avanzado que puede ser utilizado para apoyo a operaciones en tierra convenientemente artillado. En cualquier caso, su reducido número implica que no más allá de uno o dos aviones estarán operativos en un momento dado.

Tipo de aeronave	Modelo	Número	Observaciones
Caza	MiG-21	48	24 en reserva
Transporte medio	An-12	2	
Transporte ligero	An-26	2	
Entrenamiento	L-39	4	24 en reserva
Helicóptero ataque	Mi-24	9	
Hel. Transporte medio	Mi-8	23	

Aeronaves de las Fuerzas Aéreas de Kirguistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

La aviación de transporte de ala fija se compone de dos Antonov An-12 y otros dos An-26<sup>44</sup>. Además de que ambos tipos de aviones son ciertamente veteranos y que su número los convierte en ineficientes por la carga logística que implica su sostenimiento casi individual, la reducida capacidad de carga que tienen – sobre todo en el caso de los An-26 – hace que resulten poco útiles para despliegues y que sus labores apenas si puedan limitarse a enlace y apoyo logístico puntual.

Como es habitual en estos países, la fuerza de helicópteros es la más interesante con los 9 Mi-24 y 23 Mi-8<sup>45</sup>, de ataque y transporte respectivamente. Este contingente es el único con alguna capacidad real para moverse con libertad por todo el país. En cualquier caso, el grado de preparación de las tripulaciones de vuelo y de mantenimiento condiciona la operatividad de los aparatos más allá de lo que puedan ya hacerlo las condiciones meteorológicas y orográficas.

<sup>44</sup> *Cub* y *Curl* respectivamente, en denominación OTAN.

<sup>45</sup> Algunos de éstos de la versión Mi-17.



A estas fuerzas hay que añadir la Guardia de Fronteras, que cuenta con unos 5.000 componentes, las Tropas de Interior y la Guardia Nacional, con 3.500 y 1.000 respectivamente.

El servicio militar se presta durante un año desde el año 2004 en que se redujo desde los 18 meses anteriores. En 2009, el Presidente Bakiyev impulsó una ley por la que era posible eludir la obligación de pasar por filas previo pago de la cantidad de 250 dólares estadounidenses. El importe es elevado para el nivel de vida del país y, en realidad, suponía una exención sólo para las clases más pudientes. Un decreto presidencial acabó en julio de 2010 con esta práctica volviendo a instaurar la obligatoriedad de la conscripción. La Ley establece la disponibilidad para servir de todos los varones entre 15 y 49 años de edad.

Sin embargo, lo más significativo de Kirguistán no son sus propias Fuerzas Armadas sino la utilización que hace de sus bases y los acuerdos que mantiene con la Federación Rusa y con los Estados Unidos. En apenas unos kilómetros se encuentran la Base Aérea de Kant, ocupada por los rusos, y el llamado Centro de Tránsito de Manás, que utilizan los norteamericanos y, hasta hace poco también los españoles, como escala para el sostenimiento de sus fuerzas en Afganistán prácticamente desde el inicio de la campaña en 2.001.

El reciente anuncio del Gobierno kirguiz de que solicitaría a los Estados Unidos la evacuación de la Base de Manás – rebautizada como Centro de Tránsito como consecuencia de las negociaciones que siguieron a la renovación del leasing y a las presiones de Moscú para que se limitase la presencia norteamericana en la región – puede responder al renovado interés ruso en desalojar definitivamente a los americanos de Asia Central tanto como al deseo de Biskek de consolidar una posición negociadora más firme de cara a la siguiente renovación del contrato. Los ingresos que obtiene Kirguistán por el alquiler de ambas bases, supone un aliciente importante y una parte significativa de sus ingresos. En el caso de la de Manás, tras la renegociación de 2009, el incremento del precio del alquiler fue de cuarenta millones de dólares. La negociación vino precedida, también en aquella ocasión, de un anuncio de cierre de la Base.

En cualquier caso, la presencia rusa y norteamericana en el país supone un importante factor estabilizador.

El Centro de Tránsito de Manás<sup>46</sup> ha jugado un papel muy relevante en el despliegue y sostenimiento de las fuerzas de la coalición que opera en Afganistán. Para España supuso un paso casi obligado para el personal y los suministros que llegaban por vía aérea, especialmente hasta que la ampliación de la pista de Herat permitió la llegada de aviones de gran envergadura directamente al Teatro de Operaciones. Manás es, al mismo tiempo, el aeropuerto más importante del país y el centro de operaciones de la 376ª Ala Expedicionaria de los Estados Unidos, cuya misión consiste en facilitar el tránsito de tropas y enseres hacia y desde Afganistán.

La Base Aérea de Kant, a unas decenas de kilómetros al oeste, alberga a unos quinientos militares rusos<sup>47</sup> y está dotada de cinco Sukhoi Su-25<sup>48</sup>, aviones especializados en apoyo

<sup>46</sup> Más información disponible en la página web del *Centro de Tránsito de Manás* en <http://www.manas.afcent.af.mil/>.

<sup>47</sup> Puntualmente, se incrementó la cifra con otros 150 paracaidistas con motivo de la transición en el poder en el país con el acceso de Roza Ottumbayeva al mismo. La razón aducida fue favorecer la protección de los civiles rusos presentes en la región. Existe una importante componente de un 17% de etnia rusa en Kirguistán.

<sup>48</sup> *Frogfoot*, en terminología OTAN.



cercano y ataque al suelo, y dos helicópteros Mi-8 de enlace y apoyo. En 2009, la Federación Rusa firmó un acuerdo con Biskek para establecer una segunda base rusa en el sur del país. Kirguistán se estaría, pues, posicionando muy claramente del lado de los países más afines a Moscú.

Los principales retos de seguridad de Kirguistán son el radicalismo islámico, la violencia étnica y el tráfico de drogas. La entidad de sus Fuerzas Armadas y sus mismos intereses económicos condicionarían, en cualquier caso, sus relaciones con sus vecinos. Mientras Kazajstán, Uzbekistán<sup>49</sup> y, desde luego, la República Popular China, tienen unos medios muy superiores, las relaciones con Tayikistán, al sur, son cordiales y los intereses respecto de la lucha antidroga y contra la amenaza yihadista compartidos por ambos.

El tránsito de droga procedente de Afganistán a través de su territorio conlleva, por otro lado, el incremento de la actividad del crimen organizado en el interior del país y fomenta la corrupción de la Administración. A este problema tenemos que añadir la proliferación de grupos islamistas radicales como Hizb ut-Tahrir (HuT), el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) y su rama de la Unión Yihadista Islámica (UYI). La mayor parte de estos grupos actúan en la que ya es, de por sí, la zona más inestable de la región – al tiempo que la más productiva – y escenario de frecuentes conflictos, el valle de la Fergana.

Se ha mencionado ya la importancia de las comunicaciones internas (y de su deficiente estado) como factor importante en la movilidad de las fuerzas. El relativo aislamiento en que viven una zonas respecto de otras propicia el establecimiento de poblaciones de etnias distintas en cada una de ellas. En la región sur tienden a concentrarse las minorías uzbeca y tayika dando lugar a tensiones étnicas en o alrededor de poblaciones meridionales como Osh o Jalal-Abbad.

La corrupción y brutalidad de las fuerzas policiales se dan por descontadas en el país, que sigue mirando hacia Rusia y Kazajstán como referentes y apoyos necesarios para su estabilidad.

La riqueza del subsuelo kirguiz, tanto en minerales<sup>50</sup> como en hidrocarburos<sup>51</sup> puede excitar la codicia de sus vecinos o generar tensiones internas cuando la explotación de estos recursos pase a ser rentable en función de la evolución de los precios de dichas *commodities*.

## 5. 5. Turkmenistán

Turkmenistán es el país más aislado y que menos relación tiene con los demás de la región. Tanto su situación estratégica como los recursos que alberga son de la máxima importancia. Su ubicación costera en el Caspio y su vecindad con Irán le confieren características muy peculiares que condicionan el desarrollo de sus Fuerzas Armadas. A pesar de su extensión, del total de su territorio, más del 80% está constituido por el Desierto del Karakum.

Por un lado, su condición de estado costero le permite – y obliga de algún modo – a disponer de algunos medios navales con los que atender a sus responsabilidades en su zona litoral y defender sus intereses en el Caspio. En este sentido, la disputada condición jurídica

<sup>49</sup> Con quién firmó un acuerdo fronterizo en 2010.

<sup>50</sup> Kirguistán tiene importantes yacimientos de oro, carbón, uranio y antimonio en cuya explotación está implicada muy directamente China y en donde existe una potencial cooperación con España.

<sup>51</sup> Se estiman unas reservas de 224 millones de barriles de crudo y casi 21 millones de metros cúbicos de gas natural, ambos de compleja extracción y que requieren importantes inversiones.



de las aguas del mismo y la entidad y relaciones que Turkmenistán mantiene con el resto de los estados costeros hace de su gestión algo particularmente complejo.

En la actualidad, Turkmenistán está en un proceso de transición desde la actual dependencia de las unidades navales de la Guardia de Fronteras hacia una Armada propiamente dicha. Los efectivos actuales son muy limitados y comprenden entre 500 y 700 hombres con base en el puerto de Turkmenbashi.

Tipo	Modelo	Cantidad	Observaciones
Carro de combate	T-72	670	
Carro de combate	T-90S	10	
Veh. Reconocimiento	BRDM/-2	170	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BMP-1/2	930	
Veh. Blind. Comb. Infantería	BRM	12	
Transporte Personal Infantería	BTR-60/70/80	829	

Vehículos de las fuerzas terrestres de Turkmenistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

En cuanto a los buques disponibles, su inventario apenas si está compuesto por media docena de patrulleros, uno adquirido a los Estados Unidos en mayo de 2000 y cinco *Grift-T* (Condor) de la clase Kalkan. El primero de ellos – con diferencia el más significativo – se denomina “Merjin” en la actualidad; se trata del antiguo “Point Jackson” norteamericano que estuvo basado en Massachussets entre 1970 y 2000, año de su transferencia a Turkmenistán, como queda dicho. El Merjin comparte las aguas del Caspio con otro buque de la misma clase, el S-201 de la Armada de Azerbaiyán, desde el año 2003.

Durante años, los buques pertenecientes a Turkmenistán operaron de forma conjunta con los kazajos y los rusos dentro de la denominada Flotilla del Caspio. Ya se explicó que Kazajstán retiró su contribución para la formación de su propia Armada, aunque Ashjbat mantuvo su cooperación con los rusos dentro de la Flotilla en Astrakán durante un tiempo.

La opacidad de las compras de material militar en que Turkmenistán envuelve todas sus transacciones no permite confirmar si las tres corbetas de la clase *Molniya* que la Federación Rusa ha anunciado que iba a vender a una antigua república soviética tienen como destino la Armada de este país<sup>52</sup>

El grueso de los 22.000 efectivos totales de las Fuerzas Armadas turkmenas, 18.500, pertenecen al Ejército. Fundamentalmente desplegado en la franja litoral y en la frontera sur

<sup>52</sup> Kucera, Joshua: “Russia selling warships to mystery Post-Soviet State, Maybe Turkmenistan”, *The Bug Pit - Eurasianet.org*, 21 de Julio de 2011, en <http://www.eurasianet.org/node/63926>.



con Irán, es también heredero de las unidades soviéticas que estaban estacionadas en la república autónoma en el momento de su independencia; todas ellas de Infantería Motorizada.

De este modo, la 22ª División de Infantería Motorizada está acuartelada cubriendo la región litoral caspia, la 2ª y 3ª divisiones están en la frontera iraní, guardando el flanco sur de la antigua Unión Soviética y la 11ª División protege el flanco tayiko.

Los analistas estiman que el estado de mantenimiento y preparación de las fuerzas turkmenas es muy deficiente, incluso comparado con sus homólogas de la región pero los sustanciales ingresos que obtiene de sus exportaciones de hidrocarburos deben permitir a Ashjbat adquisiciones de nuevo material, como los diez carros de combate T-90 que están pendientes de recepcionar. Éstos se unirán a una sustancial flota de 670 unidades de T-72 en un estado de alistamiento difícil de determinar debido a la ya mencionada opacidad que el sistema político del país impone a la prensa nacional e internacional.

La Fuerza Aérea turkmena dispone de dos escuadrones de dotados de 11 MiG-29 cada uno y de dos biplazas para las funciones de entrenamiento y formación de sus pilotos. Se encuentran posicionados en la Base Aérea de Mary-2. En su inventario cuentan también 3 Sukhoi Su-7B y 65 Su-17 aunque son aviones que hace ya décadas que están obsoletos y su capacidad operativa sería extremadamente limitada<sup>53</sup>. Nunca fueron puestos en servicio después de ser heredados de la Unión Soviética y es muy poco probable que exista una posibilidad real de llegar a utilizarlos. El apoyo cercano debería correr a cargo del Sukhoi Su-25. De las 43 unidades de que disponen, todas menos dos se encuentran en proceso de remodelación. Eso dejaría prácticamente como único modelo operativo a los dos *Albatros*, Aero L-39, cuya función sería, fundamentalmente, de entrenamiento.

Tipo de aeronave	Modelo	Número	Observaciones
Caza	MiG-29/MiG-29UB	22	
Caza-bombardero	Su-7B	3	
Caza-bombardero	Su-17	65	
Bombardero táctico	Su-25MK	2	41 en retrofit
Transporte ligero	An-26	1	
Entrenamiento	L-39	2	
Helicóptero ataque	Mi-24	10	
Hel. Transporte medio	Mi-8	8	

Aeronaves de las Fuerzas Aéreas de Turkmenistán. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de *Jane's Defence*.

<sup>53</sup> El Su-7B dejó de fabricarse en 1972 y el Su-17 en 1990, aunque se mantiene en servicio de forma oficial en media docena de países.



En esta ocasión, tampoco el ala rotatoria parece ser una prioridad para el Gobierno de Ashjbat. La Fuerza Aérea sólo cuenta con 10 unidades de helicópteros de ataque Mi-24 y 8 de transportes del tipo Mi-8. El bagaje es, claramente, insuficiente y se puede considerar la Fuerza Aérea turkmena como prácticamente inexistente a todos los efectos.

Turkmenistán dedica por encima de los 250 millones de dólares anuales a sus gastos de defensa.

### 5. 6. Consecuencias

La composición de las Fuerzas Armadas de un país dice mucho de las intenciones de sus gobernantes, de cuáles son sus prioridades y cuáles sus amenazas percibidas. Los países objeto de estudio tienen muchos condicionantes adicionales en la composición de las mismas; el carácter que tienen de “restos de serie” heredados de la disolución de la Unión Soviética no es el menor de ellos. Sin embargo, a veinte años de sus declaraciones de independencia, se perciben muy pocos esfuerzos por mantener actualizados los inventarios de material y la formación del personal. Más significativo todavía es el hecho de que no se han adoptado medidas tendentes a la modificación de las obsoletas estructuras y organizaciones ex soviéticas.

Las conclusiones lógicas que pueden extraerse son:

- Las amenazas percibidas por parte de los países de Asia Central no tienen un carácter de enemigo convencional externo. Las identidades estatales no son fuertes y sigue existiendo un sentimiento de pertenencia a grupos de menor entidad o a entidades supranacionales. No tiene, por consiguiente, mucho sentido, enfatizar la modernización de unas Fuerzas Armadas cuya principal misión debería ser la de garantizar la independencia respecto de enemigos externos. Por otro lado, la localización geopolítica de las repúblicas centroasiáticas, rodeadas de grandes potencias regionales muchas veces superiores a ellas, desincentiva la inversión en un instrumento que, por poderoso que pudiera llegar a ser, no iba a cambiar el equilibrio regional ni disuadir a uno de los grandes actores en sus empeños.
- Se tiene muy en cuenta el problema de los extremismos y del terrorismo y, por otro, pero de forma asociada muchas veces, el del narcotráfico. Sin embargo, los beneficios que obtienen algunas élites de los tráfico ilícitos pueden prevenir su erradicación. La amenaza terrorista se percibe con más fuerza en las grandes potencias que en las repúblicas centroasiáticas, a pesar de observar los efectos que han tenido en otros países. En cualquier caso, la entidad, calidad y medios disponibles de sus fuerzas, y la extensión y complejidad orográfica de casi todo el territorio convierten la tarea en un esfuerzo titánico caso de querer acometerse.
- La disposición, encuadramiento disperso y equipamiento de los ejércitos, así como su notable falta de apoyos aéreos, los equipara en cierta medida con otras unidades paramilitares y diluye la posibilidad de utilización de las Fuerzas Armadas como instrumento político por un posible rival al poder. Puede deducirse que, como es frecuente en regímenes con democracias poco desarrolladas – es mayor la preocupación por una posible utilización no deseada de los militares en contra del poder que el deseo de disponer de un instrumento al servicio del Estado.
- El control, normalmente presidencial, la disposición geográfica de las fuerzas – al menos de las más significativas – y su, en muchos casos, nula capacidad de proyección o de enfrentamiento con otra fuerza regular indica en algunos países la intención de utilizar el instrumento militar más en el interior del país y en labores de



seguridad interior que para las funciones primarias de defensa y apoyo a la política exterior.

- La influencia de potencias extranjeras en las repúblicas centroasiáticas es muy importante. Tanto las alianzas en que están incluidas la mayor parte de las repúblicas como las potencias regionales y globales pretenden mantener un control sobre la región o, al menos, evitar que ninguna otra lo ostente.

## 6. Conclusiones

La repentina disolución de la Unión Soviética permitió a algunos de los pueblos que la integraban – especialmente los bálticos – alcanzar la soñada independencia y acercarse a Europa. Con mayores o menores dificultades, estos países intentaron volver a recuperar su identidad anterior al dominio de Moscú. Para otros, sin embargo – y más allá de las consideraciones nacionalistas – la aparición de fronteras nacionales donde antes había sólo demarcaciones regionales supuso un verdadero problema organizativo. No es de extrañar que algunas de las repúblicas centroasiáticas fueran de las más reticentes al divorcio de Rusia.

El final de la convivencia dentro de las mismas fronteras fue un duro reto para la economía y las relaciones comerciales de estos países. Para sus Fuerzas Armadas, basadas muchas veces en cuadros de mando rusos, y desplegadas en función de las necesidades del conjunto de la Unión y no de los intereses, riesgos y amenazas nacionales de cada república, la situación fue igualmente negativa.

No es de extrañar, en este contexto, que la Comunidad de Estados Independientes resultara atractiva para muchas de ellas en un principio. Mientras se respetaba la capacidad de cada cual para decidir, se aprovechaba el paraguas ruso para todo lo demás. Los difíciles años de la transición en que Boris Yeltsin ocupaba el Kremlin no fueron, no obstante, los más propicios para consolidar la alianza. La acelerada evolución del panorama geopolítico de los últimos años ha supuesto un reto al que tampoco se ha sabido hacer frente de la forma más adecuada y eficiente. Los intereses industriales y la agresividad mostrada por gobiernos posteriores terminaron de disgregar al grupo. Nuevas iniciativas han surgido, desde entonces, para intentar llenar el hueco que deja una CEI inoperante.

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva pretendió recoger el testigo en lo relacionado con los aspectos defensivos pero los esporádicos enfrentamientos de Moscú con otras repúblicas y la injerencia de terceras potencias – sobre todo a raíz de las operaciones en Afganistán después de los atentados de Al Qaeda el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos – no permitieron un desarrollo todo lo profundo que muchos hubieran querido.

Muy distinto es el caso de la Organización para la Cooperación de Shanghái. Incluso descontado el distinto ritmo a que se mueven los acontecimientos en Occidente y en Oriente, la OCS ha conseguido definir fronteras concretas donde antes había focos de tensión y ha sentado de forma regular en la mesa a rusos y chinos con las cuatro repúblicas centroasiáticas que no se acogen a su estatus de neutralidad ante Naciones Unidas (caso de Turkmenistán). El interés de potencias como India, Irán y Pakistán por formar parte de la Organización – y el de otras potencias por evitarlo – es buena muestra del potencial que tiene este mecanismo generador de confianza y dialogo en Asia en todos los órdenes.



Si para rusos y chinos la OCS es una fuente de ventajas considerable, para las repúblicas centroasiáticas lo es aún en mayor medida. Para los países productores de hidrocarburos, la posibilidad de diversificar su mercado y vías de distribución les concede una gran ventaja industrial y les libera de la tiranía del sistema de conducción diseñado por Moscú. La certeza de estar amparados por una de las grandes potencias regionales en equilibrio con la otra supone un incentivo nada desdeñable a la hora de hacer negocios.

Esta situación geográfica – rodeadas de grandes potencias que se equilibran – está detrás del poco relevante papel que juegan las Fuerzas Armadas en unos países que siguen utilizando, en buena medida, los medios y organizaciones que han sobrevivido al paso de dos décadas desde la disolución de la URSS. Aparte de pequeñas escaramuzas y de alguna participación en misiones internacionales, el uso que se ha dado a los ejércitos centroasiáticos ha estado más centrado en la seguridad interior que en la exterior. Ejemplos deplorables de la inadecuación de los medios y los procedimientos a esa misión se siguen produciendo hasta nuestros días.

Los recursos naturales y una política de apertura han permitido a Kazajstán convertirse en la referencia de la política regional por encima de un Uzbekistán que, tradicionalmente, asumía ese papel. Para los kazajos, igual que para los turkmenos, el interés se está desplazando hacia la zona productora del Caspio. La pugna por la distribución de los hidrocarburos de la región ocupará la mayor parte del tiempo y los recursos de estos gobiernos en los próximos años junto con problemas de seguridad interior.

Estos problemas vendrán – están viniendo, he hecho – de la mano del narcotráfico, que utiliza a estos países como lugar de tránsito y mercados secundarios, y de la difusión del radicalismo islamista con peligrosas ramificaciones hacia la provincia china de Xinjiang. La mayor contribución que las repúblicas centroasiáticas pueden hacer a la seguridad regional y a la global es el combate contra estos dos enemigos. Tanto la OTSC como la SCO han puesto en marcha organismos para hacer frente a lo que los chinos dieron en llamar los *tres males*: el separatismo, el extremismo y el terrorismo en esta zona.

Estas dos organizaciones pueden ser clave a la hora de mediar en las disputas que, irremediablemente, surgirán entre las repúblicas más occidentales y las orientales en torno a la utilización del agua. La gestación de proyectos conjuntos de distribución de energía<sup>54</sup> y el desarrollo armónico de todos los países es la única vía para un avance pacífico.

La situación en la que quede Afganistán después de la prevista retirada de las fuerzas de combate occidentales en 2014 no dejará, sin duda, de tener un impacto en la seguridad de la región entera. Un país inestable o con una gobernanza ineficiente no sólo supondrá un riesgo de contagio hacia sus vecinos del norte sino que puede llegar a convertirse en un campo de batalla de luchas por la dominación regional entre potencias asiáticas y en una permanente espada de Damocles sobre el inestable equilibrio en que ya se mueve la zona.

Pasarán muchos años antes de que las Fuerzas Armadas de las cinco repúblicas estén en condiciones de jugar un papel constructivo en la región. Hasta entonces será importante evitar que su papel sea negativo para la convivencia regional y para la interna de cada país.

---

<sup>54</sup> Como el proyecto CASA-1000 (Central Asia – South Asia) de distribución de electricidad.





## KAZAJSTÁN: RENTISMO PETROLERO EN EVOLUCIÓN

Enrique Palazuelos<sup>1</sup> y Rafael Fernández<sup>2</sup>

*Universidad Complutense de Madrid*

### Resumen:

Durante los últimos años el gobierno de Kazajstán ha impuesto la revisión de los acuerdos petroleros que firmó con las compañías transnacionales en los años noventa y que dieron lugar a una dinámica de funcionamiento rentista. La tesis que se defiende en este artículo es que los acuerdos iniciales convirtieron a Kazajstán en un petro-estado. La revisión posterior de esos acuerdos ha hecho que los jugadores nacionales (gobierno y empresa petrolera estatal) amplíen la captación de rentas que genera la dotación petrolera (oil endowment), pero esa revisión no ha servido para que el país adquiera oil empowerment. Es decir, Kazajstán sigue sin disponer de los resortes que permiten controlar la producción y la exportación de petróleo y sin capacidad para garantizar la reproducción ampliada del ciclo del petróleo. Esos resortes y esa capacidad siguen en manos de compañías extranjeras, si bien la presencia de éstas está más diversificada tras la entrada de las grandes empresas chinas y rusas.

**Palabras clave:** Kazajstán, Asia Central, empresas petroleras, rentismo, maldición de recursos.

**Title in English:** “Kazakhstan: Evolving Oil Rentierism”.

### Abstract:

*During the past few years, the government of Kazakhstan has imposed on transnational companies a review of the agreements signed with them in the nineties, which had created a rentierist dynamics. The thesis in this article is that the initial agreements made Kazakhstan a petro-state. The subsequent review of these agreements caused the national players (government and state oil company) to increase the oil endowment, but this has not given oil empowerment to the country. Therefore, Kazakhstan still does not have the instruments to control its oil production and export, nor does it have the ability to guarantee the enlarged reproduction of the oil cycle. Those instruments and ability still remain in the hands of foreign companies, although they are more diversified after the arrival of the Chinese and Russian big companies.*

**Keywords:** Kazakhstan, Central Asia, Oil Companies, Rentierism, Resource Curse.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

<sup>1</sup> Enrique Palazuelos es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Grupo de Investigación sobre Economía Política de la Mundialización. Dirección: Departamento de Economía Aplicada I, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. E-mail: [epalazue@ccee.ucm.es](mailto:epalazue@ccee.ucm.es).

<sup>2</sup> Rafael Fernández es Profesor Contratado Doctor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Grupo de Investigación sobre Economía Política de la Mundialización. Dirección: Departamento de Economía Aplicada I, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. E-mail: [rafernan@ccee.ucm.es](mailto:rafernan@ccee.ucm.es).



## 1. Introducción

Durante los últimos años, el gobierno de Kazajstán ha decidido revisar los contratos que previamente había firmado con las compañías petroleras transnacionales (TOC) que explotan sus recursos energéticos. No obstante, esa nueva situación no garantiza que los agentes nacionales (gobierno y compañía estatal) dispongan de los resortes necesarios para gestionar esos recursos con suficiente autonomía. La tesis que se defiende en este trabajo es que esa renegociación de los acuerdos ha convertido a Kazajstán en un petro-estado en el que los jugadores nacionales han ampliado la captación de rentas que genera la abundante dotación de petróleo (*oil endowment*), pero siguen careciendo de las condiciones necesarias para controlar la actividad petrolera y garantizar su reproducción ampliada (*oil empowerment*). Para comprender las razones de esta situación deben complementarse dos niveles de análisis. El primero indaga en los factores internos y externos que condicionan las relaciones entre gobierno y las TOC, y que han dado lugar a una dinámica de funcionamiento rentista. El segundo aborda los factores que impiden el empoderamiento del ciclo petrolero.

El trabajo se organiza en cinco apartados. El primero considera las principales tesis que se debaten en la literatura académica sobre los países abundantes en recursos para formular una propuesta metodológica desde la que analizan la situación de los países que renegocian los acuerdos con la TOC. El segundo expone las condiciones que convirtieron a Kazajstán en un enclave petrolero. El tercero analiza los factores de cambio que modificaron las condiciones iniciales, cuyo principal resultado ha sido la mejor posición rentista de la elite dominante. El cuarto apartado explica las limitaciones que siguen impidiendo al gobierno y a la empresa petrolera nacional ejercer el control efectivo sobre el ciclo petrolero. El apartado final expone las conclusiones del trabajo.

## 2. Planteamiento: Estado, compañías extranjeras y control de los recursos

La literatura sobre los países abundantes en recursos (*resource-abundant countries*) aporta tres enfoques teóricos cuyas tesis se complementan en algunos trabajos mientras que en otros se defienden por separado. La tesis del “estado rentista” (*rentier state*) explica el funcionamiento de los regímenes políticos cuyas economías se basan en los ingresos obtenidos por la exportación de un recurso natural abundante como el petróleo<sup>3</sup>. La tesis de la “maldición de los recursos” (*resource curse*) sostiene que esos países crecen menos y registran peores resultados económicos que otros países cuyos recursos naturales son mínimos<sup>4</sup>. La tesis de la “enfermedad holandesa” (*Dutch disease*) explica cómo la elevación de los precios internacionales de las materias primas provoca el deterioro de las condiciones monetarias y de las relaciones intersectoriales de las economías que dependen de la exportación de esos productos básicos, acentuando la dependencia de los ingresos generados por la exportación<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Mahdavi, H.: “The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran”, en Cook, M. (ed.) (1970): *Studies in the Economic Theory of the Middle East*, Oxford, Oxford University Press; Beblawi, H. y Luciani, G. (ed.) (1987): *The Rentier State*, Londres, Croom Helm.

<sup>4</sup> Auty, R. M. (ed.) (2001): *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford, Oxford University Press; Gelb, A. (1988): *Oil windfalls: blessing or curse?*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>5</sup> Weinthal, E y Luong, P.: “Energy wealth and tax reform in Russia and Kazakhstan”, *Resources Policy*, vol. 27, nº 10 (2001), pp. 215-223.



Las tres tesis aportan numerosos elementos valiosos para explicar el comportamiento de los países abundantes en recursos. Pero, con cierta frecuencia, esa literatura incurre en planteamientos deterministas y unilaterales. Así sucede cuando el análisis asume un carácter estático, de modo que los factores iniciales del país determinan su comportamiento (*rentier, curve, o disense*) posterior. Y también cuando el análisis ignora el protagonismo de las TOC en muchos países de África, América Latina y el Mar Caspio. Frente a esos planteamientos, consideramos que el análisis de los *resource-abundant countries* debe incorporar: 1) los factores de cambio que incorporan dinamismo a la evolución de esos países; y 2) la presencia destacada de las grandes compañías extranjeras como un jugador fundamental que influye en las condiciones iniciales y en los factores de cambio de esos países.

Por esa razón, las categorías de análisis –como rentismo o debilidad institucional– no deben ser estáticas, ni absolutas, sino categorías que se aplican a un tiempo real. De ese modo, la debilidad o fortaleza del Estado y las funciones que desarrolla pueden cambiar cuando se modifican las condiciones internas y exteriores del país. Por eso es relevante la experiencia de Kazajstán, puesto que permite comprender el dinamismo de los factores que condicionan la evolución de un petro-estado y la forma en que cambian las relaciones entre el gobierno y las TOC.

Cuando la elite gobernante del país se halla en una situación de franca debilidad, su capacidad negociadora es mínima y asume una posición subalterna, estando dispuesta a firmar unos acuerdos con las TOC que permitan reforzar su dominio interno en el país. Gracias a esos acuerdos las TOC logran el acceso a la explotación de los recursos del país en condiciones netamente ventajosas (derechos de explotación a largo plazo, escasas obligaciones fiscales, libertad para exportar el crudo extraído, facilidad para retornar los beneficios) y, como contrapartida, el gobierno percibe ciertos pagos (tasas, bonus y otros) de las compañías petroleras. En los *Production Share Agreements* y en las *joint ventures* logran también la cesión de una parte de la producción extraída por las TOC<sup>6</sup>. En esas condiciones, la “paradoja de la abundancia” (*paradox plenty*)<sup>7</sup> asocia la abundancia del recurso petrolero con el debilitamiento de las estructuras institucionales y el acentuamiento de las divisiones sociales.

Pero tanto los factores internos del país como otros de carácter externo pueden hacer que al cabo de los años se modifiquen los vínculos entre las TOC y la elite nacional por razones de índole diversa. Riches y Weinthal y Luong<sup>8</sup> explican la nueva situación que se crea cuando las TOC aportan sus capacidades tecnológicas, financieras y organizativas, y con sus primeras inversiones de cierta magnitud convierten al país en un nuevo escenario petrolero. Desde ese momento el gobierno puede incrementar su presión sobre las compañías<sup>9</sup>. Otra situación nueva se crea cuando se produce el relevo del gobierno –sea a través de elecciones o mediante el ejercicio de la violencia–, de modo que puede acceder al poder otra elite que aspira a mejorar los contratos anteriores. Lo mismo puede suceder si se mantiene la elite gobernante pero es capaz de superar sus condiciones de debilidad, incrementando su fuerza

<sup>6</sup> Sin ignorar la inclusión de corruptelas que en forma de dinero, entrega de armamento u otros favores, reciben con frecuencia las elites negociadoras al amparo de la confidencialidad y el secretismo de los contratos firmados. Shaxson, N. (2008): *Poisoned wells: The Dirty Policies to African Oil*, Londres, Palgrave Macmillan; Ngodi, E. (2005): “Gestion des ressources pétroliers et développement en Afrique”, GODESRIA, Maputo, Mozambique.

<sup>7</sup> Karl T. (1997): *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states*, Berkeley, University of California Press.

<sup>8</sup> Riches, P.: “Perspectives on the political risk system for western multinational oil company investment in Central Asia”, in Cumming, S. (ed.) (2003): *Oil, Transition and Security in Central Asia*, Londres, Routledge; Weinthal y Luong, *op. cit.*

<sup>9</sup> Kérebel C. y Keppler J. (2009): “La gouvernance mondiale de l’énergie”, París, IFRI.



política y contando con apoyos externos que permitan exigir la revisión de los acuerdos. Surgen entonces dos alternativas posibles.

La primera es que el gobierno y las empresas nacionales aumenten el margen de ingresos (impuestos, royalties, bonus) y otras ventajas procedentes de la cesión del *oil endowment*, pero las decisiones fundamentales sobre la producción y la exportación siguen estando en manos de las compañías extranjeras. La segunda alternativa es que los agentes nacionales pasen a controlar los principales resortes de decisión del ciclo petrolero y asuman el *oil empowerment*, al que se supeditan las compañías extranjeras. Esta alternativa implica que esos agentes toman las decisiones básicas que conciernen al:

- proceso interno: exploración de nuevas reservas, extracción de crudos y elaboración de productos refinados; y
- proceso exterior: rutas de transporte, elección de clientes y condiciones de venta, y posesión de los ingresos que genera la exportación.

Por tanto, el *oil empowerment* requiere que el país disponga de jugadores nacionales relevantes que ejerzan un protagonismo significativo (absoluto o compartido en algún grado con la compañías extranjeras) en el ciclo petrolero. No es suficiente con que el gobierno tenga más fuerza política sino que se precisa que la/s empresa/s nacional/es posea/n la capacidad técnica y financiera para explorar y explotar los recursos nacionales. En consecuencia, el *oil empowerment* exige que se cumplan tres requisitos:

1) *Fuerza política* para lograr una posición negociadora ventajosa. La elite dominante debe controlar los resortes de poder con los que construir un marco institucional estable que garantiza su continuidad. Dicho marco implica la organización del sector petrolero para que desarrolle una actividad que sea consistente con los objetivos del gobierno.

2) *Capacidad tecnológica y financiera*. La/s empresa/s nacional/es deben disponer de la tecnología y de los recursos financieros que las permita realizar adecuadamente las actividades *upstream* y *downstream* implicadas en el ciclo petrolero.

3) *Reproducción ampliada del ciclo petrolero*. La gestión económica de los ingresos debe garantizar la reinversión en el sector de los recursos suficientes para que se acreciente la capacidad extractiva y exportadora, lo cual puede ser compatible con otros destinos, según cuál sea el carácter político-ideológico de la elite y su eficacia gestora.

### **3. Kazajstán: acuerdos iniciales y emergencia como enclave petrolero**

Kazajstán surge como Estado-nación en diciembre de 1991, tras la desintegración de la URSS, sin las instituciones políticas ni el personal dirigente que necesita el funcionamiento básico de un Estado. Éste quedó en mano de una elite de funcionarios regionales, liderados por Nursultan Nazarbayev, sin cohesión interna, ni referencias ideológicas propias, que



pasaron a gobernar a una población sin ningún signo de identidad nacional<sup>10</sup>. Su deteriorada economía ocupaba un lugar periférico en la estructura económica soviética, lo mismo que sucedía con sus recursos de petróleo. Más aún, esa situación empeoró en los primeros años de independencia. Entre 1991 y 1995 la producción de crudo se redujo de 570 a 430 mil barriles/días (b/d), extraídos en pequeños campos diseminados, con una tecnología anticuada, y transportados por unas viejas tuberías que seguían vinculadas a las rusas<sup>11</sup>.

En esas precarias condiciones, entre 1992 y 1997 la elite kazaja negoció con las TOC los acuerdos para explotar los campos con mayores recursos (Tengiz, Karachaganak), para explorar los que tenían mayor potencial futuro (mar Caspio) y para construir las rutas de transporte que condujeran esos crudos hacia la exportación. Agobiado por las urgencias, el gobierno kazajo asumió una función subalterna, conformándose con recibir diversas aportaciones monetarias, amén de corruptelas destinadas al aumento de las fortunas personales de la elite. A medio plazo quedó a la espera de que la explotación de esos campos petrolíferos proporcionara a Kazakhoil (empresa estatal) un cierto volumen de crudo para exportar (según las cuotas de reparto acordadas<sup>12</sup>), a la vez que crecerían los ingresos estatales fruto del incremento de la capacidad extractiva de los diferentes campos y de su destino hacia la exportación.

Así fue como se sentaron las bases para que en el intervalo de 1998 a 2000 Kazajstán irrumpiese como un nuevo escenario petrolero. El comienzo de la actividad extractiva en Karachaganak y Tengiz propició un rápido aumento de la producción de crudo, mientras que la inauguración del Caspian Pipeline Consortium permitió trasladar gran parte de ese crudo hacia la exportación<sup>13</sup>. Todo ello sucedió al tiempo que surgían otras dos coincidencias felices: el precio internacional del crudo comenzó a elevarse (desde menos de 13 dólares/barril en 1998 a más de 28,5 \$/b en 2000) y se descubrieron grandes reservas de crudo en Kashagan.

Súbitamente, en 1999 la producción se elevó en casi cien mil barriles-día, hasta 631 mil b/d, y desde entonces fue registrando record anuales hasta alcanzar 1,6 millones b/d en 2009 (cuadro 1). Tengiz incrementó su extracción hasta acercarse a 450 mil b/d, mientras que Karachaganak lo hizo hasta casi 240 mil b/d, compuestos en su mayoría por gas condensado. Actualmente, ambos campos aportan más del 40% de la producción kazaja.

Con esas cifras, Kazajstán ocupa el lugar 18º entre los países productores, con una cuota del 1,8% mundial. Pero su relevancia petrolera es mayor cuando se consideran sus reservas probadas, evaluadas en casi 40 mil millones de barriles, gracias sobre todo a Kashagan (BP,

<sup>10</sup> Cohen, A. (2008): *Kazakhstan: the road to independence. Energy policy and the birth of a nation*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute; Olcott, M. (2002): *Kazakhstan*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>11</sup> Van der Leeuw, C. (2000): *Oil and gas in the Caucasus and Caspian: A History*, Londres, Palgrave Macmillan; Olcott (2002), *op. cit.*

<sup>12</sup> Para explotar Tengiz se firmó un Production Share Agreement (PSA) por 40 años con una joint venture creada por Chevron (50%), Exxon (25%), Kazakhoil (20%) y la rusa Lukoil el 5%. La explotación de Karachaganak se concedió en régimen de cesión por 40 años, a un consorcio internacional dominado por Agip y British Gas (32,5% cada una), con un 20% para Chevron y un 15% para Lukoil. Cohen, *op. cit.*; Olcott (2002), *op. cit.*

<sup>13</sup> El CPC podría transportar has 1,3 millones de b/d de crudo desde Tengiz hasta el puerto ruso de Novorossiisk, en el mar Negro, a lo largo de 1.550 kilómetros. La mitad de la propiedad pertenecía a los gobiernos de Rusia (24%), Kazajstán (19%) y Oman (7%), y la otra mitad se repartía entre Chevron (15%), Lukarco (12,5%), Exxon (7,5%), Rosneft-Shell (7,5%), Agip (2%), BG (2%), Oryx (1,75%), y KTO (1,75%)..



2009)<sup>14</sup>. Según esos datos, Kazajstán posee el 3,2% de las reservas mundiales y ocupa el 9º lugar, por delante de Nigeria y sólo por detrás de los seis grandes de la OPEP, Rusia y Libia.

Como el consumo interno de productos petrolíferos se mantiene en niveles bajos (225-250 mil b/d), el 85% de la producción se destina a la exportación, que ha registrado un aumento similar al de la extracción, incrementándose en casi un millón de b/d entre 1998-2009 hasta situarse en 1,4 millones b/d.

Por lo tanto, merced a las inversiones y a la tecnología de las TOC, Kazajstán se ha convertido en un escenario petrolero con una capacidad extractiva-exportadora de cierto relieve internacional. Sus reservas probadas y las que seguirán descubriéndose harán que esa relevancia se acreciente durante la próxima década.

#### **4. Modificaciones en el nuevo escenario; factores de cambio y resultantes**

##### **4.1. Dos factores de cambio: consolidación política y entrada de nuevos socios**

a) *La consolidación de un poder oligárquico.* La mejora de la situación económica reforzó a la elite gobernante gracias al incremento del petróleo exportado a unos precios internacionales cada vez más elevados. Entre 2000 y 2007, los ingresos petroleros aumentaron desde 6 a 41,5 mil millones de dólares<sup>15</sup>, haciendo posible que el PIB creciera a una tasa media del 10% anual. Los resultados económicos dieron mayor crédito a la gestión del gobierno y afianzaron la imagen “modernizadora” de Nazarbayev. A su vez, las ventas de petróleo favorecieron la extensión del rentismo a través de la actividad presupuestaria.

Los ingresos y los gastos públicos se elevaron con rapidez y el gobierno estuvo dispuesto a compartirlos con los dirigentes locales de las principales regiones del país<sup>16</sup>. Además, una parte creciente de los gastos públicos –que pasaron de 4 a 25 mil millones de dólares entre 1999 y 2007– se ha destinado a servicios sociales, viviendas y transporte, así como a la creación de empleo público. Al mismo tiempo, el aumento de las importaciones aportó una mayor oferta de bienes de consumo para la población. Se amplió así la red de relaciones territoriales, sectoriales y sociales que aumentaba la estabilidad en el poder del grupo liderado por Nazarbayev<sup>17</sup>. Otro factor que favorece la extensión del rentismo es el reducido volumen de población del país, cifrado en 15,5 millones.

El otro pilar que ha sustentado la consolidación de esa elite al frente del Estado es la construcción de un marco político de carácter autoritario. Una constitución presidencialista otorgó a Nazarbayev las principales atribuciones legislativas y ejecutivas, de modo que los demás órganos políticos quedaron sometidos a las decisiones omnipresentes y omnipotentes del presidente. Ese liderazgo unipersonal se ha prolongado a su familia y al entorno de

<sup>14</sup> Además de los 13 mil millones de barriles estimados en Kashagan, son favorables las expectativas de otros campos del Caspio que están sin evaluar. Las mayores reservas probadas onshore están en Tengiz, Karachaganak y Aktobe. Energy Information Administration (2008): “Kazakhstan”, Country Analysis Briefs, EIA.

<sup>15</sup> Gobierno y Political Risk Services (PRS) (2008): *Kazakhstan. Country Report*, PRS Group, Nueva York.

<sup>16</sup> Entre 2003 y 2008 los ingresos locales aumentaron su participación en los ingresos del Estado del 35% al 45% y los gastos lo hicieron del 0% al 53%. PRS, *op. cit.*

<sup>17</sup> Najman, B. *et al.* (2008): *The Economics and Politics of oil in the Caspian Basin*, Londres, Routledge; Makhmutova, M.: “The Budget Process in Caspian Countries. The experience of Kazakhstan and Azerbaijan”, *Problems of Economic Transition*, vol. 50, nº 4 (2007), pp. 24-65.



incondicionales que ocupan los principales resortes del poder económico, el aparato represivo y los medios de comunicación. Al amparo de un poder opaco, una oligarquía económica, política y social perpetra numerosos actos de abuso, nepotismo y cleptomanía<sup>18</sup>.

Sin embargo, al mismo tiempo, ese poder autocrático ha cumplido otras funciones significativas. Ha garantizado la estabilidad de un Estado unitario frente a las tentaciones fraccionales de ciertos grupos económicos y clanes étnicos. Frente a un Parlamento excesivamente fragmentado, surgido de las sucesivas elecciones legislativas, los referendos electorales obtenidos por Nazarbayev como Presidente han jugado una función política estabilizadora. El vértice presidencialista ha sido el elemento vertebrador de un débil entramado de instituciones que años atrás ni siquiera existía y ha permitido un cierto espacio para el ejercicio de las libertades públicas y el debate político, cuyo perímetro queda limitado por los rasgos autoritarios del régimen<sup>19</sup>.

Un tercer elemento que ha favorecido a la elite política ha sido su habilidad en las relaciones internacionales. Lo que Nazarbayev denomina “política “multivectorial” consiste en la ampliación de los vínculos exteriores con su entorno regional, con los países árabes, con Estados Unidos y con las potencias occidentales que han ensalzado la imagen modernizadora kazaja como respuesta a la apertura a la inversión extranjera en el petróleo<sup>20</sup>. Sin embargo, la extensión más determinante de esa política exterior ha sido la llevada a cabo con sus dos grandes vecinos: Rusia y China, ya que la mejora de las relaciones ha cristalizado en la entrada de las grandes empresas petroleras de ambos países en la explotación de los recursos kazajos.

b) *La estrategia de las compañías rusas y chinas.* El gobierno y las empresas petroleras de China –en proceso de reorganización– asistieron de forma contemplativa al acceso de las TOC al petróleo kazajo. Casi lo mismo sucedió en Rusia, si bien sus empresas contaron con la ventaja que suponían sus lazos históricos y su proximidad geográfica a los campos kazajos. Lukoil obtuvo una presencia minoritaria en Karachaganak y Tengiz, mientras que Transneft, Lukoil y Rosneft tenían una participación importante en el CPC.

Años después se produjo la reacción de las compañías rusas y chinas utilizando las principales armas que tenían a su disposición. La fuerza de las rusas residía en: *i*) su gran tamaño y su vinculación con el gobierno de Putin; *ii*) la presión para negociar concesiones en los campos del Caspio que carecen de delimitaciones fronterizas claras entre ambos países; *iii*) el hecho de que la mayoría de las rutas de exportación del crudo kazajo discurran por territorio ruso<sup>21</sup>. Merced a ello, Lukoil obtuvo la explotación de varios campos *onshore* en Karaluduk, Turgai Petroleum y Buzachi (los dos últimos compartidos con la china CNPC) y, con mayor importancia, los derechos para explotar los campos *offshore* de Khvalynskoye, Tsentralnove y Tyub-Karagan; mientras que Rosneft participa en Kurmangazy. En el caso del

<sup>18</sup> Bowyer, A. (2008): *Parliament and Political Parties in Kazakhstan*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute; Djalili, M-R. y Kellner, T.: “Regímenes políticos de Asia Central: crisis de legitimidad, violencia política y perspectivas inciertas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 70-71 (2005), pp. 35-68.

<sup>19</sup> Bowyer, *op. cit.*; Olcott, M. (2009): “A New Direction for U.S. Policy in the Caspian Region”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

<sup>20</sup> Weitz, R. (2008): “Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia”, Central Asia-Caucasus Institute, Washington; Kérebel C. y Keppler J. (2009): “La gouvernance mondiale de l’énergie”, París, IFRI.

<sup>21</sup> Kandiyoti R. (2008): *Pipelines: flowing oil and crude politics*, Londres, Tauris; Torbakov, I.: “The West, Russia, and China in Central Asia: What Kind of Game is Being Played in the Region?”, *Transition Studies Review*, vol. 14, nº 1 (2007), pp. 152-162.



transporte, dos tercios del crudo exportado desde Kazajstán se traslada por oleoductos rusos o por la parte del CPC que pertenece a empresas rusas<sup>22</sup>.

Por la parte china, su fuerza ha residido en tres aspectos distintos: *i*) su enorme capacidad inversora gracias a los superávits que genera el comercio exterior; *ii*) la fortaleza tecnológica y financiera de sus compañías petroleras; *iii*) la nueva estrategia petrolera para garantizar sus crecientes necesidades importadoras. El primer paso se produjo en 1997 cuando la compañía estatal China National Petroleum Company (CNPC) adquirió el 60% de la empresa que explotaba el campo de Aktobe, porcentaje que elevó al 85% tras una nueva compra en 2003, controlando así el tercer campo petrolífero en importancia entre los que se encuentran activos.

Las compras se aceleraron desde 2005. CNPC adquirió PetroKazajstán, Kumkol South y partes de Turgai Petroleum, Buzachi y Kazgermunai. Después el grupo chino compró la mitad de Karazhambasmunai y a finales de 2009 CNPC se hizo con MangistauMunaiGas, otro de los campos más importantes. Además, a través de PetroKazajstán, CNPC es copropietaria de la refinería de Shymkent y del oleoducto Atasu-Alashankau<sup>23</sup>. Igualmente participa en exclusiva o en colaboración con otras empresas en la exploración de varios campos *offshore* cuyas reservas pueden ser cuantiosas, como Darkham y Zhanazhol. Por su parte, Sinopec, otra petrolera china, ha concedido un préstamo para modernizar y ampliar la refinería de Atyrau.

Ante esa creciente presencia china, los círculos políticos y económicos kazajos expresan una doble sensación. De un lado muestran cierta preocupación por el control chino sobre una parte del negocio petrolero kazajo. De otro lado, valoran que las empresas chinas cumplan con las normas ambientales y fiscales del país, que se comporten como buenos socios y sean grandes inversores en el sector del petróleo y en otros<sup>24</sup>. Aprecian también el trato preferente que China otorga a su país en sus relaciones bilaterales y en la Shanghai Cooperation Organization<sup>25</sup>.

#### **4.2. Tres resultantes: revisión de los acuerdos, KMG y mayor potencial rentista**

Se creó así un nuevo contexto económico y petrolero donde la mayor fuerza política y la posibilidad de contar con las empresas rusas y chinas como nuevos socios petroleros hicieron posible que la oligarquía gobernante se propusiera nuevos objetivos: revisar los acuerdos con las TOC, fortalecer el sector petrolero nacional y obtener mayores rentas procedentes de la producción y la exportación de petróleo.

*a) Renegociación de los acuerdos con las TOC.* El cambio de actitud comenzó a visualizarse en 2002 cuando el gobierno acusó a Chevron de cometer un delito ambiental en el almacenamiento del azufre extraído junto con el crudo en Tengiz. Fue el comienzo de una

<sup>22</sup> Las empresas rusas han utilizado ese predominio para cuestionar la (de por sí dudosa) opción de trasladar crudo a través del Caspio para enlazar con el oleoducto BTC que conecta Bakú con Tbilisi y el puerto turco de Cehyan. También han frenado las negociaciones sobre la nueva ampliación del CPC para forzar que algunos de los socios participen también en la construcción de un oleoducto ruso que atravesase el mar Negro hasta el puerto búlgaro de Burgas.

<sup>23</sup> Olcott, M. (2007): "KazMunaiGaz: Kazakhstan's National Oil and Gas Company", James Baker Institute of Public Policy, Rice University; Raballand, G. y Andréys, A.: "Why should trade between Central Asia and China continue to expand?", *Asia Europe Journal*, vol. 5, nº 2 (2007), pp. 235-252.

<sup>24</sup> Peyrouse, S. (2007): *Economic Aspects of the Chinese-Central Asia Rapprochement*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute.

<sup>25</sup> *Ibid.*; Weitz, *op. cit.*





cadena de tensiones en los principales campos, algunas de las cuales derivaron en conflictos de cierta intensidad motivados por tres cuestiones principales.

- El cumplimiento de la legislación medioambiental. Chevron aceptó el pago de una multa por 600 millones de dólares y en 2007 tuvo que abonar otra multa por ignorar la normativa sobre almacenamiento de sulfuro. También por un motivo ambiental en 2005 se produjo otro conflicto con la canadiense Hurricane, que dio lugar a que esa empresa decidiese vender PetroKazajstán, adquirida después por la china CNPC<sup>26</sup>.
- La modificación reiterada de la legislación fiscal. El nuevo código aprobado en 2004 alteró los regímenes fiscales aplicados a los dos modelos de contratos PSA y Excess Profit Tax. A la vez, se han introducido nuevos impuestos sobre la explotación de los recursos naturales y sobre la exportación de petróleo, con sucesivas revisiones que dejan abierto su uso discrecional incluso para los contratos PSA que estaban exentos. Igualmente, se aplican a las empresas petroleras nuevas obligaciones de financiar programas sociales en las comunidades locales y otros bonus no previstos al inicio<sup>27</sup>.
- La imposición de la presencia de la nueva compañía estatal (KMG) en los consorcios empresariales. En 2004 se aprobó una ley sobre los acuerdos PSA, que reemplazaba a la de 1995, donde se establecía que KMG dispondrá del 50% de las acciones en los futuros consorcios y éstos deberán cumplir con un mínimo de contenido local en los bienes y servicios que utilizan. En 2005 BG decidió vender su cuota (16,7%) en Kashagan y el gobierno pretendió que KMG adquiriese esa cuota; ignorando con ello el derecho de tanteo que –según el contrato– tenían las compañías asociadas. Tras un período de negociaciones se alcanzó un acuerdo por el que KMG compraría el 8,3% y las demás compañías del consorcio comprarían el otro 8,3%. La controversia cobró un nuevo vigor cuando en agosto de 2007 el líder del consorcio, Agip, hizo público que las dificultades técnicas obligaban a retrasar otra vez el comienzo de la extracción de crudo en Kashagan. Tras rechazar esa explicación, el gobierno demandó un pago que resarciera al país por los efectos negativos del nuevo atraso y exigió que KMG tuviera más presencia en el consorcio. Tras varios meses en los que se paralizaron las actividades en el campo, en enero de 2008, se alcanzó un acuerdo que recogía las principales exigencias del gobierno<sup>28</sup>. Sobre todo, se aceptaba que KMG liderase el consorcio y elevase su cuota hasta el 16,81% (abonando 1,8 mil millones de dólares). Ese porcentaje superaba simbólicamente en unas centésimas la cuota (16,66%) de los mayores socios originales: Agip, ExxonMobil, Shell y Total; mientras que ConocoPhillips e Inpex reducían las suyas al 8,28%<sup>29</sup>.

De ese modo, la revisión de los acuerdos con las TOC ha dado lugar a que se garantice la primacía de las leyes kazajas, aumenten los ingresos obtenidos por el gobierno y se afiance la presencia de KMG en Kashagan. Lo cual ha puesto en cuestión dos principios básicos para los inversores occidentales: la estabilidad de los derechos de propiedad y de las ventajas fiscales adquiridas.

<sup>26</sup> Peyrouse, *op. cit.*

<sup>27</sup> OECD, 2006; Olcott (2007), *op. cit.*; Najman *et al.*, *op. cit.*

<sup>28</sup> La reclamación de 10 mil millones dólares quedó en una cifra entre 3,2 y 5 mil millones según cual fuese el precio internacional del petróleo, en una banda entre 65 y 90 dólares/barril.

<sup>29</sup> Campaner, N. y Yenikeeff, S. (2008): “The Kashagan Field: A Test Case for Kazakhstan’s Governance of Its Oil and Gas Sector”, París, IFRI.



b) *Creación de KMG como compañía estatal verticalmente integrada.* El gobierno decidió concentrar en una compañía todas las actividades petroleras que estaban bajo su control. Previamente, en 1997, había convertido el Ministerio de Petróleo y Gas en dos empresas estatales: Kazakhoil y KazTransoil que se ocupaban de la producción y el transporte de petróleo y había privatizado la mayoría de las pequeñas compañías productoras de petróleo. En 2001 fusionó las dos empresas encargadas del transporte de petróleo y gas para crear Transneft Oil and Gas (TOG) y al año siguiente hizo lo mismo con Kazakhoil y TOG para crear la National Company KazMunaiGas (KMG) como empresa nacional que poseía los activos públicos en el ciclo petrolero, incluyendo las participaciones en los consorcios de compañías extranjeras<sup>30</sup>.

Su filial más importante es KazMunaiGas Exploration Production (KMG-E&P), que se ocupa de las actividades de extracción, distribución interna y exportación de crudos. Surgida en 2004 de la fusión de las dos empresas estatales que explotaban los campos de Uzen y Embai, sólo el 62% de su capital pertenece a KMG ya que el resto se privatizó a través de las bolsas de Almaty y Londres. KMG-E&P es quien posee las cuotas estatales en Kazgermunai (50%) y Karazhamnbasmunai (50%), mientras que las demás participaciones las tiene directamente KMG: Tengiz (20%), PetroKazajstán (33%), Kasahagan (16,88%), Zhambai (50%), Kazakhturkmunai (51%) y otras de menor cuantía.

KMG es la propietaria de la red de transporte (TGO) que distribuye los crudos y derivados en el interior del país, así como del 22% de la propiedad del oleoducto CPC, de la mitad del oleoducto Atasu-Alashankau y de la compañía de buques cisternas que traslada pequeñas cantidades de crudo a través Caspio. También posee las refinerías de Atyrau y Pavlodar y la mitad de Shymkent. Las actividades de comercialización y servicios las lleva a cabo a través de Trade House KMG y de otras filiales menores (KMG, 2009).

c) *Mayor captación de ingresos para desarrollar la economía rentista.* La nueva posición del gobierno ante las TOC y la reorganización del sector nacional han ampliado la captación de rentas petroleras. Por un lado están los royalties y otros derechos por la explotación del subsuelo, sustituidos desde 2008 por Mineral Extraction Tax que grava de un 5% a un 18% la producción (en tramos que van de 5 mil a más 100 mil barriles/día) de las compañías nacionales y extranjeras. A su vez, el VAT grava de forma uniforme (12%) las transacciones interiores, mientras que los derechos de exportación se han convertido desde 2008 en un impuesto que oscila entre el 7% y el 32%, aplicado según cuál sea el precio internacional a partir de 50 \$/b. Por último, las compañías deben pagar una pequeña cuota por la seguridad social de los empleados y un impuesto sobre los beneficios que en los últimos años ha descendido del 30% al 20%. A todo ello se añaden los ingresos por sanciones, bonus y los pagos anticipados de las compañías extranjeras.

Resulta difícil medir el impacto de la presión tributaria sobre las empresas, ya que las medidas experimentan continuos cambios, tanto en los porcentajes aplicados como en las empresas a las que se grava. Con frecuencia, a una disposición general le siguen negociaciones bilaterales de cada empresa con el gobierno, lo que da lugar a acuerdos puntuales y diversos, haciendo que el funcionamiento fiscal sea discrecional. La información que proporcionan el gobierno y las empresas no permite analizar el impacto de las cargas fiscales sobre las compañías extranjeras. Sin embargo, una evidencia de que esas obligaciones no resultan excesivamente gravosas para las TOC (a pesar de los cambios introducidos) la proporciona la estimación sobre el reparto acumulado de los beneficios que obtendrán en

<sup>30</sup> Olcott (2007), *op. cit.*; Cohen, *op. cit.*



Karachaganak y Kashagan cuando concluya su explotación. Se calcula que los agentes nacionales (Estado, KMG, comunidades locales) dispondrán del 60% y las TOC del 40% (OCDE, 2006). De ese modo, la parte kazaja tendrá una proporción sensiblemente menor que la que registra la parte nacional en las concesiones de ciertos países de Oriente Medio y de países europeos como Noruega, donde la relación es 80-20%<sup>31</sup>.

Sí se dispone de información para valorar la decisiva importancia que esas cargas tienen en el presupuesto estatal<sup>32</sup>. Los ingresos obtenidos en el ciclo petrolero han elevado su magnitud relativa desde el 2,2% del PIB en 1999 hasta el 12% en 2008, de modo que han incrementado su presencia en los ingresos públicos totales desde el 18% hasta el 44%<sup>33</sup>. De esa manera, tras descontar los gastos públicos –también en ascenso–, el presupuesto estatal arroja en los últimos años un superávit equivalente al 4-6% del PIB. Por tanto, los ingresos petroleros constituyen la base en la que se asienta el rentismo kazajo que ha favorecido la consolidación política de la oligarquía dominante.

No obstante, el carácter más o menos distributivo versus depredador del rentismo practicado por la elite dominante se presta a distintas valoraciones según la posición que se adopte sobre el significado del Fondo Nacional creado en 2001, creado y controlado por Nazarbayev. Dicho fondo recibe la mayoría de los ingresos petroleros, de modo que en los últimos años ha percibido cerca del 40% de los ingresos fiscales, lo que equivale aproximadamente al 10% del PIB anual. En consecuencia, el fondo ha incrementado sus recursos financieros hasta 27,6 mil millones de dólares en 2008, equivalentes al 20% del PIB<sup>34</sup>.

La situación posterior del Fondo Nacional se ha hecho más laberíntica tras la fusión de Kazyna y Samruk. Kazyna es un segundo fondo (para el Desarrollo Sostenible), creado en 2005 con los recursos del Banco de Desarrollo para llevar a cabo programas de modernización y diversificación de la economía. Samruk es un holding creado en 2006 para integrar a las grandes empresas estatales, con KMG a la cabeza, con el propósito de garantizar la dirección estratégica de la economía. La fusión de ambos (SK), decidida en 2008, implica que el valor de sus activos equivale al 45% PIB y que en adelante será esa entidad la que reciba los dividendos obtenidos por KMG, tanto por sus operaciones propias como por sus derechos en empresas participadas, mientras que el Fondo Nacional seguirá financiándose vía recaudación fiscal. Sin embargo, en 2009 este Fondo transfirió al SK 9 mil millones de dólares, de los cuales 5 eran en préstamo y los otros 4 como inyección de capital, lo cual hace que el Fondo Nacional participe en el capital de SK. Según parece, esos recursos han sido utilizados para hacer frente a la recesión económica y al saneamiento de algunos bancos importantes<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Angelier, J-P. (2008): “L’évolution des relations contractuelles dans le domaine pétrolier, Note de Travail 11/2008”, LEPI, CNRS, Grenoble.

<sup>32</sup> Makhmutova, *op. cit.*; Najman *et al.*, *op. cit.*; International Monetary Fund (2009): “Kazakhstan”, Country Report 09/300, Washington.

<sup>33</sup> IMF, *op. cit.*

<sup>34</sup> Según los datos correspondientes a finales de 2007, el 91% de sus ingresos del fondo provenía del sector del petróleo y el resto era la rentabilidad financiera de los activos (extranjeros) en los que se estaban colocados sus recursos. La contribución del sector petrolero se repartía entre un 62% aportado por el impuesto sobre los beneficios de las empresas nacionales y de los consorcios PSA, un 16% de royalties, un 11% de las compañías extranjeras sujetas al Excess Profit Tax y un 10% de bonus, impuestos sobre la exportación y cuotas del gobierno en los acuerdos PSA. <http://www.minfin.kz>.

<sup>35</sup> IMF, *op. cit.*; Olcott (2009), *op. cit.*



## 5. Rentismo basado en el *oil endowment*, obstáculos para el *oil empowerment*

El apartado anterior revela la dimensión de los cambios habidos y la importancia decisiva que tiene el petróleo en la vida política y económica del país. Esos cambios han permitido un mejor aprovechamiento del “*oil endowment*” por parte de la oligarquía kazaja, pero no han servido para garantizar el control nacional sobre el ciclo petrolero, es decir, para alcanzar el “*oil empowerment*” definido como segunda alternativa en el planteamiento inicial del artículo. Ese *empowerment* depende del cumplimiento de dos requisitos básicos por parte de los jugadores nacionales: el dominio efectivo sobre el proceso productivo y exportador, la capacidad tecnológica y financiera para promover la reproducción ampliada del proceso.

### 5.1. Limitado control de actividad productiva y exportadora

a) *Proceso interno*: El cuadro 1 recoge la evolución de la producción de las doce empresas que concentran más del 85% de la extracción del crudo en Kazajstán. La clasificación de esas compañías según la propiedad de sus activos y el nivel de producción en 2009 permite establecer la siguiente tipología:

- Seis son exclusivamente extranjeras y aportan unos 600 mil barriles-día, es decir, cerca del 40%. Se trata de: Karachaganak, Aktobemunaigas, Mangistaumunaigas, Turgai Petroleum, Buzachi y Karakudukmunai.
- Cuatro son de propiedad compartida y aportan otros 600 mil barriles-día, de los cuales 440 mil pertenecen a compañías extranjeras y 160 mil a KMG o KMG-E&P. Se trata de: Tengizchevroil (80-20%), Kazgermunai (50-50%), PetroKazajstán (66-33%) y Karazahanbasmunai (50-50%).
- Dos pertenecen a KMG-E&P y aportan menos de 200 mil barriles-día, es decir alrededor del 12% del total: Se trata de Uzenmunaigas y Embamunaigas.
- El 13% restante, unos 225 mil barriles-día, corresponde a medio centenar de empresas privadas, algunas de las cuales cuentan con inversión extranjera. Entre ellas, solo una, Kazakhoil-Aktobe, produce 20 mil b/d y sólo siete más superan los 5 mil b/d<sup>36</sup>.

Por tanto, la producción de crudo se realiza bajo el indiscutible predominio de las compañías extranjeras. Extraen más del 80% del crudo y, tras descontar las cuotas que los acuerdos asignan a la parte nacional, las compañías extranjeras poseen dos tercios del crudo extraído. La parte restante corresponde a KMG y a las demás empresas nacionales.

---

<sup>36</sup> Energy Intelligence: “Kazakh Crude Oil and Gas Condensate Production”, Nefte Compass” (diciembre 2009), en <http://www.energyintel.com>.



**Cuadro 1. Producción de crudo de las principales compañías (ordenadas según su capacidad extractiva en los últimos años): miles de barriles-día<sup>37</sup>**

	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>38</sup>
Total	836	1.111	1.297	1.426	1.484	1.554	1.607
Tengizchevroil	251	256	272	267	280	350	447
Karachaganak	80	119	207	208	233	252	237
Uzenmunaigas	84	106	132	135	135	132	126
Aktobemunaigas	65	93	117	119	118	117	122
Mangistaumunaigas	88	97	114	115	115	112	115
Kazgermunai	16	31	38	58	61	62	64
Turgai Petroleum	30	56	60	68	70	71	64
PetroKazajstán-Kumkol	73	99	61	74	70	74	62
Embamunaigas		53	56	56	56	56	55
Buzachi	-	-	15	27	32	33	38
Karazahanbasmunai	25	39	45	47	39	45	38
Karakudukmunai	6	7	10	14	20	24	29
Resto	118	155	170	238	255	226	210

En la fase de refino, la mayoría de los 240 mil b/d producidos en las tres plantas existentes pertenecen a KMG. Sin embargo, se trata de un nivel productivo modesto, que utiliza tecnologías anticuadas y aporta derivados (70% fuel residual y diesel) de baja calidad que se destinan a consumos domésticos poco cualificados o se intercambian con algunas regiones fronterizas de Rusia.

En el caso de las reservas probadas, la dotación de los campos onshore se cifra en 15 mil millones de barriles, de los cuales Tengiz alberga unos 9 mil, Karachaganak más de 2 mil y Buzachi y Aktobe más de mil millones cada uno. Por lo que se refiere a las reservas offshore en el Caspio, las de Kashagan superan los 13 mil millones de barriles, mientras que en otros campos las primeras estimaciones son prometedoras pero aún no hay cifras probadas en Darkham, Kurmangazy, Tseltralnove, Nursultan, Istatai, Satpayev, Tyub-Karagan y Abai. De ese modo, sumando las reducidas aportaciones de Emba, Uzen y otros campos, más las cuotas en Tengiz y Kashagan, las reservas que poseen KMG y KMG-E&P son inferiores a 5,5 mil millones de barriles. Por tanto, controlan menos del 20% de las reservas probadas. Además, el mayoritario control de las compañías extranjeras tenderá a mantenerse o incluso a aumentar porque las TOC y las compañías chinas y rusas están adquiriendo la mayor parte de los derechos de exploración en los demás campos del Caspio.

*b) Proceso exterior:* El reparto del crudo exportado es aún más asimétrico que el de la producción, ya que son KMG-E&P y las pequeñas empresas las que abastecen a las refinerías de Atyrau y Shymkent<sup>39</sup>. Por ese motivo, las compañías extranjeras concentran el 73% de los 1,3 millones de barriles-día vendidos al exterior en 2008, mientras que las compañías nacionales sólo representan el 27%. Simultáneamente, las rutas por las que se transporta el crudo exportado están controladas por compañías rusas. Sumando la parte de Transneft en el oleoducto Atyrau-Samara y en el CPC, con las cuotas de Lukoil y Rosneft en el CPC, alrededor de dos tercios de las tuberías de exportación están en manos rusas. Otro 9% del

<sup>37</sup> Energy Intelligence, *op. cit.*

<sup>38</sup> Dato interanual de noviembre/2008 a noviembre/2009.

<sup>39</sup> La planta de Pavlodar, situada en el nordeste, se abastece con crudo ruso procedente de Omsk.



CPC corresponde a la TOC y la mitad del oleoducto Atasu-Alashankou pertenece a CNPC. En consecuencia, KMG controla menos del 20% de las rutas del crudo exportado<sup>40</sup>.

La posición minoritaria tanto en la cuantía de la exportación como en las rutas de transporte determina que KMG disponga de un escaso margen para decidir el destino del crudo enviado al exterior. La mayor parte del crudo se traslada desde los puertos rusos de Novorosiisk y Primorsk hacia los países europeos. De forma directa, la Unión Europea concentra la mitad de las ventas de crudo kazajo<sup>41</sup>, aunque en realidad la proporción es más alta pues otro 30% del crudo es adquirido por Rusia, por parte de compañías que después lo venden en la UE y otros países europeos. El otro destino cada vez más relevante es China, que actualmente recibe un 14% del crudo exportado desde Kazajstán.

Por lo tanto, resulta evidente que KMG y los demás organismos kazajos ejercen un reducido control sobre el ciclo petrolero. Los principales resortes de decisión y los beneficios que ello reporta están en manos de compañías extranjeras. De un lado, Chevron ocupa posee casi el 17% de la producción y el 20% la exportación; mientras que Agip, BG y otras TOC controlan de forma conjunta porcentajes ligeramente inferiores. De otro lado, CNPC y otras empresas china poseen el 23% de la extracción y el 26% de la exportación, en tanto que Lukoil y otras empresas rusas disponen del 8% y 9%, respectivamente, además de ejercer el control mayoritario sobre el transporte.

La balanza por cuenta corriente muestra una de las principales consecuencias del dominio extranjero en la exportación de petróleo (cuadro 2). Entre 2003 y 2008, los ingresos por la venta de petróleo se elevaron desde 7 a 41,5 mil millones de dólares. Pero al mismo tiempo la salida de rentas por inversiones directas (debidas al petróleo) aumentó de 1,4 a 16,6 mil millones de dólares. También lo hicieron los pagos por servicios, una parte de los cuales son actividades vinculadas a las TOC que prestan empresas como Halliburton y Raytheon, así como diversos servicios de telecomunicación y finanzas. Y lo mismo sucede con una parte de las importaciones, en lo que concierne a bienes de equipos e insumos adquiridos por las TOC.

De esa manera, los ingresos por la venta de crudo se incrementaron en 34,5 mil millones, pero los pagos de rentas por inversiones en petróleo aumentaron en 15 mil millones y otros pagos por bienes y servicios lo hicieron en no menos de 5 mil millones. En consecuencia, el incremento neto de ingresos que aportó el petróleo fue inferior a 15 millones de dólares; una cifra relevante, pero significativamente menor que la expresada por el dato de exportaciones<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Kandiyoti, *op. cit.*; Tsereteli, M. (2008): *Economic and Energy Security: Connecting Europe and the Black Sea-Caspian Region*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute. CPC transporta la mitad del crudo exportado, procedente de Tengiz y una parte de Karachaganak, mientras que Atyrau-Samara transporta otro tercio que procede de Karachaganak, Aktobe y otros campos del noroeste. Atasu-Alashankou transporta menos de 200 mil b/d (13%) y el resto son intercambios con Rusia (Orenburg) e Irán (refinería de Neka) que estos países compensan con crudos para exportar desde la frontera ruso-europea y desde el Golfo Pérsico; además de una pequeña cantidad de crudo trasladado por barco hasta Bakú.

<sup>41</sup> Las compras de la UE han crecido con rapidez entre 2000 y 2007, pasando de 200 a 700 mil barriles/día, convirtiéndose a Kazajstán en el sexto proveedor de la UE.

<sup>42</sup> Arysranberov, K.: "Quality of Kazakhstan's Economic Policy and Balance of Payments", *Problems of Economic Transition*, vol. 51, nº 10 (2009), pp. 63-77.

Cuadro 2. Balanza por cuenta corriente de Kazajistán: Miles de millones de dólares<sup>43</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>44</sup>
Exportaciones	13,2	20,6	28,3	38,4	48,4	72,0	43,2
- Petróleo y gas condensado	7,0	11,4	17,4	23,6	28,1	41,5	24,4
Importaciones	9,6	13,8	18,0	24,1	33,3	38,5	29,0
Balanza de Bienes	3,7	6,8	10,3	14,6	15,1	35,5	14,2
Balanza de Servicios	-2,0	-3,1	-5,3	-5,9	-8,1	-6,6	-5,0
Balanza de Rentas	-1,7	-2,9	-5,7	-9,5	-13,1	-18,9	-10,5
- De inversión extranjera directa	-1,4	-2,4	-4,6	-7,7	-11,3	-16,6	-6,8
Transferencias corrientes	-0,2	-0,5	-0,4	-1,2	-2,2	-1,0	-1,0
Balanza por Cuenta Corriente	-0,3	0,3	-1,1	-2,0	-8,2	7,0	-2,3
% PIB	-0,9	0,8	-1,8	-2,5	-7,8	5,1	-2,1

## 5.2. Los agentes nacionales no garantizan la reproducción ampliada del sector

La posición minoritaria de KMG y de las pequeñas empresas en la actividad productiva y exportadora revela su incapacidad técnica y económica para garantizar la reproducción ampliada del ciclo petrolero. Carecen de la tecnología y de los recursos financieros que se necesitan para: *i)* explotar los principales campos *onshore*, *ii)* explorar y explotar los campos del Caspio, *iii)* dotar a sus refinerías de una mayor capacidad de procesamiento de crudos que aporte productos más elaborados; *iv)* construir oleoductos y otras rutas que transporten el crudo hacia la exportación.

Esa incapacidad tecnológico-financiera obedece a la conjunción de problemas histórico-estructurales con otros más recientes. De un lado, el subdesarrollo heredado de la época soviética somete a la economía kazaja al funcionamiento típico de una economía primario-exportadora. De otro lado, la transición postsoviética ha sido conducida por una elite política ocupada principalmente de su propia consolidación en el poder. El boom petrolero ha permitido que mejore la situación socio-económica, que se extienda el rentismo y que se reorganice el sector petrolero, pero no sin que se hayan sentado las bases para comenzar la transformación estructural de la economía. Durante la última década se han desplegado dos procesos simultáneos:

*a) La economía ha profundizado su dependencia del petróleo.* Actualmente, la producción de petróleo y gas aporta el 45% del valor de la industria, lo que equivale al 20% del PIB; y si se añaden otras actividades mineras (carbón, uranio, metales) la cuota se acerca al 25% del PIB. No obstante, su incidencia económica es aún más alta si se tiene en cuenta que una parte de los servicios (transporte, finanzas) se relaciona también con esas tareas extractivas. En la exportación, el petróleo aporta el 60% de los ingresos y si se suman los otros minerales el porcentaje se sitúa en el 85%, lo que representa más del 40% del PIB. Un peso tan abrumador del petróleo hace que la economía dependa de las oscilaciones de su precio internacional y que cuando éste es más favorable la economía sufra las tensiones asociadas con la “*Dutch disease*” que son la antesala del brusco empeoramiento que padece cuando se acaba la

<sup>43</sup> IMF, *op. cit.*

<sup>44</sup> Previsión del IMF.



bonanza exterior<sup>45</sup>. Mientras tanto, la capacidad tecnológica es mínima y el país sigue careciendo de las ramas industriales y de los servicios vinculados al desarrollo económico.

b) *El funcionamiento rentista no ha impulsado al sector petrolero*. Los crecientes ingresos en manos de la oligarquía y de las elites locales han tenido diversos destinos, convenientes unos y espurios o depredadores otros. Entre los primeros destaca la ampliación de los gastos públicos dirigidos a finalidades económicas, sociales y administrativas, realizadas con diferentes dosis de eficiencia y, por tanto dando lugar a dispares resultados productivos y distributivos e institucionales<sup>46</sup>. Sin embargo, la parte de los ingresos que se ha reinvertido en el sector petrolero ha sido exigua. Más bien al contrario, los ingresos de KMG-E&P y KMG han redundado en aportaciones fiscales para el gobierno y de sus cifras de beneficios más del 40% han sido impuestos pagados al Estado. El resto del beneficio de KMG-E&P se distribuye entre un porcentaje menor dirigido a reinversión y el reparto de dividendo (61-39%) entre KMG y sus accionistas privados. En el caso de KMG la mayor parte del beneficio después de impuesto se entrega al Samruk que es el poseedor de sus acciones.

Por tanto, el funcionamiento de KMG y de su filial y las exigencias fiscales determinan que el margen de reinversión en el sector petrolero sea pequeño. La vía más importante por la que se ha ampliado su presencia ha sido a través de la compra de paquetes de acciones (Kargermunai, Karazahanbasmunai, Kashagan), o bien la exigencia a ciertas compañías extranjeras para que cedan una parte de las acciones cuando compren una empresa, como fue el caso de CNPC con PetroKazakhstan. En el primer caso, aunque la información es imprecisa, parece que la compra de acciones se ha realizado en parte con recursos que previamente había aportado KMG al Estado y en otra parte (probablemente mayor) se ha recurrido a préstamos obtenidos en el exterior. Ese es uno de los motivos, ciertamente no el único, por los que la deuda externa del país ha crecido con celeridad entre 2003 y 2008, pasando de 23 a 109 mil millones de dólares, lo que supone alrededor del 80% del PIB.

Esa adquisición de propiedad otorga derechos sobre la parte que corresponde a la producción y a los beneficios de las compañías participadas. Pero no reporta ningún avance significativo en la capacidad tecnológica y financiera de KMG, o de KMG-E&P, porque ambas siguen al margen de las actividades prospectivas y extractivas que se realizan en los principales campos. Por tanto, no tienen oportunidad de dotarse de equipos avanzados, ni de asimilar los conocimientos técnicos y organizativos que emplean las empresas extranjeras. Si las empresas nacionales no avanzan en esa capacitación técnica y financiera, el sector petrolero necesita reproducir su dependencia exterior y se hacen imprescindibles los acuerdos que otorgan a las compañías occidentales, rusas o chinas el desarrollo de la mayoría de las actividades *upstream* y *downstream*.

---

<sup>45</sup> Además de las tensiones creadas por la apreciación real de la moneda, cierto alza de la inflación, aumento rápido de las importaciones y del endeudamiento externo, la desaceleración del crecimiento en 2008 (3,2%) y el retroceso de 2009 se han visto agravados por las consecuencias de las burbujas especulativas desatadas en torno al sector financiero y a la construcción, vinculados con las grandes obras comprometidas en la construcción de Astana como nueva capital. Akimov, A. y Dollery, B.: "Financial System Reform in Kazakhstan from 1993 to 2006 and Its Socioeconomic Effects", *Emerging Markets Finance & Trade*, vol. 44, nº 3 (2008), pp. 81-97; Arysranberov, K.: "Quality of Kazakhstan's Economic Policy and Balance of Payments", *Problems of Economic Transition*, vol. 51, nº 10 (2009), pp. 63-77.

<sup>46</sup> Olcott (2009), *op. cit.*; Akimov y Dollery, *op. cit.*; Arysranberov, *op. cit.*





## 6. Conclusiones

1. La experiencia de Kazajstán muestra el carácter reversible de los acuerdos firmados por las TOC con gobiernos extremadamente débiles que asumen una posición subalterna en las negociaciones. La entrada de las TOC hizo posible que Kazajstán se convirtiera en un escenario petrolero de cierta relevancia. Pero, al mismo tiempo, la modificación de las condiciones internas y externas hizo posible que el gobierno impusiera la revisión de aquellos acuerdos. Por tanto, la experiencia kazaja muestra la necesidad de que el análisis de los petro-estados rentistas sea dinámico para tener en cuenta cómo se modifican los márgenes de maniobra del gobierno y sus relaciones con las compañías transnacionales, las cuales ejercen una presencia decisiva sobre la economía y el petróleo del país.
2. En el caso kazajo, los efectos económico-rentistas del boom petrolero y el proceso político interno han favorecido la consolidación de una oligarquía nacional. Y, a la vez, las nuevas estrategias de las empresas chinas y rusas han hecho que esa elite pueda diversificar sus socios extranjeros.
3. La consolidación del poder político y la posibilidad de elegir nuevos socios han sido factores de cambio que han dotado al gobierno de capacidad para revisar los acuerdos con las TOC. Ello le ha reportado mayores ingresos y la creciente presencia de KMG en diversas empresas conjuntas, aprovechando en mayor medida su *oil endowment*.
4. No obstante, el control del ciclo petrolero sigue en manos de las compañías extranjeras y los jugadores nacionales ocupan una posición minoritaria. El uso rentista de los ingresos no ha modificado la debilidad tecnológica y financiera de la KMG y KMG-E&P, que siguen sin capacidad de garantizar la reproducción ampliada del sector. Sin *oil empowerment*, el control mayoritario del ciclo corresponde a Chevron, CNPC, Lukoil y otras compañías extranjeras.
5. Kazajstán seguirá acrecentando su posición como escenario petrolero internacional durante la próxima década. En ese horizonte, Tengiz y Karachaganak alcanzarán sus picos de producción, con 700 y 500 mil b/d respectivamente, mientras que Kashagan iniciará su producción alcanzando en una primera fase un nivel de 400-500 mil b/d, y otros campos, como Kumangazy, estarán en condiciones de ratificar lo que por ahora son estimaciones incipientes. De ese modo, en 2020 Kazajstán podría más que duplicar su capacidad exportadora actual, situándola por encima de 3 millones b/d<sup>47</sup>.
6. Ese escenario aportará mayores ingresos rentistas, aunque su cuantía dependerá de la evolución del precio internacional. Sin embargo, el aumento de los ingresos (mayor provecho del *oil endowment*) no implica que los jugadores nacionales avancen en el *oil empowerment*. Para que eso ocurra se necesitan dos condiciones: que KMG-E&P participe en la extracción de crudos en los principales campos *onshore* y *offshore* en el mar Caspio<sup>48</sup>; y que se reinvierta una proporción mayor de las rentas petroleras en el fortalecimiento de KMG y de sus filiales.

<sup>47</sup> Tsereteli, *op. cit.*

<sup>48</sup> Desde finales de 2009 diversas noticias atribuyen al gobierno la decisión de que KMG adquiriera un 10% de las acciones del consorcio de Karachaganak, que podría ser adquirido a Agip o a BG por mil millones de dólares. Otras posibilidades de vinculación estarían en los campos de Kumangazy, o en Kashagan, ya que KMG ha quedado como líder del consorcio.



7. Es previsible que se produzcan nuevas negociaciones con las compañías extranjeras, bien sea para lograr esa participación productiva directa de la compañía nacional, o bien para ampliar el potencial rentista. El gobierno cuenta con dos bazas principales: la diversidad de socios con los que llegar a acuerdos y la necesidad que tienen las TOC de ampliar, o por lo menos mantener, su limitado porcentaje de las reservas mundiales. El conjunto de TOC solo posee el 10% de esas reservas y comparte con diversas compañías nacionales otro 7%, dentro del cual están los acuerdos con Kazajstán<sup>49</sup>, mientras que las compañías rusas tienen un 6% y las chinas apenas el 1,5%. Por ese motivo, todas las compañías involucradas en el petróleo kazajo tienen necesidad de garantizar su presencia en ese país, del mismo modo que los jugadores kazajos necesitan contar con las compañías extranjeras.

---

<sup>49</sup> Jaffe, A. y Solingo, R. (2007): “The International Oil Companies”, James Baker Institute of Public Policy, Rice University.



## ASSESSING KAZAKHSTAN'S PROPOSAL TO HOST A NUCLEAR FUEL BANK

Dmitri A. Titoff, Caitlin A. Buckley, Dmitry Novak  
and Richard Weitz<sup>1</sup>

### Abstract:

Arms control advocates seek mechanisms to discourage the spread of proliferation-sensitive technologies. Most plans envision bringing nuclear fuel cycle technologies under greater multilateral control. Proposals to establish one or more nuclear fuel banks clearly fit within this framework. Under this arrangement, countries can “borrow” any fuel they need for their nuclear power reactors from a repository under IAEA control. Kazakhstan has offered to consider establishing an international nuclear fuel bank on its territory. The country has certain attributes that could make it a good candidate for a fuel bank. For example, Kazakhstan is a major player in the international uranium market, it has good relations with many countries, and its government has established a strong non-proliferation record. However, there are concerns among domestic and foreign observers about the Kazakh government’s ambitious program, relations with proliferation-prone countries; and public opposition in Kazakhstan to nuclear activities.

**Keywords:** Nonproliferation, Kazakhstan, nuclear, Central Asia, Russia, IAEA, NPT.

### Resumen:

*Los defensores del control de armamentos buscan mecanismos para desincentivar la extensión de tecnologías sensibles para la proliferación. La mayoría de planes consideran situar las tecnologías del ciclo de combustible nuclear bajo un mayor control multilateral. Las propuestas para establecer uno o más bancos de combustible nuclear encajan claramente en este enfoque. Bajo este sistema, los países pueden “tomar prestado” el combustible que necesitan para sus reactores nucleares de un repositorio bajo control de la AIEA. Kazajstán ha ofrecido considerar el establecimiento de un banco internacional de combustible nuclear en su territorio. El país cuenta con ciertas características que podrían convertirlo en un buen candidato para un banco de combustible. Por ejemplo, Kazajstán es un actor destacado en el mercado internacional de uranio, tiene buenas relaciones con muchos países, y su gobierno cuenta con un historial sólido de no proliferación. Sin embargo, existe preocupación entre los observadores nacionales e internacionales acerca del ambicioso programa del gobierno kazajo, sus relaciones con países propensos a la proliferación, y la oposición de la sociedad en Kazajstán a las actividades nucleares.*

**Palabras clave:** No proliferación, Kazajstán, nuclear, Asia Central, Rusia, AIEA, TNP.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> Dmitri A. Titoff, Caitlin A. Buckley, Dmitry Novak and Richard Weitz (Hudson Institute) are foreign affairs analysts residing in Washington, D.C. They can be reached at [datitoff@gmail.com](mailto:datitoff@gmail.com); [caitlinalyce@gmail.com](mailto:caitlinalyce@gmail.com); [d.novak512@gmail.com](mailto:d.novak512@gmail.com) and [weitz@hudson.org](mailto:weitz@hudson.org).



## 1. Introduction

A well-known problem with the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) is that it has created a proliferation “red zone.” in which its parties are legally allowed to acquire sensitive nuclear capabilities that can swiftly be transformed from producing fuel for nuclear power plants to fissile material for manufacturing nuclear bombs. As a member in good standing with the NPT and the International Atomic Energy Agency (IAEA), a state can develop extensive uranium enrichment and plutonium reprocessing capabilities while. It can then legally withdraw from the treaty by giving 90-days’ notice as specified in NPT Article 10, which permits a State Party to renounce the Treaty if it “decides that extraordinary events, related to the subject matter of this treaty, have jeopardized the supreme interests of its country.” North Korea has already exploited this loophole, and Iran may soon follow. Although many countries pursue uranium enrichment and plutonium separation technologies with no intentions of seeking nuclear weapons, their intentions can rapidly change for many reasons.<sup>2</sup>

To avert a world of dozens of de facto nuclear weapons capable states, the IAEA, its member governments, and various arms control advocates have sought to create mechanisms to discourage the spread of proliferation-sensitive technologies. Proposals to establish legal prohibitions against new states acquiring such capabilities have failed to gain much support since they appear to violate what states see as their “inalienable right” under NPT Article IV to pursue any nuclear technologies provided their purposes are peaceful. Confining nuclear enrichment, reprocessing, and other technologies to only a few established countries would reinforce the discrimination already present in the NPT, which allows some states to retain nuclear weapons while denying that right to others. Conversely, requiring these countries to place their existing enrichment and reprocessing facilities under international control has not been met with enthusiasm by those states that already have acquired them.

Most plans envision bringing nuclear fuel cycle technologies under greater multilateral control through market incentives in order to prevent their misuse by states that intend to acquire nuclear weapons. Establishing multilateral control over the nuclear fuel cycle would allow states to obtain nuclear fuel for peaceful purposes without incurring the financial costs or proliferation risks of making their own fuel through enrichment or reprocessing.<sup>3</sup>

Proposals to establish one or more nuclear fuel banks clearly fit within this framework. Under this arrangement, countries can “borrow” any fuel they need for their nuclear power reactors from a repository under IAEA control. A nuclear fuel bank relies on market incentives, rather than coercive methods, to encourage countries to lease nuclear fuel from designated provider states and then repatriate the resulting spent uranium fuel to the original supplier for reprocessing and disposal. These initiatives are the positive component of countries’ more negative proliferation countermeasures, which emphasize denial and coercion, rather than benefits for good behavior.

The assumption underpinning proposals to establish a bank is that guaranteeing countries the right to purchase and store fuel internationally at modest cost would remove an incentive for states to develop national uranium enrichment and reprocessing capabilities that can be misused to make nuclear weapons. The presumption is that they would benefit from

---

<sup>2</sup> ElBaradei, Mohamed “Statement to the Sixty-Third Regular Session of the United Nations General Assembly,” *International Atomic Energy Agency*, October 28, 2008, at <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2008/ebsp2008n010.html>.

<sup>3</sup> In 1946, the U.S. government proposed the Baruch Plan, which also called for international control of nuclear technologies as a means of averting national nuclear weapons programs. The Soviet government rejected it.



such a bank since it would prove less costly for them economically and environmentally to acquire nuclear fuel from international sources than it would be for them to develop their own means of making reactor fuel and then storing or disposing the radioactive spent fuel and its waste. Those countries that nevertheless sought to develop their own sensitive nuclear technologies would receive special attention from the international community, since their pursuit of enrichment and reprocessing capabilities would raise concerns that non-market factors—specifically, a desire to acquire the capacity to manufacture nuclear weapons—were affecting their decision-making calculus. Some advocates of this approach push for imposing sanctions on non-participants, such as limiting their right to import nuclear technology. Most states argue that any incentives must be non-coercive.<sup>4</sup>

The IAEA, many national governments, and nuclear arms control groups and experts have supported various proposals to develop such a bank. Soon after taking office, President Barack Obama endorsed creating at least one such facility, which ideally would include nuclear fuel consisting of fissile materials from dismantled nuclear warheads.<sup>5</sup>

## **2. Enter Kazakhstan**

The government of Kazakhstan has offered to consider establishing an international nuclear fuel bank on its territory. President Nursultan Nazarbaev made public his interest in possibly hosting such a bank during an April 6, 2009, joint press conference in Astana with visiting Iranian President Mahmoud Ahmadinejad. Kazakh analysts believe they could obtain several distinct benefits from hosting such a facility including strengthening the country's nonproliferation reputation, securing millions of dollars in foreign investment, and helping to develop the country's domestic nuclear infrastructure.<sup>6</sup>

Kazakhstan has certain attributes that could make it a good candidate for such a fuel bank. First, Kazakhstan is a major player in the international uranium market. The country has enormous stocks of natural uranium amounting to approximately one-fifth of the world's proven reserves. It already surpassed Canada as the world's largest national producer of uranium, and exports natural uranium to many countries. Kazatomprom, the national nuclear monopoly, announced last year that it intends to increase its share of several international nuclear energy markets. The conglomerate wants to mine 30,000 tonnes annually by 2018. It also has set the goal of supplying 12% of the global uranium conversion market, 6% of the market for enriched uranium, and 30% of the fuel fabrication market by 2015.<sup>7</sup> In recent years, the company has negotiated several important joint ventures aiming to develop its national capacity with firms from China, Japan, Russia, and other countries.

Second, Kazakh officials have always supported the right of other countries to pursue nuclear energy for peaceful purposes. Many countries are justifying their decision to develop indigenous nuclear enrichment capabilities on the grounds that they do not want to become

---

<sup>4</sup> Carter, Ashton B. and LaMontagne, Stephen A.: "A Fuel-Cycle Fix," *Bulletin of the Atomic Scientists*, January/February 2006 pp. 24-25, [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/934/fuelcycle\\_fix.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/934/fuelcycle_fix.html).

<sup>5</sup> Weisman, Jonathan and Champion, Marc: "Kazakhstan Offers Nuclear Fuel Deal to U.S.," *Wall Street Journal*, April 5, 2009, at <http://online.wsj.com/article/SB123894229162890323.html>.

<sup>6</sup> Beysenbaeva, Aygerim: "Kazak Police Foil Anti-Nuclear Demo," *IWPR Central Asia*, No. 573 Part 1, April 17, 2009.

<sup>7</sup> "Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan," *World Nuclear Association*, March 30, 2009, at <http://www.world-nuclear.org/info/inf89.html>.



vulnerable to foreign suppliers for nuclear fuel, citing especially the risk of politically motivated supply cut-offs unrelated to non-fulfillment of their non-proliferation obligations. The Kazakh government's longstanding "multi-vector" policy of trying to retain good relations with all countries means that foreign governments will feel more comfortable depending on nuclear fuel provided from Kazakhstan.

Finally, since independence in 1991, the government of Kazakhstan has established a strong non-proliferation record, beginning with its decision to renounce its Soviet nuclear inheritance and continuing with its support for various international non-proliferation endeavors. Kazakhstan is a member in good standing with the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the Nuclear Suppliers Group, which requires adherence to export guidelines designed to minimize proliferation risks. The Kazakh government has negotiated both a standard safeguards agreement with the IAEA and accepted the agency's more stringent Additional Protocol, which grants IAEA staff additional inspection and monitoring rights. Kazakhstan has collaborated with the IAEA and the U.S. government to strengthen the safety and security of its nuclear plants.<sup>8</sup>

### **3. Background**

The Kazakh government is eager to expand the use of nuclear energy at home and to increase their share of what until recently was expected to be a worldwide renaissance in civil nuclear energy. Kazakhstan is developing its nuclear energy sector and technology in partnership with a number of countries. With the world's largest proven reserves of natural uranium, Kazakhstan is aiming to become a major player in the international nuclear market by partnering with other countries with advanced nuclear industries, especially Russia, to manufacture nuclear fuel and provide other nuclear services. Kazakhstan's biological and chemical sectors are much less developed. Kazakhstan's government aims to develop and strengthen its export control system as the country becomes a more influential player in the world nuclear market.

Under President Nursultan Nazarbayev, who has been in office since Kazakhstan declared independence on December 16, 1991, Kazakhstan has remained committed to a "multi-vector" foreign policy that tries to balance the influence of the great powers active in the region, promote regional political and economic cooperation through inter-regional organizations, and enhance Kazakhstan's economic development and international status. As the world's ninth largest country with a population of 15.9 million, resource-rich Kazakhstan boasts a \$193.8 billion economy – bigger than the four other Central Asian economies combined.<sup>9</sup> It is among the world's top oil and gas producers: 25th in gas and 18th in oil.<sup>10</sup> Kazakhstan is also contiguous with the Caspian region believed to contain the world's largest deposits of oil and gas after the Persian Gulf and Russia.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Kassenova, Togzhan: "Kazakhstan's nuclear ambitions," *The Bulletin*, April 28, 2008, at <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/kazakhstan-nuclear-ambitions>.

<sup>9</sup> "Kazakhstan," *World Bank*, at <http://data.worldbank.org/country/kazakhstan>; CIA: "Country Profiles: Kazakhstan," *CIA World Factbook*, at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kz.html>.

<sup>10</sup> Greenway, John: "Turkey's foreign and security policy: an asset for Europe," *European Security and Defence Assembly*, at [http://www.assembly-weu.org/en/presse/articles/2010/Turkey\\_EU\\_final\\_Greenway.pdf](http://www.assembly-weu.org/en/presse/articles/2010/Turkey_EU_final_Greenway.pdf).

<sup>11</sup> Lin, Christina, "The Caspian Sea: China's Silk Road Strategy Converges with Damascus," *The Jamestown Foundation*, September 7, 2010, at <http://www.pittsreport.com/2010/09/the-caspian-sea-china%E2%80%99s-silk-road-strategy-converges-with-damascus>.



In accordance with this strategy of diversifying its partnerships with regional powers, Kazakhstan supports a U.S. economic and defense presence in Central Asia. The United States was the first country to recognize Kazakhstan, on December 25, 1991. Since then, security and non-proliferation issues have been a cornerstone in relations between the two countries. For example, the United States provided Kazakhstan with considerable financial assistance to eliminate its nuclear warheads, weapons-grade materials, and supporting infrastructure. These ties strengthened after the United States invaded Afghanistan in October 2001. Kazakh leaders immediately proclaimed solidarity with Washington in the fight against international terrorism, while the United States reciprocated by increasing its counterterrorist and counternarcotic assistance to Astana. Kazakhstan also participates in U.S. and NATO military education and training programs.

Kazakhstan's relations with the United States are important for several reasons. Kazakh officials seek American investors, especially in the energy industry but also as a key partner for Kazakhstan's efforts to diversify its economy. Hundreds of American firms now operate in Kazakhstan, with their direct net investments exceeding \$14 billion in 2009, although most of that is still placed in Kazakhstan's oil sector.<sup>12</sup> The United States is equally interested in preventing a single state from claiming a position of economic dominance in Kazakhstan. In 2009, the United States and Kazakhstan launched a Public-Private Partnership Initiative, with the participation of USAID and the U.S. Chamber of Commerce, to facilitate U.S. investment in Kazakhstan's economy, maintain stability, and ensure diversification of Kazakhstan's economic exports and partners.

Kazakhstan's relations with Western countries have remained good despite periodic American criticism of the country's de facto one-party system under the control of a strong leader. Observers and analysts consider Kazakhstan as a semi-authoritarian or supra-presidential polity that is only partially democratized. Nursultan Nazarbayev has been Kazakhstan's President since the country became independent in 1991. During the previous presidential election in December 2005, Nazarbayev won with a majority of 91%. The closest runner up, Zharmakhan Tuyakbay, received 6.61% percent of the popular vote. Kazakhstan has a one-party parliament controlled by the presidential party Nur Otan. The parliament was elected in 2007, after changes introduced in May 2007 slightly enhanced parliament's powers. On June 15, 2010, parliament extended President Nazarbayev's powers, granting him life rule, immunity from prosecution, and the title of "Leader of the Nation."

Kazakh political leaders place a high value on preserving national unity, territorial integrity, and political stability even if this has placed constraints on democratic pluralism. Kazakhstan has not succumbed to the two recent global waves of regime change: the colored revolutions of the last decade that toppled the ruling groups in Georgia, Ukraine, and Kyrgyzstan; and the recent mass street protests that toppled the autocratic rulers of Tunisia, Egypt, and perhaps Libya and other Middle Eastern and North African countries. The reasons for Kazakhstan's lack of social upheavals include ethnic harmony, a genuinely popular president, and government policies that have sought to share widely the benefits of the country's recent economic growth and prosperity. Nonetheless, the Kazakh government has tried to address Western concerns about limited civil liberties and democratic freedoms by promoting political, judicial, and civil rights reforms through the government's 2009-2012 National Human Rights Action Plan and 2010-2020 Legal Concept, but critics dismiss these moves as cosmetic.

---

<sup>12</sup> "Background Notes: Kazakhstan," U.S. Department of State, at <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5487.htm>.



Kazakhstan joined NATO's Partnership for Peace process in 1995 and began participating in NATO's Partnership for Peace Planning and Review Process in 2002. In so doing, it became the first Central Asian country to enter the program, which aims to improve the ability of its armed forces to work with NATO. Kazakhstan is also the only Central Asian country that has negotiated an Individual Partnership Action Plan with the alliance. The agreement, which came into force on January 31, 2006, provides for more extensive dialogue and specifically tailored cooperation with the alliance. It details military and political objectives and the relative contribution of both parties in achieving them. The agreement provides additional opportunities for the partners to cooperate with alliance experts, receive military training, and participate in NATO activities in such areas as defense reform, managing emergencies, and projects related to science and the environment.

Kazakhstan has allowed U.S. and other NATO warplanes to overfly its territory on a regular basis in support of alliance operations in Afghanistan. In early 2009, Kazakhstan also permitted land transit for non-military supplies. In 2010, Astana granted the United States new over flight rights for the resupply of U.S. and NATO troops in Afghanistan. This new agreement opened a direct and faster route to Afghanistan. Last July, the United States agreed with Russia to ship cargo through Russian airspace, but without being able to transit to Kazakhstan, that pact was of little use. Now, with the new Kazakhstan agreement in place, the United States can fly cargo over the North Pole, then south over Russia and Kazakhstan. Kazakhstan did refuse to participate in controversial NATO military exercises held in Georgia in May 2009. But in September 2009, NATO held its first military exercise in Central Asia, specifically in Kazakhstan. The six-day disaster response exercise, Zhetysu-2009, included 500 Kazakh and an equal number of NATO and non-Kazakh Partnership for Peace personnel.

Kazakhstan has emerged as a successful model of economic development in Central Asia and the secular Muslim world. It has the largest economy in Central Asia and its gross domestic product (GDP) exceeds the combined total of its four Central Asian neighbors. Kazakh living standards have risen considerably since independence, especially during the past decade, reaching USD \$9,000 per capita.<sup>13</sup> In 2008, Kazakhstan's GDP per capita rose to \$8,350, compared to \$5,500 in 2006. By 2012, Kazakhstan plans to have increased its GDP per capita to USD \$13,000.<sup>14</sup> The country already boasts a large middle class.

The government is in the process of negotiating its entry into the World Trade Organization (WTO), and since 2006, Nazarbayev has repeatedly proclaimed the goal of transforming Kazakhstan into one of the world's 50 most-competitive developed countries, with special strengths in the energy and banking sectors. Kazakh leaders believe that strong regional cooperation -- ideally with a degree of integration that would both help harmonize regional economic policies and promote political, security, and other forms of collaboration -- is essential for realizing this goal. Above all, it would allow Kazakh businesses to access new markets and exploit superior economies of scale from the resulting increase in labor, capital, and other factors of production. The Kazakh government has sought to develop extra-regional security, as well as economic, cultural, and other international links to enhance the country's global reach and autonomy.

The main source of Kazakhstan's economic prowess is its enormous energy resources. Kazakhstan is the largest oil and natural gas producer in Central Asia and in the Caspian

<sup>13</sup> Fraser, Peter, "Kazakhstan's Path Toward Democracy," *Moscow Times*, February 13, 2011.

<sup>14</sup> Committee for International Information, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan: "Kazakhstan's OCSE chairmanship 2010 Press Kit," December 2009, at <http://www.mfa.kz>.





region. It is the second-highest oil producer among the former Soviet republics.<sup>15</sup> Kazakhstan has oil reserves of almost 5.3 billion tones.<sup>16</sup> In 2009, Kazakhstan produced about 560 million barrels of oil.<sup>17</sup> At the end of 2009, it also had 1.82 trillion cubic meters of natural gas.<sup>18</sup> In 2010, Kazakhstan produced approximately 85 million tonnes of crude oil and gas condensate.<sup>19</sup> The Kazakh government expected production to rise to 89 million tonnes in 2011.<sup>20</sup> As production at the massive offshore Kashagan oil field continues to develop over the next few years, Kazakhstan should rise into the ranks of the world's top 10 oil producers and exporters. The IEA predicts that the country's yearly output will reach about 140 million tonnes by 2020 and 190 million tonnes by 2025, stabilizing at almost 200 million tons by 2030.<sup>21</sup> The country also has emerged as one of the five largest grain exporters following a record harvest in 2009 of 20 million tonnes.<sup>22</sup> Kazakhstan also has abundant reserves of barium, lead, tungsten, silver and zinc. It has the second largest global reserve of chromium, the third largest of manganese, and significant deposit of copper, gold, and iron.<sup>23</sup>

Despite recent efforts to diversify its economic partners, Kazakhstan's economy remains heavily dependent on foreign companies for capital and technology. Kazakh and foreign companies seek to exploit the natural resources and pivotal locations of Central Asia and the Caspian Basin as natural transit routes for commerce between Europe and Asia. By reducing inter-regional tensions and promoting deeper economic integration, these countries will become more attractive to foreign investors and enhance their collective leverage with external actors. Enhanced collaboration also helps counter transnational terrorist and criminal groups and helps the countries of the region to exploit their comparative economic advantages and economies of scale.

#### **4. Nuclear Plans and Policies**

Kazakhstan has long been a major player in the international nuclear market. The country possesses large stocks of natural uranium (approximately one-sixth of the world's proven reserves).<sup>24</sup> Kazakhstan's nuclear industry aims to become the single largest miner and exporter of natural uranium as well as a major global supplier of uranium conversion (of uranium oxide into uranium hexafluoride), enriched uranium, and fuel fabrication assemblies.<sup>25</sup> The government of Kazakhstan has also striven to demonstrate its commitment

<sup>15</sup> "Kazakhstan Oil and Gas Sector," *KazMunaiGas*, at [http://www.kmgep.kz/eng/kazakhstan/kazakhstan\\_oil\\_and\\_gas\\_sector](http://www.kmgep.kz/eng/kazakhstan/kazakhstan_oil_and_gas_sector).

<sup>16</sup> BP: "BP Statistical Review of World Energy, June 2010," BP, at <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9033088&contentId=7060602>, p. 6.

<sup>17</sup> CIA, *op. cit.*

<sup>18</sup> BP, *op. cit.*, p. 22.

<sup>19</sup> Martin Sieff, "Kazakh oil production increase demonstrates confidence," *Central Asia Newswire*, October 7, 2010, <http://centralasianewswire.com/viewstory.aspx?id=1937>.

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

<sup>21</sup> Vatansever, Adnan: "Russia's Oil Exports: Economic Rationale Versus Strategic Gains," Carnegie Endowment, December 2010, at

<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=42136>.

<sup>22</sup> Chapman, Natalya: "Kazakhstan Grain 2009-2010," *United States Department of Agriculture*, December 15, 2010, at <http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Kazakhstan%20Grain%202009%20-%202010%20Astana%20-%20Republic%20of%2012-15-2010.pdf>.

<sup>23</sup> Committee for International Information, *op. cit.*

<sup>24</sup> "Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan," *World Nuclear Association*, March 12, 2010, at <http://www.world-nuclear.org/info/inf89.html>.

<sup>25</sup> *Ibid.*



to global nuclear non-proliferation norms. It removed all the nuclear weapons inherited upon the breakup of the Soviet Union and has supported the establishment of a nuclear-free zone in Central Asia. Yet, concerns persist about the government's commitment to protecting the safety and security of its nuclear assets. Ordinary Kazaks worry in particular about further environmental damage from domestic nuclear production activities, while Western analysts express modest concern about the country's close ties with Russia and Iran.

During the past decade, Kazakhstan has been dramatically increasing its production of uranium. From 2001 to 2009, the country's uranium output grew from 2,000 tonnes to 13,900 tonnes. Geologists have identified about 50 uranium deposits. In situ leach (ISL) mining at many locations has overtaken the output from the mining of a few hard rock deposits as the main form of production.<sup>26</sup> With last year's record output of 13,900 tonnes, Kazakhstan produced more uranium than any other country by increasing its national output by a remarkable 63% over the previous year, which was 8,500 tonnes. Canada's 10,000 tonnes positioned it in second place in 2009, while Australia's 8,000 tonnes placed it as the third-largest producer. The production increase resulted from putting new uranium mines into operation and expanding the capacities of existing ones.<sup>27</sup> The company hopes to produce 18,000 tonnes this year and 30,000 tonnes by 2018.<sup>28</sup>

Almost all of Kazakhstan's uranium production is exported. The main destinations are Japan, China, and especially Russia. The country's domestic consumption of uranium will increase if the Kazakh government realizes its goals of expanding the domestic use of nuclear power and of becoming a producer of uranium fuel for other countries.

From 1972 to 1999, the BN-350 fast reactor at Aktau, produced electricity, heat, and desalinated sea water. It has been closed and is currently being decommissioned, with its spent fuel transferred to more secure locations. The government of Kazakhstan plans to resume domestic nuclear power production in the next few years. In addition to one or more large nuclear plants, the country's National Nuclear Centre has proposed constructing some two dozen small nuclear reactors at isolated towns in need of more electric power.

Forty companies exhibited their nuclear-related products at KazAtomExpo 2011, an international conference held in Astana from March 29-31. Almost half of the companies came from Kazakhstan, while 21 came from Russia, other former Soviet republics, and several Western countries. Duisenbai Turganov, Vice-Minister of Industry and New Technologies of Kazakhstan, said at the exhibition that Kazakhstan's nuclear power development program for 2010-2014 had been written but not yet approved by the government, which was now reviewing the Japanese crisis To enhance requirements for nuclear safety.

During the last few years, Kazakhstan and Japan have developed an extensive nuclear energy partnership. Kazakhstan supplies Japan with large quantities of natural uranium in return for substantial Japanese technical assistance to Kazakhstan in developing and constructing nuclear reactors as well as providing other nuclear services. The Kazakh representatives at KazAtomExpo 2011 acknowledged that the Japanese disaster would "have

<sup>26</sup> "Central Asia's uranium mines", *World Nuclear Association*, March 2007, at <http://www.world-nuclear.org/education/mining.htm>.

<sup>27</sup> "Kazakhstan takes top spot in 2009," *World Nuclear News*, January 5, 2010, at <http://www.world-nuclear-news.org/newsarticle.aspx?id=26811&terms=kazakhstan>.

<sup>28</sup> "Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan." *World Nuclear Association*, 12 March 2010, at <http://www.world-nuclear.org/info/inf89.html>.



a negative effect” on their export sales, but they argued that the main lesson from the Japan disaster was to avoid building nuclear power plants in earthquake zones.

## **5. Nuclear Non-Proliferation**

Since their country became independent in 1991, Kazakhstan’s leaders have strongly opposed the spread of nuclear weapons, including to their own country, even while supporting the safe, secure, and peaceful development of nuclear energy. With U.S. and Russian assistance, Kazakh officials eliminated or transferred to the Russian Federation all the nuclear weapons left on their soil following the Soviet Union’s disintegration. This denuclearization process included the elimination of some 1,300 nuclear warheads as well as various delivery vehicles and nuclear weapons-related equipment. They also closed the Soviet-era nuclear weapons test site at Semipalatinsk, the site of hundreds of nuclear detonations that have inflicted severe costs on the surrounding environment and people.

The Kazakh government has negotiated a comprehensive safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency (IAEA). This basic agreement, which came into force in 1994, allows the agency to monitor all the activities at the country’s declared nuclear facilities. In addition, Kazakhstan has also signed the IAEA Additional Protocol. This enhanced safeguards agreement, which went into effect in Kazakhstan in 2007, grants IAEA personnel the right to monitor a wider range of possible nuclear activities as well as the right to inspect even undeclared sites where illicit nuclear activities might occur. In May 2009, Kazakhstan partnered with Russia and the United States to conduct one of the largest operations in history aimed at moving dangerous nuclear material to a more secure location. Together with the IAEA, the parties transported almost 74 kilograms of highly enriched uranium (HEU)—sufficient to construct several nuclear weapons—located in Kazakhstan to more secure storage in Russia.<sup>29</sup> Last year, Kazakhstan and the United States completed their complex partnership to safely close Kazakhstan’s BN-350 reactor, secure the weapons-grade spent fuel it had produced (sufficient to manufacture 775 nuclear weapons), and then transport the spent fuel more than 2,000 miles to secure storage sites in Eastern Kazakhstan.<sup>30</sup>

Kazakhstan’s non-proliferation efforts also extend to the regional level. The country joined the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) as a non-nuclear weapons state as well as the Nuclear Suppliers Group, a voluntary body whose members pledge to support export guidelines designed to reduce the risks that transferred items could be misused for military purposes. The government of Kazakhstan has supported efforts to establish a Central Asian Nuclear Weapon Free Zone (CANWFZ). The zone was established in March 2009, following ratification by the Kazakh government of the Treaty of Semipalatinsk, signed in 2006. It covers the territories of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan, obligating their nationals not to research, develop, manufacture, stockpile or otherwise attempt to obtain a nuclear explosive device. The member governments also pledged not to permit other parties from conducting such activities on their territories or to help them to do so in other locations.

---

<sup>29</sup> “NNSA Announces Removal of More than 73 Kilograms of Highly Enriched Uranium from Kazakhstan,” *US Department of Energy*, May 19, 2009, at <http://www.nnsa.energy.gov/news/2372.htm>.

<sup>30</sup> “Robert O. Blake, Jr. Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Testimony before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Europe and Eurasia, Washington, DC,” *U.S. Department of State*, March 10, 2011, at <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/158199.htm>.



Kazakhstan is a leading candidate to host the world's first "nuclear fuel bank." The idea is that countries could borrow and return fuel from the repository and therefore would not need to acquire their own means of manufacturing nuclear fuel through uranium enrichment, a sensitive technology that, like the reprocessing of the "spent" (used) fuel, can be misused to make nuclear weapons. For several years, there was much international interest in seeing whether Iran might consent to rely on guaranteed access to foreign reactor fuel supplies from a nuclear fuel bank rather than incur the cost and international sanctions of developing an indigenous nuclear fuel cycle. To underscore the linkage, President Nazarbaev made public his interest in hosting a bank during an April 2009 joint press conference in Astana with visiting Iranian President Mahmoud Ahmadinejad. As with other offers of foreign nuclear cooperation, the Iranians agreed to collaborate but not at the cost of discontinuing their own sensitive nuclear activities, leading to increased speculation that Iran is seeking the capacity to manufacture nuclear weapons.

Kazakh ambitions for nuclear services in the international market extend further. The Kazakh government and nuclear industry would like to establish a full-fledged "nuclear fuel service center" that, in addition to serving as a uranium fuel bank, could reprocess the spent fuel from nuclear reactors to recycle it as plutonium while storing the residual nuclear waste. The center could also provide nuclear reactors and other nuclear energy technologies.

## **6. Export Controls**

The major components of the government's control in the nuclear export area consist of three elements: accounting, export and import controls, and physical protection. The accounting system is implemented on two levels: at the regulatory level through the Kazakhstan Atomic Energy Committee (KAEC), the country's key regulating authority in the nuclear field; and at the operational level of facilities. KAEC collects reports from the facilities and prepares reports for the IAEA; keeps supporting documentation; maintains a database of related exports and imports; and maintains a database of nuclear material inventories. Individual facilities register and process information from key measurement points and maintain a database of nuclear material accounting.

All Kazakhstan nuclear facilities are under IAEA safeguards and are subject to IAEA monitoring and inspections. Transfers of nuclear materials and technology are subject to the Law on Export Control. This law was first adopted in 1996, but it was later amended and re-adopted in 2007. It lists nuclear and special non-nuclear materials, related equipment, technologies, dual-use technologies, and related services as items falling under export control regulations. All these items require licenses for export and import. The law includes a so-called "catch-all" provision, which prohibits export and import operations involving any products or services that might contribute to weapons of mass destruction (WMD) and WMD delivery systems production. The law obliges exporters to apply for a license for products or services (even if they are not listed among controlled items requiring a license) in cases when they were informed by export control authorities that such products or services might be used for WMD or WMD delivery systems production or if the exporters themselves suspect this might be the case. Since 2000, Kazakhstan has maintained export control lists based on the EU model lists.

The Ministry of Industry and Trade issues the licenses for export, import and transit of dual-use products. A special State Commission on Export Control was established in 2000.



Among important provisions of the Law on Use of Nuclear Energy (adopted in 1997, amended in 2004) are articles on accounting and control of nuclear material, and on the export and import of nuclear energy related products and services in accordance with national legislation and international treaty obligations. The law also explicitly and categorically prohibits any activities on the territory of the country that involve using nuclear energy for purposes of developing, producing, testing, storing, or proliferating weapons of mass destruction.

The Customs Code regulates customs control with a special emphasis being placed on detection of unauthorized transfer of radioactive, nuclear and other sensitive materials. The Kazakh Criminal Code provides punishment for illegal export of technologies, information or services that can contribute to WMD and WMD delivery systems. It is clear that Kazakhstan's government aims to further improve export controls and invest in developing the export control system. However, officials admit to problems connected with insufficient funding of export control programs, including a lack of qualified specialists and a lack of specialized equipment for customs and border authorities, as well as a need to strengthen law enforcement mechanisms.

## **7. Current Legal Framework**

Kazakhstan's export control regime is based on the 2007 Law "On Export Control," which is derived from the 1996 "Law on export controls of arms, military hardware and dual-use goods. The Law's main objectives as stated in the Statute 4 (1) are:

- Ensuring national security
- Ensuring the non-proliferation of WMDs
- Accommodating the formation of a stable and secure system of international relations
- Strengthening international security and preventing the proliferation of WMDs and their delivery systems

Statute 4 (2) also enumerates the Law's main principles:

- Adherence to the state's international agreements with regard to the non-proliferation of WMDs, their delivery systems, and other weapon systems
- Priority of political interests over export control regulations
- Availability of information of the state with regard to export control regulations
- Inadmissibility of the support of international terrorism and extremism
- Compliance of the state's export control regime with international norms and practices



The Law defines dual-use products as materials and technologies that can be employed both for civil and military purposes, such as production of arms and ammunition, including WMDs and their delivery systems. The Law includes provisions for end-user requirements and transit of goods subject to export controls via the state's territory. The licensing of transit goods is regulated by the separate 2008 Decree "On the Approval of Rules of Issuing Permits for Transit of Products."

Furthermore, In case of conflict between the State's international agreements and the present Law, Statute 2 asserts the supremacy of international law. The Law also requires firms to register all transactions with goods subject to export controls in a manner defined by a relevant government agency (Statute 13).

The 2008 Government Decree "On Approval of the List of Products Subject to Export Controls" lists all controlled goods. The control list was initially compiled in 2000 and was based on the lists used for export control by the European Union and the Russian Federation. The list is updated regularly to take into account amendments introduced by international export control regimes.<sup>31</sup> Kazakhstan's control list includes all the items controlled by the Nuclear Suppliers Group, the Australia Group, the Wassenaar Arrangement, and the Missile Technology Control Regime. Most of the Central Asian and Caucasus countries have announced their intention to adopt this control list to facilitate trade and increase the effectiveness of controls.<sup>32</sup>

## **8. Licensing Mechanisms**

In accordance with the 2008 Decree "On Licensing Export Import Products" the authority to license products, including products subject to export controls, lies exclusively with the Committee on Industry of the Ministry of Industry and New Technologies (former the Ministry of Industry and Trade) of Kazakhstan. The Committee's website is at [www.comprom.kz](http://www.comprom.kz).

The licensing and control of exports (imports, transit goods) relating to the nuclear sector is delegated to the Committee on Atomic Energy ([www.kaec.kz](http://www.kaec.kz)). Created by Presidential Decree in May 1992, the Committee on Atomic Energy is the organization responsible for regulation of all aspects of the nuclear industry in Kazakhstan. Formerly the Kazakhstan Atomic Energy Agency (KAEA), the Committee changed its name in August 1999. It is responsible for implementing the nuclear non-proliferation regime in Kazakhstan and is the government body that is responsible for interaction with the IAEA. The primary functions of the Committee are as follows: regulation of all aspects of the use of nuclear energy, including licensing activities in the sphere of nuclear energy and inspections to ensure compliance with nuclear safety regulations; state control and accounting of nuclear materials; control of the export and import of nuclear materials and technologies, special non-nuclear materials, and dual-use materials to prevent the proliferation of nuclear weapons; accident readiness, and organization of physical protection of nuclear materials and facilities.

<sup>31</sup> "Kazakhstan: National dual-use export control system," *Stockholm International Peace Research Institute*, at <http://archives.sipri.org/contents/expcon/kazakhstan.html>.

<sup>32</sup> "Testimony of Matthew S. Borman, Deputy Assistant Secretary of Commerce for Export Administration Before the Senate Governmental Affairs Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services," *Bureau of Industry and Security U.S. Department of Commerce*, November 29, 2001, at <http://www.bis.doc.gov/news/archive2001/bormantmonysgovaff112901.htm>.



KAEA came under the jurisdiction of the Ministry of Science and New Technologies in October 1995, and became subordinate to the Ministry of Science-Academy of Sciences under the terms of an 11 March 1996 presidential decree. In January 1999, the Ministry of Sciences-Academy of Sciences became the Ministry of Science and Higher Education. Following the cabinet reorganization of 13 October 1999, oversight of the Committee on Atomic Energy was transferred from the Ministry of Science and Higher Education to the Ministry of Energy, Industry, and Trade. The Committee was subsequently transferred to the Ministry of Energy and Natural Resources in December 2000.

In order to apply for a license to export products a firm must submit, in addition to basic information, the following materials:

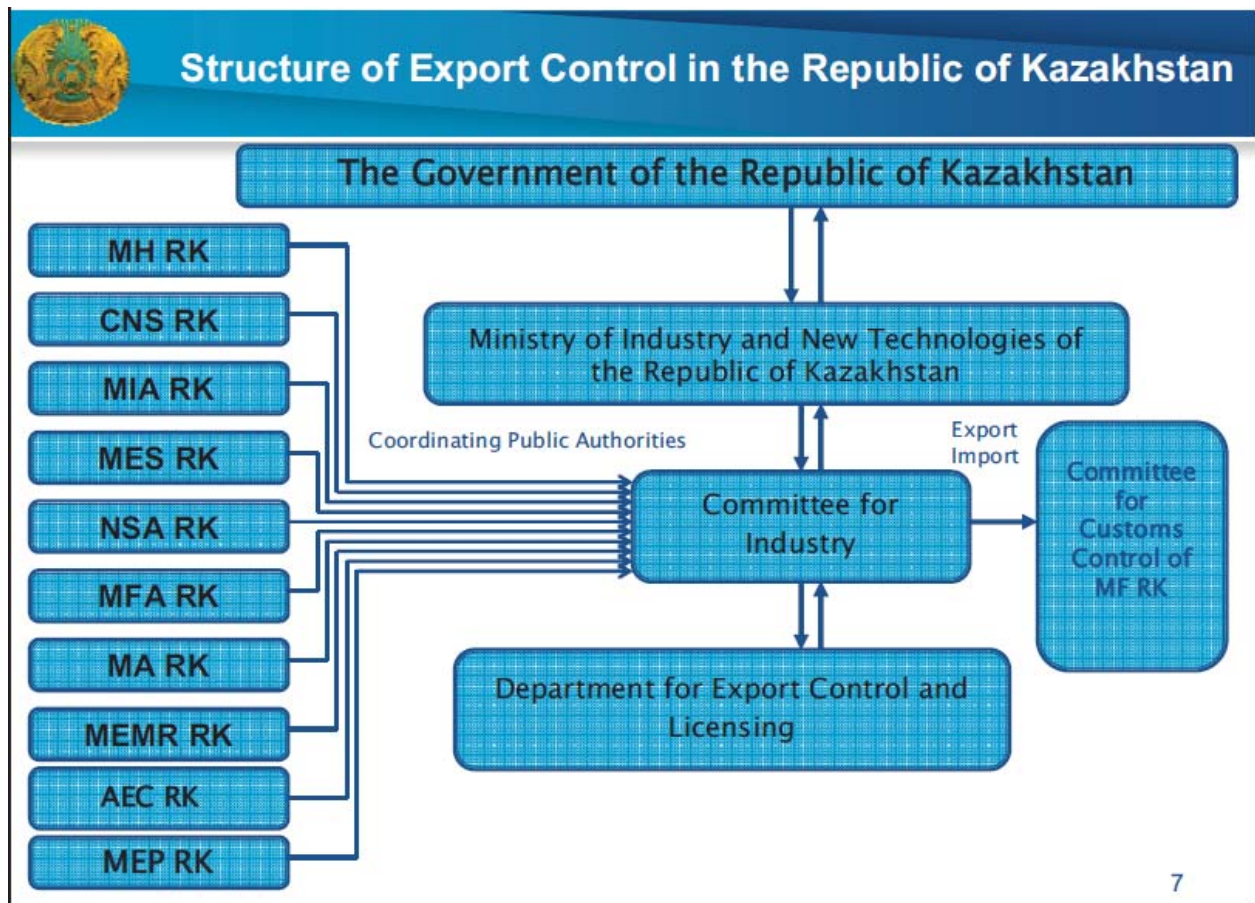
- Import-export contracts between economic actors for products subject to licensing and export controls
- Contracts between the exporter and manufacturer (or importer and consumer) for goods subject to licensing and export controls
- Licenses granting a firm the right to carry out activity with goods and products that require licensing in the internal market
- Permits from relevant government agencies, designated in the list of products subject to licensing and export controls
- Original end-user certificates issued by a relevant government agency of the recipient state, which agrees to use imported products (subject to export controls) only for internal needs and not to re-export to a third party without the permission of Kazakhstan. (The Foreign Ministry of Kazakhstan observes the compliance with end-user certificates)

**Fig. 1. Agencies involved in issuing permits for and coordination of export license applications for goods subject to licensing and export controls**

Arms and other military equipment	Committee on State Security, Foreign Ministry
Nuclear materials, technologies and equipment; sources of radiation and nuclear waste	Committee on Atomic Energy of the Ministry of Energy and Mineral Resources
Officinal drugs	Ministry of Agriculture
Phosphorus	Ministry of Environmental Protection
Products subject to export controls	Committee on State Security, Ministry of Education
Cryptography products	Committee on State Security
Explosives	Ministry of Interior

Rare earth materials, raw materials, alloys, etc.	Committee on Atomic Energy of the Ministry of Energy and Mineral Resources
X-ray equipment, medical equipment containing radioactive elements and isotopes	Ministry of Health
Industrial Waste	Ministry of Environmental Protection

Fig. 2. Structure of Export Control in Kazakhstan<sup>33</sup>



## 9. Enforcement and Compliance

Kazakhstan’s Customs Control Agency monitors the transit of goods across Kazakhstan’s border and is the primary enforcer of the state’s export control regulations. The Customs Code regulates customs control with a special emphasis placed on the detection of unauthorized transfer of radioactive, nuclear, and other sensitive materials.

<sup>33</sup> “OSCE Workshop to Identify the Proper Role of the OSCE in Facilitation of UN Security Council Resolution 1540,” January 27, 2011, at <http://www.osce.org/fsc/75186>.





The Foreign Ministry observes whether actors are in compliance with end-user certificates.

The Committee on Atomic Energy coordinates applications for export, import, and transit licenses for products related to the nuclear sector. The Committee decides whether to approve the license application only after comprehensive evaluation of export routes and reliability of end user of the products as well as examination of a declaration from the importing state in a case where the state does not host nuclear weapons.<sup>34</sup>

All firms licensed to export controlled products submit an annual report to the Committee on Atomic Energy, which must include specific information on internal export controls (“must not be declaratory in character”). In accordance with conditions of the license issued by the Atomic Energy Committee, before 31 January, every enterprise should present to the Committee a report on its activities in the previous year and must have the following structure:

- Title page
- General information about the organization
- Brief description of licensed activities and changes in these activities
- Information about incidents and radiation accidents that have occurred during the reporting period
- The following forms (depending on the type of the organization)
- L-1/O – General information about the organization, including the names and addresses of subsidiaries, number of employees, type of activity, etc.
- L-2/O – Information about the personnel responsible for ensuring radiation security in the organization (names and contact information).
- L-3/O – Information about licenses held by the organization (including import/export licenses).
- L-4/O – Information about third-companies that are contracted by the organization to conduct: personal dosimetry, personnel insurance, equipment maintenance, and radiation control.
- L-5/O – Information about government inspections/calibrations of dosimetry equipment.
- L-6/O – Information about other organizations that are contracted by the organization to provide services that fall within the scope of the organization’s licensed activities.
- L-7/O – General information about radiation sources and equipment emitting ionizing radiation.

---

<sup>34</sup> “Export-Import,” *Committee on Atomic Energy*, at <http://www.kaec.kz/rus/export>.



- L-8/O – General information about the transportation, deliveries and sale of the sources of ionizing radiation.
- L-9/O – General information about the production and sale of the sources of ionizing radiation.
- L-10/O – General information about radionuclide sources that have been transferred and accepted for long-term storage in specialized organizations.
- L-11/O – Information about personnel training.<sup>35</sup>

In essence, the requirements for the reports are that they must give the Committee authentic and full information, sufficient for the evaluation of radiation safety conditions in the organization during the reporting period. If the organization fails to submit the Report before deadline, the Committee has the right to apply sanctions within its competence.

The 2007 Decree #1375, “On the Approval of Qualified Requirements for the Firm’s Internal Export Control,” requires firms to have:

- Explicit export control rules;
- An internal export control plan;
- A scheme illustrating export control mechanism used by a firm and how this mechanism interacts with other parties, including foreign parties;
- A training plan for personnel involved in export activities; and
- A system of accounting regarding controlled goods.

According to Statute 12 of the 2007 Law “On Export Control”, appropriate government agencies conduct pre-export inspections and collect information to ensure the compliance with export control regulations.

Statute 13 of the 2007 Law “On Export Control” requires that firms keep a record of external transactions for export control purposes. The record of transactions must be kept for a minimum of five years, unless a law states otherwise. Record keeping rules relating to the external transactions of controlled goods are defined by a relevant government agency.

Statute 16 of the Law authorizes agencies to request information from firms relevant to export control to be used by government agencies exclusively for export control purposes and in a confidential manner to protect trade secrets and other sensitive information.

---

<sup>35</sup> “Annual Reports,” *Committee on Atomic Energy*, at <http://www.kaec.kz/rus/reports>.

## 10. Nuclear Sector

Kazakhstan Atomic Energy Committee is the Nuclear Regulatory Body of the Republic of Kazakhstan. The principal fields of activity of the National Nuclear Center of the Republic of Kazakhstan are radioecology, nuclear power engineering and NPP safety, nuclear physics and radiation material science, nuclear-physical methods and high-end technologies, geophysics and non-proliferation, and personnel training. The NNC includes: the Institute of Nuclear Physics, the Institute of Atomic Energy, the Institute of Geophysical Research, the Institute of Radiation Safety and Ecology, the Baikal Enterprise, and the Kazakh State Research and Production Center of Explosive Operations.

Fig. 3. Organization of National NP Program<sup>36</sup>



<sup>36</sup> Kenzhin, E. and Vurim, A.: "Current Status of Nuclear Power Introduction in Kazakhstan," *Current Status of Nuclear Power Introduction in Kazakhstan*, International Atomic Energy Agency, Institute of Atomic Energy, National Nuclear Center, Republic of Kazakhstan, Vienna, June 14-17, 2010, at [http://www.iaea.org/NuclearPower/Downloads/INPRO/Files/2010-June-IR-WS/Kazakhstan-Presentation-for-Vienna-IAEA\\_08-06-2010.pdf](http://www.iaea.org/NuclearPower/Downloads/INPRO/Files/2010-June-IR-WS/Kazakhstan-Presentation-for-Vienna-IAEA_08-06-2010.pdf).



## 11. KazAtomProm

KazAtomProm is a wholly state owned company, established in 1997, that controls all uranium exploration and mining in Kazakhstan as well the country's other nuclear-related activities, such as the export or import of nuclear materials.

According to Kazatomprom's 2010 annual report, uranium production by all producers in Kazakhstan increased by almost 30 percent, with 17,803 tonnes of uranium being extracted. The volume of uranium mining in the country doubled last year. Excluding subsidiaries and joint ventures, the Kazatomprom sold some 9,000 tonnes of uranium, while the value of orders to the company at the end of 2010 reached US \$17 billion. In 2010, Kazatomprom's net profit amounted to about KZT 53 billion, 24 percent more than in 2009 (KZT 147 = US\$1). Kazatomprom plans to invest more than KZT 341 billion in diverse projects during the next five years.<sup>37</sup>

Kazatomprom's holdings include 20 enterprises working in the nuclear industry. Its affiliated companies are<sup>38</sup>:

- Akbastau
- APPAK
- Baiken-U
- Betpak Dala
- Geotechnology
- Kazatomprom-Demeu
- KATCO
- Karatau
- Kyzylkum
- Kyzyltu
- Mining Company
- MAEC-Kazatomprom
- Nuclear Stations JSC
- Semizbai-U
- SAP-U

---

<sup>37</sup> "Uranium Development Set for Growth on Back of Good Results in 2010," *Kazakh Foreign Ministry*, February 11, 2011.

<sup>38</sup> "Affiliated Companies," *Kazatomprom: National Atomic Company*, at <http://www.kazatomprom.kz/en/pages/Akbastau>.



- Stepnogorsk Mining-Chemical Complex
- The Kazakhstan Nuclear University
- The Institute of High Technologies
- Volkovgeology
- Ulba Metallurgical Plant
- Uranenergo
- Zarechnoye

All KazAtomProm subsidiaries (<http://www.kazatomprom.kz/en/pages/Akbastau>) carry out mining activities individually. They also sell products individually – all have licenses to export activity. In order to obtain a license, they need to develop intra-company programs of export control, describing who is responsible for what (basically a form of ICP). In order to export, an additional and separate license is required– i.e. companies should have (1) a general license for activity, and (2) a license specifically for exports. Before any delivery, companies have to inform the Committee of Atomic Nuclear Energy of the delivery. A follow-up post-delivery is also required. KazAtomProm supervises affiliated companies, monitors and carries out inventory checks on the individual subsidiaries – 5 or 6 KazAtomProm personnel visit each enterprise to check the inventory of uranium materials. KazAtomProm only delivers uranium to certain defined countries – Russia, France, China, US, Canada, Argentina, and India.

Subsidiaries of KazAtomProm and their shareholders can develop distinct marketing and sales strategies, but they must correspond with KazAtomProm's general policy. KazAtomProm conducts all physical shipments – each subsidiary company has an exclusive agreement with KazAtomProm for rendering export services. Although KazAtomProm is a national organization functioning on behalf of the government (100% state-owned), its subsidiary companies and enterprises have various private shareholders – KazAtomProm has a varying stake in each of them. The presence of other shareholders in each subsidiary does not alter KazAtomProm's fundamental control and supervision of the nuclear sector in Kazakhstan.

KazAtomProm aims to become a vertically integrated company involved in all phases of the nuclear fuel cycle.<sup>39</sup> In 2008, the company managers announced their goals of supplying 30% of the world's demand for uranium, 12% of the international market for uranium conversion, 6% of the global demand for uranium enrichment, and 30% of the market for fabrication of fuel assemblies by 2015.<sup>40</sup> To realize this goal, KazAtomProm has negotiated joint ventures with firms from countries having advanced nuclear technologies, including Russia, China, Japan, Canada, and South Korea.

---

<sup>39</sup> "Progress in Kazakh ambitions," *World Nuclear News*, 12 August 2009, at <http://www.world-nuclear-news.org/newsarticle.aspx?id=25806&terms=kazakhstan>.

<sup>40</sup> "Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan," *World Nuclear Association*, February 25, 2010, at <http://www.world-nuclear.org/info/inf89.html>.



In 2006, KazAtomProm signed several joint venture agreements, worth some \$10 billion, with Russia's leading nuclear energy firms.<sup>41</sup> The agreement with AtomStroyExport to develop and market innovative small and medium-sized nuclear reactors has not yielded many results. The second, with Russia's Techsnabexport (Tenex), provides for the expansion of a small uranium enrichment plant that will eventually enrich 6,000 tonnes annually of the uranium that Russian-Kazakh joint ventures mine in Kazakhstan. In addition, KazAtomProm acquired a 10% interest in the Angarsk International Uranium Enrichment Centre, the formal name for the joint stock company in which Tenex holds a majority of the shares. In 2006 and 2007, China Guangdong Nuclear Power Group Holdings (CGNPC) signed agreements with KazAtomProm on supplying uranium and fuel assemblies to China and on investing in China's nuclear energy sector. In 2007 and 2008, Kazakhstan and Japan signed several agreements. Under their terms, Kazakhstan agreed to supply uranium to Japan while Japanese firms offered to help Kazakhstan develop its fuel-cycle, fuel-fabrication, and reactor-construction technologies. Both CGNPC and the China National Nuclear Corporation are investing in uranium mines in Kazakhstan. The government of Kazakhstan has signed several nuclear energy cooperation agreements with other governments, including EU members and the United States.

KazAtomProm has been investing in foreign nuclear corporations—buying a 10% share in Westinghouse/Toshiba—and collaborating with Canada's Cameco Corporation to create the Ulba Conversion LLP, a joint venture in which KazAtomProm owns 51%. It is building a uranium hexafluoride (UF<sub>6</sub>) conversion plant at the Ulba Metallurgical Plant in Ust-Kamenogorsk.<sup>42</sup> Kazakhstan already has a major plant at Ulba which was one of the enterprises established during the Soviet period. The plant produces a small quantity of nuclear fuel pellets from uranium enriched in Russia and is looking for new markets, especially in China and Japan). Currently the pellets are primarily used in Russian and Ukrainian reactors. The plant also makes fuel pellets for Western reactors from reprocessed uranium.<sup>43</sup>

KazAtomProm is receiving additional fuel fabrication technology through a strategic partnership with France's state-owned Areva. KazAtomProm and Areva have established the Katco joint venture, while Areva has pledged to help Kazakh engineers build fuel fabrication production lines at KazAtomProm's metallurgy plant in Ulba. The facility will have the capacity to produce 1,200 tonnes each year, of which a third will be reserved for making fuel for French-designed reactors.<sup>44</sup> KazAtomProm is also trying to participate in the back-end of the nuclear fuel cycle by partnering with Russia in designing and constructing nuclear reactors. The initial joint project is to design the VBER-300 reactor for use at Aktau in Kazakhstan. In April 2009, KazAtomProm signed a preliminary memorandum of understanding with CGNPC to assess the feasibility of forming a joint venture that would specialize in constructing nuclear power reactors for use in China.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> "Progress in Kazakh ambitions," *op. cit.*; "Canada and Kazakhstan agree nuclear cooperation," *World Nuclear News*, September 25, 2009, at <http://www.world-nuclear-news.org/newsarticle.aspx?id=26179&terms=kazakhstan>.

<sup>43</sup> "Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan," *op. cit.*

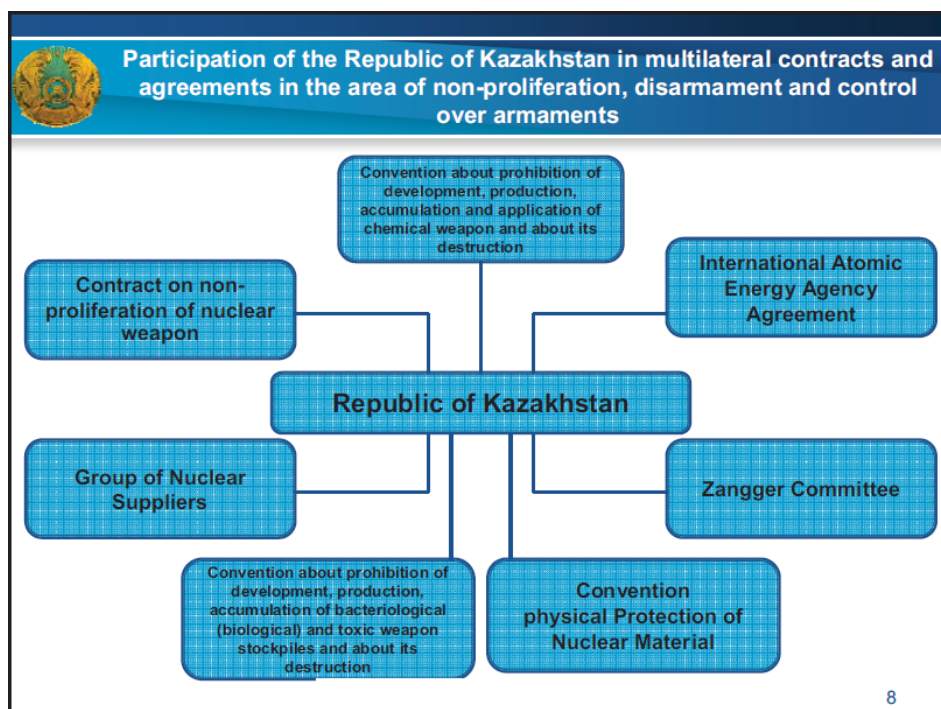
<sup>44</sup> "Progress in Kazakh ambitions," *op. cit.*

<sup>45</sup> "Kazakhstan takes top spot in 2009," *World Nuclear News*, January 5, 2010, at <http://www.world-nuclear-news.org/newsarticle.aspx?id=26811&terms=kazakhstan>.

KazAtomProm and its subsidiaries apply to the Ministry of Industry and New Technologies (MINT), which carries out background checks into company (over a maximum 30-day period). Other enterprises apparently come to KazAtomProm for technical and other assistance in meeting these regulatory standards in order to avoid negative license application results.

## 12. International Cooperation

*Fig. 4. Participation of Kazakhstan in multilateral contracts and agreements in the area of non-proliferation, disarmament and control over armaments*



Kazakhstan is a party to major international export control regimes, including The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation, the Group of Nuclear Suppliers, the Proliferation Security (Krakow) Initiative, and the Zangger Committee. Kazakhstan is taking steps to join the Austrian group and the Missile Technology Control Regime. The IAEA, the United States, and other institutions have trained many of Kazakhstan's nuclear specialists through courses on security, physics, etc. The country's customs agents and others have also been trained in identifying and tracking dual-use goods.

## 13. Nuclear Technology Safety Center (NTSC)

The NTSC was established in 1998 to support the development of the nuclear sector in Kazakhstan (with support from the U.S. Department of Energy). It provides technical support to MINT, including the Committee of Atomic energy, and is responsible for developing draft documentation for that Committee (e.g. on handling of used / spent fuel, use of sites for



nuclear power plants). NTSC does not provide any technical support on licensing. It is akin to a non-governmental organization, but received some government funding by participating in some open tenders and organizational direction from government bodies. NTSC has been working in this area for 10 years in three areas: (1) licensing (to some extent); (2) working with nuclear facilities; and (3) enforcement. It helps to develop modal Internal Compliance Programs (ICPs), which are basically templates that companies use in developing their own ICPs. For instance, all KazAtomProm subsidiaries have ICPs. NTSC has developed materials and seminars for various training programs on export control issues. NTSC has tried to expand these seminars beyond nuclear into biological and chemical sectors as well. NTSC has also been trying to develop and take on a leadership function in educating customs officials. To achieve this goal, NTSC has partnered with 26 Kazakh universities and institutions to train customs officials. They have worked with the Pacific Northwest National Laboratory in Washington State (which have helped develop training material for NTSC specifically focused on the Kazakh context). NTSC is heavily focused on Commodity Identification Training and strives to establish so-called “identification centers,” of which there are about 20 in the Russian Federation.

#### **14. Ministry of Industry and New Technologies (MINT)**

MINT is an executive body that regulates the state's industry and innovation spheres, R&D, metallurgy and raw material extraction, machinery, chemical and pharmaceutical industries, and related activities. The Ministry regulates safety, technical and other standards; export controls; use of atomic energy; renewable energy; geological exploration, and related activities. It was created by government decree #416 (2010). Aset Isekeshiev was nominated to be the head of the MINT in 2011. He also serves as the Deputy Prime Minister.

The Ministry currently consists of:

- The Committee on Investments
- The Committee on Industry
- The Committee on Technical Regulation and Metrology
- The Committee on State Energy Supervision
- The Committee on Atomic Energy
- The Committee on Geology and sub-soil use

The Ministry's general tasks consist of:

- Participation in the formulation of the state's politics in the spheres of industry, innovation, and technology
- Coordination of relevant activities among other state agencies





- Creation of conditions for the development of the state's economy on the basis of the introduction of technological products and formation of high technology enterprises
- Stimulation of innovation through the creation of organizational and economic conditions facilitating the realization of the State's innovation policies
- Creation of an auspicious innovation climate
- Ensuring measures for the realization and monitoring of innovation projects
- Coordination of processes of the diversification and forced industrialization of the economy

In terms of activities, MINT

- Develops the list of goods and services subject to export control
- Issues end-user certificates for foreign companies
- Issues transit permits
- Issues final reports on whether certain products are subject to export controls
- Controls the export, re-export, import, re-import, transit and processing of goods beyond the State's borders

In MINT's approach, international standards take precedence over national regulations. MINT issues 2,000 annual licenses for trade of controlled goods (military equipment and dual-use items). Around 300 licenses are issued annually for dual-use – uranium products, some military import-export items, and explosives. MINT is currently undertaking an effort to develop a register of enterprises (at the local level) to clarify who is producing what. The State Program of Innovative Development aims to develop key industry sectors in Kazakhstan, including pharmaceuticals and chemicals to reinforce national development and investment in these sectors. The space sector is another key target for development, but serious impediments, including an absence of membership in the Missile Technology Control Regime (MTCR), has resulted in limited production.

## **15. Republic State Enterprise Kazspetsexport (KASPEX)**

KazSpetsExport [<http://www.kaspex.kz/>] operates as an agency under the Minister of Defense (MPD) and governs with sole authority the import and export of military equipment. Its focus is on intermediary services – essentially acting as a state mediator between sellers and buyers. No independent companies in Kazakhstan have the authority to export on their own, free from KazSpetsExport regulation. The foreign purchase of any military equipment requires a license. KazSpetsExport bases their licensing activities on legislation No. 300 – 3 (21 July 2007) amended in 2009 and 2010. All imports and exports of military equipment/dual-use



items are conducted under the framework of this legislation, and must also comply with international standards, obligations, and embargoes. The Customs Authority and MINT implement the transit of dual-use items through Kazakhstan.

When responding to a request for military equipment and brokering such a deal, KazSpetsExport does not arbitrarily choose producers. KazSpetsExport does not make a judgment on who is the best to respond to a requirement for military equipment – there are a series of producers that are all considered by KazSpetsExport. The decision on which company to engage, is based on price considerations and compliance to international regulations. KazSpetsExport has a special division that monitors and covers defense industry exhibitions, which KazSpetsExports also participates in, in order to identify the best producers. The exhibitions are also a chance for the analytical division of KazSpetsExport to examine industry presentations and briefings. Kazakhstan Engineering and MINT have a record of all companies producing military and dual-use items.

## 16. Risks and Challenges

Despite Kazakhstan's good proliferation record certain domestic and international concerns about Kazakhstan's hosting a multinational nuclear fuel bank persist. Public opposition to nuclear activities remains high in Kazakhstan given the horrific legacy the country inherited from the Soviet Union. During the Cold War, the Soviet government used the Semipalatinsk facility in eastern Kazakhstan to test hundreds of nuclear bombs, which polluted much of the surrounding environment and left thousands of people suffering adverse medical consequences. One of the first actions of the newly independent Kazakh government was to close the site and negotiate the return or elimination of the nuclear weapons and nuclear delivery vehicles (such as long-range missiles) that Kazakhstan inherited following the Soviet Union's collapse. Timur Zhantikin, chairman of the Kazakh Atomic Energy Committee, has said that ensuring the country's ecological and environmental security would be the government's principal concerns in deciding a location and construction program for a possible nuclear fuel bank.<sup>46</sup> Even so, some domestic groups believe that the country's authoritarian government would keep the facility's operations secret and conceal any risks and accidents.<sup>47</sup> Some foreign observers might worry about the close ties between the Kazakh government and Russia and Iran, especially since Moscow and Tehran are seeking to develop a robust nuclear partnership. The recent scandal surrounding the arrest of the head of Kazatomprom, the national nuclear monopoly, and some of his associates has reinforced concerns that corruption might contribute to the diversion of sensitive nuclear materials to criminals or terrorists.<sup>48</sup> Nuclear experts also are unsure whether the Kazakh government can train a sufficient number of skilled operators to manage the rapid expansion of the national nuclear industry envisaged by current plans.<sup>49</sup>

During the 1990s, due to high turnover of personnel and agencies with export control authority in Kazakhstan, a lack of institutional memory and resources presented problems for

<sup>46</sup> "Kazakhstan studies plan to host nuclear fuel bank," *China View*, May 18, 2009, at [http://news.xinhuanet.com/english/2009-05/18/content\\_11397532.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-05/18/content_11397532.htm)

<sup>47</sup> Beysenbaeva, Aygerim: "Kazak police foil anti-nuclear demo," *IWPR Central Asia*, No. 573 (2009), Part 1.

<sup>48</sup> Pannier, Bruce: "Kazakh Atomic Kingpin Suddenly Radioactive," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, May 27, 2009, at [http://www.rferl.org/content/Kazakh\\_Atomic\\_Kingpin\\_Suddenly\\_Radioactive/1740290.html](http://www.rferl.org/content/Kazakh_Atomic_Kingpin_Suddenly_Radioactive/1740290.html).

<sup>49</sup> Kassenova, Togzhan: "Kazakhstan's nuclear ambitions," *The Bulletin*, April 28, 2008, at <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/kazakhstans-nuclear-ambitions>.



Kazakhstan's export controls. . Since 1993, the central export control authority, currently known as the Office of Import and Export Controls, has been subordinate to four different ministries: the Ministry of Foreign Economic Relations (MFER) in 1993; the Ministry of Industry and Trade from 1994 to 1997; the Ministry of Energy, Industry, and Trade from 1997 to 2000; and, since December 2000, the Ministry of Economy and Trade. The move of the Kazakhstani capital from Almaty to Astana in December 1997 further interfered with the country's export control system. Some reviewing agencies, such as the Committee on Atomic Energy, have chosen not to move, which has led to fewer opportunities for face-to-face consultation between reviewing agencies and the Office of Import and Export Controls. It is unclear whether the government itself is aware of the impact such disruptions have on the frequently reorganizing institutions.<sup>50</sup>

Currently, the primary problem affecting licensing procedures in Kazakhstan is the volume of license reviews and approvals. The MINT deals with some 40 applications per day. Enterprises often complain of delays in receiving sufficient guidance and information from MINT.

Despite Kazakhstan's solid non-proliferation record, many domestic and foreign observers worry about the government's unbridled nuclear ambitions. At home, many Kazakhs still suffer from nightmares about the Soviet era, when Moscow exploited Kazakhstan as a source of natural uranium and, more alarmingly, a convenient location to test the Soviet Union's expanding arsenal of nuclear weapons. The people living near the nuclear testing complex at Semipalatinsk in eastern Kazakhstan witnessed hundreds of nuclear detonations with minimal safety equipment, leaving thousands of them with a polluted environment and severe medical consequences. Environmentalists and other civic action groups have expressed concern that the government will accept lax safety standards, conceal accidents, and downplay other environmental dangers that could threaten its ambition of transforming Kazakhstan into a world leader in the nuclear energy market. It takes much less time to open a uranium mine in Kazakhstan than in Western countries where the environmental and other regulations are stricter.<sup>51</sup>

A scandal surrounding the arrest of the head of KazAtomProm and some of his associates reinforced domestic and foreign concerns that corruption might corrode ecological regulations and provide opportunities for criminals or terrorists to acquire and misuse nuclear materials or technologies from Kazakhstan.<sup>52</sup> The government has adopted all the necessary laws and regulations to establish a good legal framework for export controls, but outsiders wonder whether they will be enforced if the recipient can bribe corrupt officials to ignore them.<sup>53</sup>

Although the Soviet era did help modernize Kazakhstan's education system, there are also worries that the Kazakh government will not be able to train enough skilled technicians to oversee the planned rapid expansion of the national nuclear industry.<sup>54</sup> Conversely, fears

---

<sup>50</sup> Wolfe, Keith D.: "An Evaluation of Export Control in Kazakhstan," *Center for International Trade and Security Web Site*, at <http://www.cits.uga.edu>.

<sup>51</sup> "Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan," *World Nuclear Association*, March 12, 2010, at <http://www.world-nuclear.org/info/inf89.html>.

<sup>52</sup> Pannier, *op. cit.*

<sup>53</sup> Parish, Scott and Robinson. Tamara: "Efforts to Strengthen Export Controls and Combat Illicit Trafficking and Brain Drain," *The Nonproliferation Review* (Spring 2010), pp. 112-124, at <http://cns.miis.edu/npr/pdfs/parish71.pdf>.

<sup>54</sup> Kassenova, *op. cit.*



exist that the growing number of Kazakh nuclear specialists might sell or rent their expertise to criminals, terrorists, or foreign governments seeking nuclear knowledge for illicit purposes.

Western governments worry that Kazakhstan will serve as a stocking horse for Russia's own ambitions. For example, they worry that the Semipalatinsk Protocol, which is open for signature by the declared nuclear weapons states, can be read as allowing Russia to move nuclear weapons into or through the Central Asian Nuclear Weapons Free Zone (CANWFZ) since it declares that the zone's establishment does not affect the parties' existing international obligations, a phrase that could be interpreted as grandfathering the Collective Security Treaty (CST), under which Russia can protect Kazakhstan and other signatories with its nuclear weapons. Despite Kazakhstan's cultivation of new nuclear partnerships, the country remains dependent on Russian fuel enrichment facilities for the foreseeable future even as it develops indigenous capabilities for the two precursor phases of the nuclear fuel cycle—uranium conversion and the production of fuel assemblies.

Doubts also exist about the extent to which Kazakhstan will confront Iran about its suspect nuclear activities. Kazakh leaders have denounced North Korea for its nuclear weapons tests, but have refrained from criticizing Tehran for pursuing nuclear enrichment and other activities that the UN Security Council has termed illegal and the IAEA has now assessed as potentially intended to develop nuclear weapons.

For their part, Kazakhstani authorities would like greater transparency of the U.S. government's export control system in order to establish their own systems based on U.S. best practices and lessons learned.

Whether the economy will continue to prosper is also uncertain. Nazarbayev and his team have strived to use a large part of the country's windfall energy revenue to develop other economic sectors and to promote education and technical training. Nonetheless, events during the past few years, when Kazakhstan was severely affected by the global economic downturn, show that the country's prosperity for at least the next decade will remain heavily dependent on world energy prices and the health of the international economy.

Another uncertainty is how Kazakhstan's entry into a new customs union with Russia and Belarus will affect its economic autonomy. The union eliminates tariff and non-tariff barriers for trade in goods and services between the parties. Those managing the customs union may seek to develop a uniform exports control policy, which could affect (positively or negatively) the strength of Kazakhstan's export controls. Russian firms earn billions of dollars each year through the export of weapons and dual-use items, and would presumably fight to reduce any restrictions associated with Kazakhstan. That said, Kazakhstan's export control is primarily focused on regulating uranium production and export.

Kazakhstan has made the difficult transition from a planned to a market economy, and from a second-level republic of the Moscow-dominated Soviet Union to a fully independent state, able to exert considerable influence within Central Asia and sometimes beyond. The remaining transition, from a one-party dominated authoritarian country to a liberal democratic state in which multiple parties compete and win elections might not occur until President Nazarbayev, popular and respected both at home and abroad, leaves the scene. The departure of the only president Kazakhstan has known since independence should open up the political environment to further transformation, though whether this actually occurs, and if so, how rapidly and in which direction, is unclear. The political and ethnic disorder in neighboring Kyrgyzstan is not encouraging for those seeking greater democracy in a region dominated by



authoritarian presidents. This is especially true in a country as ethnically and religiously diverse as Kazakhstan, whose population consists of 130 distinct ethnic groups professing more than 40 religions.

The absence of a clear succession plan remains of concern to long-term foreign investors. Especially given events in the Middle East, foreign experts debate Nazarbayev's future intentions and status. One worry is that he would seek to remain in office indefinitely, which would make it hard to transition authority to his successor. In 2010, the legislature gave Nazarbayev the privileged legal status of "Leader of the Nation." This decision, criticized in some circles, nevertheless does provide a mechanism whereby Nazarbayev could more comprehensively withdraw from the electoral process, making it more free and fair. But his plans may not become evident until the next presidential election, scheduled for 2016.





## HIZB UT TAHRIR EN ASIA CENTRAL A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Antonio Alonso<sup>1</sup>

UNISCI/Universidad CEU San Pablo

### Resumen:

El movimiento islamista *Hizb ut Tahrir* se ha extendido por todo el mundo desde que fue fundado por Taquiuddin al Nabhani en los años 50. Su presencia en Asia Central ha contribuido a desestabilizar a las naciones que hace apenas 20 años se independizaron y a incrementar el número de islamistas que, posiblemente, pueden dar el salto a grupos de otra índole, esto es, terroristas. El grupo se ha fortalecido en los últimos años en todo el mundo y durante 2011 ha estado muy presente en las revueltas de la primavera árabe.

**Palabras clave:** *Hizb ut Tahrir*, Asia Central, Taquiuddin al Nabhani, primavera árabe.

**Title in English:** “*Hizb Ut Tahrir in Central Asia at the Beginning of the XXIst Century*”.

### Abstract:

*Islamist movement Hizb ut Tahrir has expanded his activities worldwide since it was founded by Taquiuddin al Nabhani in the 50's. Its presence in Central Asia has contributed to destabilize those nations which became independent 20 years ago and to increase the number of Islamists who, plausibly, can jump to groups of different nature, i.e. terrorist. The group has been reinforced in recent years all over the world and during 2011 was very active in the Arab Spring's revolts.*

**Keywords:** *Hizb ut Tahrir, Central Asia, Taquiuddin al Nabhani, Arab Spring.*

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> Antonio Alonso Marcos es profesor del Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU-San Pablo, e investigador de UNISCI. Dirección: Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU-San Pablo, Paseo Juan XXIII, 8, 28040, Madrid. Madrid, España. E-mail: [aalonso@ceu.es](mailto:aalonso@ceu.es).



## 1. Introducción

Cuando en 1991 la Unión Soviética desapareció, las cinco repúblicas de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) tuvieron que manejar todos los asuntos que antes se llevaban desde Moscú, tanto en política interior como exterior. Uno de los principales problemas que afectan a esta inmensa región que hace de colchón entre Rusia y la inestable zona de Irán, Afganistán y Pakistán, es la del islamismo radical que rápidamente se transforma en violencia terrorista.

*Hizb ut Tahrir al Islami* (Partido de la Liberación Islámica) es el movimiento islamista más extendido por distintos países, que cuenta con gran cantidad de seguidores de diferente nivel de compromiso.

## 2. 20 años de independencia

Un vistazo a la región nos ofrece un panorama poco homogéneo en cualquiera de los aspectos (político, económico, social, religioso,...). Las diferencias son tan grandes de país a país que apenas se podría imaginar que las cinco repúblicas eran parte hace apenas 20 años del mismo Estado. Aunque culturalmente se pueden observar ciertas similitudes (la forma de honrar a los invitados, su hospitalidad, su mentalidad tradicionalista,...) los indicadores ofrecido por cualquier institución (el Banco Mundial *Freedom House* o el PNUD, entre otros) nos muestran cinco realidades bien diferentes.

En términos generales, se podría decir que el país más avanzado y donde se disfrutan más libertades es Kazajstán. Uzbekistán le seguiría en desarrollo económico pero no en el plano político, aventajado por Kirguistán (aunque este es un país que ha sufrido fuertes turbulencias en los últimos diez años, con dos revoluciones de por medio). Tayikistán es el país más pobre y Turkmenistán, a pesar de contar con inmensas bolsas de gas, no acaba de salir del autoritarismo político al que le somete Berdimujamedov.

A grandes rasgos podemos decir que la campaña liderada por EE.UU. en Afganistán supuso un antes y un después para la región y que, en general, la presencia norteamericana ha sido un factor determinante para la configuración del subsistema regional ya que ha sido uno de los elementos más importantes en torno al cual han debido acomodarse otros asuntos de gran interés<sup>2</sup>.

La actual crisis económica y financiera también ha sacudido a esta región aunque, como es evidente, de manera muy distinta a cada país. Aparte de las grandes disparidades en cuanto al PIB, el desarrollo y liberalización de las economías también es muy distinto en Kazajstán, donde está muy avanzado, o Uzbekistán, que ha iniciado una serie de reformas que le permiten captar más inversión extranjera, que la situación en Kirguistán, que depende prácticamente del negocio de la importación-exportación de productos chinos, o Turkmenistán, que depende del sector energético. Tayikistán es quien se lleva la peor parte ya que, además de partir con la desventaja de una guerra civil (1992-97), la situación no ha prosperado mucho y es, con diferencia, el país más empobrecido y con mayor tasa de paro (especialmente paro juvenil).

---

<sup>2</sup> Sobre la situación general de Asia Central y los actores involucrados en este espacio geopolítico ver Stavridis, Stelios y De Prado, César (coords.) (2010): *Panorámica de actores y factores en Asia Central*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza. Ver también la obra más reciente de Veiga, Francisco y Mourenza, Andrés (coords.) (2012): *El retorno de Eurasia, 1991-2011: Veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*, Barcelona, Península.





La situación política es también muy distinta dependiendo del país en el que nos fijemos. Así, podemos ver que existen regímenes que aspiran a ser plenamente democráticos<sup>3</sup> y que realizan un trabajo progresivo, aunque muy lento, hacia una democracia más participativa, con mayor protagonismo de la sociedad civil, como es el caso de Kazajstán<sup>4</sup>. Uzbekistán ha sido denunciado en numerosas ocasiones por casos de tortura y de violación de los Derechos Humanos; sin embargo, cuenta con elecciones libres en las que compiten diversos partidos y varios de ellos obtienen amplia representación en la Cámara Baja<sup>5</sup>. Ambos países son dirigidos por los mismos presidentes desde el inicio de la independencia, con cierto éxito hay que decir, lo que a la vez plantea una serie de problemas a la hora de preguntarse acerca de la sucesión que no se prevé nada fácil<sup>6</sup>.

El mismo problema se plantea en Tayikistán, donde a pesar de los problemas económicos y de las escasas libertades la situación permanece estable, sólo asediados por las amenazas provenientes de Afganistán (principalmente droga e islamismo radical y paso de terroristas).

En Turkmenistán fue la naturaleza quien resolvió ese problema ya que el anterior dictador, Niyazov, murió repentinamente en diciembre de 2006 y fue sucedido sin grandes problemas por su supuesto hijo, Berdimujamedov.

Kirgusitán es el país que más problemas ha tenido en este ámbito, pues ha sufrido dos revoluciones populares, una en 2005 y otra en 2010, que acabó con el derrocamiento de sendos presidentes, Akayev y Bakiyev. La instauración en 2010 de un gobierno provisional, con un Jefe de Estado también provisional, Reza Otombayeva, también fue traumática, ya que se produjeron una serie de disturbios en el sur del país, al parecer instigados por familiares directos del expulsado Bakiyev, que causaron grandes destrucciones materiales, decenas de muertos y miles de refugiados<sup>7</sup>. Las reformas constitucionales y la elección de un nuevo presidente en diciembre de 2011, Almazbek Atambayev, parece que han servido para traer estabilidad a este pequeño pero convulso país<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> *“Notwithstanding the government’s stated ambition to strengthen Kazakhstan’s democratic processes and to conduct elections in line with international standards, the 15 January early parliamentary elections still did not meet fundamental principles of democratic elections. They were technically well administered and certain legal changes were passed, aimed at introducing at least a second party into the parliament; yet, the necessary conditions for the conduct of genuinely pluralistic elections, which are a prerequisite for functioning democratic institutions, were not provided for by the authorities”*. Ver el Informe de la OSCE: “Statement Of Preliminary Findings And Conclusions”, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, 16 de enero de 2012, en <http://www.osce.org>.

<sup>4</sup> Ver Alonso Marcos, Antonio: “Observación electoral OSCE desde Taraz (Kazajstán)”, *Boletín del Observatorio Asia Central*, nº 19 (enero de 2012), en <http://www.asiacentral.es>.

<sup>5</sup> *“The OSCE/ODIHR has never deployed a full fledged election observation mission to Uzbekistan due to a lack of minimum conditions for democratic elections. Previous elections were assessed as generally falling short of OSCE commitments. The 27 December 2009 parliamentary elections took place in the context of Uzbekistan’s declared “step-by-step approach” towards further democratization. While some of the December 2008 amendments to the election law slightly improve the legal framework for elections, their good faith implementation remains indispensable to ameliorate electoral practices in Uzbekistan”*. Ver el informe de la OSCE: “Republic Of Uzbekistan. Parliamentary Elections, 27 December 2009 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report”, OSCE/ODIHR, 7 de abril de 2010, en <http://www.osce.org>, p. 1.

<sup>6</sup> Ver, entre otros, el “Documento de análisis: Visión Geopolítica de los resultados de las elecciones 2012. Enero.”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Análisis 07/2012* (1 de febrero de 2012), en <http://www.ieee.es>.

<sup>7</sup> Ver de Pedro, Nicolás: “Kirguizistán: crisis y expectativa democrática”, *Real Instituto Elcano*, ARI 118/2010 (14 de julio de 2010), en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>8</sup> Ver Ruiz Ramas, Rubén: “Kirguistán/ Por qué estas elecciones son relevantes y por qué no lo son”, *Observatorio Político y Electoral del Mundo Árabe y Musulmán*, 20 de octubre de 2011, en <http://www.opemam.org>. Ver también Ruiz Ramas, Rubén: “Kirguistán / Elecciones Presidenciales, 30 de



En el capítulo de la convivencia social, el modelo kazajo debe ser resaltado. Al igual que sus vecinos, cuenta en su interior con un gran número de minorías étnicas (más de 130) y confesiones religiosas (más de 40). Pero a diferencia de lo que ocurre en los demás Estados, en Kazajstán se protege desde la propia Constitución el modelo de tolerancia y de convivencia, de manera que ningún grupo puede reclamar la superioridad étnica ni emprender acción alguna dirigida a ofender a las demás, menos aún si se emplean los medios de comunicación<sup>9</sup>.

Esta zona del mundo ha sido codiciada desde tiempos remotos por los grandes imperios y por las grandes potencias del momento. La actualidad no es una excepción a esta norma básica en Asia Central y se puede constatar una lucha soterrada por hacerse con la influencia política sobre estos países y por el control de sus recursos naturales, especialmente los energéticos. En esta carrera participan, en primer lugar, Rusia, EE.UU. y China. Compiten en un segundo nivel otras potencias medias como son Irán, India, Turquía, Japón, Corea del Sur o la UE. De entre los países de la UE Alemania, Francia, Reino Unido e Italia son quienes están más presentes en la zona; España queda relegada a un modestísimo papel, aunque ha hecho significativos avances recientemente, sobre todo en el ámbito ferroviario<sup>10</sup>.

Las repúblicas centroasiáticas han tenido que atender a estos pretendientes de manera más o menos ordenada. Sin embargo, los acontecimientos de 2001 supusieron un inciso en esa armonización orquestada y se vieron “obligados” a prestar ayuda a EE.UU. Sin embargo, el año 2005 supuso una vuelta hacia Rusia y China, orientación que ha permanecido al menos hasta el final de la Administración Bush y bien entrada la de Obama.

Por otro lado, la región busca ayuda en los “grandes” en materia de seguridad, lo que se ve reflejado en las distintas alianzas o acuerdos de carácter militar que se han firmado en los últimos 20 años: CEI, OTSC, GUUAM, OCS e incluso la Asociación para la paz de la OTAN.

Las amenazas a las que tiene que hacer frente son de diferente índole. Si entendemos el término en sentido estricto, es decir la voluntad manifiesta de hacer daño a un ente, vemos que persiste el radicalismo, el extremismo y el terrorismo. Si tomamos el sentido amplio del término, podremos incluir los distintos tráficoos ilegales transnacionales (droga, armas, personas), los riesgos medioambientales (inundaciones, sequías, desecación del mar de Aral), la falta de abastecimiento energético (que afecta principalmente a Kirguistán y Tayikistán). La situación económica y la falta de oportunidades y de formación para los más jóvenes también pueden ser consideradas un peligro para la estabilidad de la región. La corrupción política y las corruptelas de los cuerpos de seguridad también son asuntos de máxima preocupación pues están conectados a otras cuestiones que causan inseguridad en la zona (como el narcotráfico) o inestabilidad (la falta de avance en una democracia real).

Aunque puede parecer que alguno de estos factores es problema de un solo país, en realidad afecta a toda la región, pues una situación deteriorada en uno de estos Estados afecta negativamente al resto, generando inestabilidad regional. Por ejemplo, aunque los problemas económicos afecten sólo a Tayikistán de manera devastadora, esto afecta a Kazajstán, pues, como nación más rica de la zona, recibirá mayor afluencia de inmigrantes. La inestabilidad

---

octubre de 2011”, *Observatorio Político y Electoral del Mundo Árabe y Musulmán*, 16 de diciembre de 2011, en <http://www.observatorioelectoral.es>.

<sup>9</sup> Ver Alonso Marcos, Antonio (2011): *Kazajstán: Modelo de tolerancia religiosa*, Madrid, UNISCI.

<sup>10</sup> Ver Bonet, Pilar: “Uzbekistán ninguna a España en la puesta en marcha del AVE”, *El País*, 30 de agosto de 2011, en <http://www.elpais.com>.

Ver “Talgo abre fábrica en Astaná”, *Observatorio de Asia Central*, 7 de diciembre de 2011, en <http://www.asiacentral.es>.



política de Kirguistán provocó una avalancha de refugiados en Uzbekistán. Y así sucesivamente.

### **3. Hizb ut Tahrir al Islami (Partido de la Liberación Islámica)**

#### **3.1. Taquiuddin al Nabhani**

El *Sheikh* Muhammad Taqiuddin bin Ibrahim, bin Mustafah, bin Ismail, bin Yusuf al-Nabhani, fundó el movimiento islamista *Hizb ut Tahrir al Quds* entre 1952 y 1953 junto con otros compañeros, entre ellos Dawud Hamdan, Ghanim Abduh, Munir Shuqayr y Adil al-Nablusi. Su familia pertenecía a una prestigiosa saga de intelectuales expertos en Derecho (en la ley islámica, se entiende). Se crió, por tanto, rodeado de un ambiente que le impulsó a profundizar en los conocimientos de la parte jurídica del Islam, que es uno de los ejes principales de dicha religión<sup>11</sup>. Amplió sus estudios en los años 20 y 30 en la Universidad de Al-Azhar (El Cairo), participando de un ambiente muy convulso en el que surgieron, entre otros, los Hermanos Musulmanes e ideólogos como Sayid Qutb o Hasan Al Bana.

A su vuelta a la Palestina bajo mandato británico se integra en los tribunales de justicia (islámica) de Jerusalén, pero la salida del Imperio Británico de la zona y la lucha por el poder y el posterior establecimiento del Estado de Israel hacen que se implique cada vez más en política, de manera que algunos biógrafos sitúan le sitúan en los años 40 en la lucha contra el poder establecido en Siria, llegando incluso a conspirar para llevar a cabo golpes de Estado con el Partido Ba'th (*Hizb ul-Ba'th*)<sup>12</sup>.

Esa experiencia le impulsa a crear en los años 50 el partido y a poner por escrito gran parte de su pensamiento<sup>13</sup>. A finales de 1952, siguiendo la Ley de Sociedades vigente (del Imperio Otomano), enviaron una nota al gobernador de Jerusalén y al gobierno jordano, informando a las autoridades de la fundación del partido. Sin embargo, el gobierno jordano reaccionó al instante y publicó un decreto por el que se prohibió el partido, declarando ilegales todas sus actividades. No obstante, al Nabhani ignoró dicha orden y continuó sus actividades en Jerusalén, al-Khalil, Nablus y otras ciudades.

En los años 60 participó en muchas de las luchas por la independencia real de las nuevas naciones descolonizadas y se dedicó a afianzar el partido y su estrategia para implantar el califato a través de tres etapas: una de estudio, de cambio cultural; una segunda de interacción con la sociedad; y una tercera de toma del poder.

Al Nabhani murió en Beirut el 20 de diciembre de 1977 y fue enterrado en el cementerio de al-Auza'i<sup>14</sup>. Le sucedió Abdul Qadeem Zallum, quien había sido compañero

<sup>11</sup> Ver Khalil Samir, Samir (2003): *Cien preguntas sobre el Islam*, Madrid, Encuentro.

<sup>12</sup> Abdullaah at-Tall fue un árabe nacionalista del partido Ba'th. Éste envió a Damasco, como parte de un plan para un golpe militar, a as-Sayyid Abdullaah ar-Rimaawee y a an-Nabahani. Les dio su pasaporte político para que pudieran presentarlo al líder, Husni az-Za'eem, ya que este era el gesto que habían convenido entre ellos. Así, ar-Rimaawee y an-Nabahani pasaron a Damasco el 7 de mayo de 1949 con la excusa de comprar papel para la publicación de la Revista "Ba'th". Ver Al-Musali, Ahmad (2004): *Encyclopedia of Islamic Movements in the Arab Nation, Turkey and Iran*, Beirut, Center for the Studies of Arab Unity, p. 407.

<sup>13</sup> A esta época pertenecen: *Salvar a Palestina* (1950); *El Mensaje de los árabes* (1950); *El Sistema para la sociedad* (1950); *El sistema del Islam* (1953); *El sistema de gobierno en el Islam* (1953); *El sistema económico en el Islam* (1953); *El sistema social en el Islam* (1953); *La estructura del partido* (1953); *Los conceptos de Hizb ut-Tahrir* (1953); y *El Estado islámico* (1953).

<sup>14</sup> Ver "Sheikh Muhammad Taqiuddin al-Nabhani", 23 de agosto de 2009, en <http://hizb-america.org>. Otros autores sitúan la fecha de su muerte en 1979, lo cual es poco probable. Ver la entrada "al-Nabhani, Taqi al Din. Islamic militant" en Mattar, Philip (2005): *Encyclopedia of the Palestinians*, Nueva York, Infobase Publishing, p. 326.



del fundador. Éste se mantuvo en su puesto hasta que dimitió por problemas de salud en 2003, muriendo apenas dos meses después. Zallum dejó algunos documentos importantes tales como *La campaña Americana para suprimir el Islam*; *La democracia es un sistema infiel*; *La cruzada de George Bush contra los musulmanes*; *La metodología de Hizb ut-Tahrir para el cambio*; y *La inevitabilidad del choque de civilizaciones*.

En 2003 Ata Abu Rashta, también antiguo compañero de al Nabhani, tomó las riendas del partido, un partido muy dividido, con muchas escisiones<sup>15</sup>, pero que aún mantenía ese liderazgo global.

La importancia del fundador se puede observar aún en los círculos de estudio y en los comunicados de la organización pues son sus obras lo que se estudia y se discute en ellos, no el Corán ni ningún otro libro sagrado. Se subraya así la naturaleza no religiosa sino política (en sentido amplio de la palabra, es decir, “social”) de este movimiento de barniz islámico<sup>16</sup>.

### **3.2. Su ideología**

El objetivo de este movimiento islamista de base suní es crear un califato<sup>17</sup>, una especie de estado transnacional, en cuyo seno se reunirían distintas naciones, puestas todas bajo la dirección de un califa elegido por el pueblo. Este califa gobernaría basándose en la *sharía* y emprendería una *yihad* contra el resto de naciones que estuvieran fuera de este califato para someterlas políticamente; tal sería su principal instrumento en Política Exterior<sup>18</sup>.

Aunque ya se ha escrito mucho sobre este tema, la ideología de *Hizb ut Tahrir* es sibilinamente violenta ya que llena de odio y rencor la mente de los musulmanes que le prestan atención, buscando impactar especialmente en la mente de los jóvenes<sup>19</sup>. Además, es importante subrayar que rechaza de plano la democracia por ser un sistema infiel, distinto al que, según su lectura, es el exclusivo del Islam: el califato. Así, la democracia sería un producto occidental, residuo del colonialismo, herramienta de este para perpetuar su presencia en territorio musulmán, y no podría aportar nada bueno al buen gobierno de los musulmanes.

### **3.3. Su modus operandi**

Su forma de actuar es distinta dependiendo, principalmente, de dos factores: 1) de si se trata de un país mayoritariamente musulmán; y 2) de si disfruta de un marco legal que proteja las libertades y los derechos fundamentales. No obstante, la estructura del partido no varía mucho de un lugar a otro, simplemente depende del número de simpatizantes y militantes con los que cuenta.

La célula básica de la organización es el círculo de estudio. Formado por entre 5 y 7 personas, sólo el formador o responsable conoce al líder de esa ciudad (o barrio, dependiendo

<sup>15</sup> Ver Alonso Marcos, Antonio: “Análisis del discurso de Hizb ut Tahrir”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, nº 2 (2008), pp. 99-101.

<sup>16</sup> Ver los distintos videos colgados bajo el título “Hizb ut-Tahrir Central London Circle” en <http://www.youtube.com>.

<sup>17</sup> Ver Ahmed, Houriya y Stuart, Hannah (2009): *Hizb ut-Tahrir: Ideology and Strategy*, Londres, The Centre for Social Cohesion.

<sup>18</sup> Ver el “Proyecto de Constitución” que se encuentra dentro del libro de al Nabhani, Taquiuddin (1998): *El Estado Islámico*, Londres, Al Khilafah Publications, p. 267. Ver también el aparte dictado a la Política Exterior (arts. 176-186) en las pp. 273-276.

<sup>19</sup> Las campañas en las universidades británicas han sido objeto de estudio en varias ocasiones. Ver Simcox, Robin; Stuart, Hannah y Ahmed, Houriya (2010): *Islamist Terrorism: The British Connections*, Londres, The Centre for Social Cohesion. Ver también Thorne, John y Stuart, Hannah (2008): *Islam on Campus: A survey of UK student opinions*, Londres, The Centre for Social Cohesion. Por último, ver Murria, Douglas (2010): *Radical Islam on UK Campuses: A Comprehensive List of Extremist Speakers at UK Universities*, Londres, The Centre for Social Cohesion.



del volumen de militantes). Durante unos dos años, cada neófito debe empaparse de la doctrina de al Nabhani y demostrar que está concienciado de la necesidad del establecimiento del califato y demostrar su compromiso con la causa (asistiendo regularmente a los círculos de estudio, repartiendo panfletos, asistiendo a manifestaciones, procurando apoyo logístico y/o financiero a la organización,...). Los líderes de barrio o de ciudades se reúnen entre sí para coordinar sus actividades en aquella región y para recibir instrucciones del líder nacional (“provincial” en terminología de *Hizb ut Tahrir*, pues el califato, y la organización global, está dividido en “provincias”, que se corresponden con los actuales Estados). Los líderes “provinciales” reciben las instrucciones, a su vez, del comité asesor del líder global.

Como se puede observar, se trata de una organización muy jerarquizada, bien planificada, en la que no caben acciones individuales libres, autónomas, sin permiso del líder global. Así, es difícil imaginar cómo una persona que ha militado en *Hizb ut Tahrir* no haya siquiera comunicado a sus superiores que abandona la organización definitivamente<sup>20</sup> o para integrarse en un grupo terrorista.

Parece bastante evidente, pues, que *Hizb ut Tahrir*, aun no cometiendo directamente atentados terroristas, es parte de una cadena de montaje, de una división del trabajo del mundo islamista, en el que cada grupo tiene una función bien determinada (unos reclutan a los militantes o combatientes, otros les proporcionan pasaporte, otros recaudan fondos, otros se encargan del entrenamiento, otros dan cobertura logística, otros realizan campañas mediáticas, otros aportan pisos francos, unos se hacen con los explosivos,... y otros ponen las bombas).

Aunque es cierto que *Hizb ut Tahrir* afirma rechazar el cambio de régimen a través de la violencia, se ha encontrado abundante material en casa de algunos de sus miembros al ser detenidos. Entre los objetos hallados había libros, panfletos, CD, DVD,... pero también armas y explosivos<sup>21</sup>. No obstante, la información sobre estos utensilios es poco fiable pues procede de la policía de países no plenamente democráticos y, por lo tanto, debe ser tomada con sumo cuidado, ya que se puede tratar de “pruebas plantadas” por las propias fuerzas del orden y no de pruebas auténticas.

Su objetivo en los países occidentales no es el cambio de régimen, sino la búsqueda de musulmanes que puedan apoyar su causa de alguna manera, sea entre las élites del país (que sería lo preferible para ellos, aunque poco probable) o sea entre la base social (principalmente inmigrantes o descendientes de inmigrantes en busca de una identidad cultural definida). En estos países suelen operar abiertamente, manifestando a las claras cuales son sus objetivos y sus opiniones, dado el galantismo que existe en dichos sistemas jurídicos<sup>22</sup>. Gracias a esto, se puede recabar de manera fácil y accesible información fiable sobre la doctrina o la opinión del grupo. Además de las conferencias, lecciones, libros y panfletos, en cada país hay una página *web* en lengua vernácula que posibilita el acceso rápido al mensaje de esta organización<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Ver Husain, Ed (2007): *The Islamist: Why I Joined Radical Islam in Britain, what I Saw Inside and why I Left*, Londres, Penguin.

<sup>21</sup> Ver Kamalov, Erkin: “Kyrgyz seize arms, extremist literature”, *Central Asia Online*, 14 de diciembre de 2011, en <http://centralasiaonline.com>.

<sup>22</sup> “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaba sentencia el 17 de enero a favor del británico de origen jordano Omar Othman (alias Abu Qutada), en contra del Reino Unido”. Ver GEES: “Garantismo europeo e islamismo radical”, *Libertad Digital*, 26 de enero de 2012, en <http://www.libertaddigital.com>.

<sup>23</sup> La web oficial del movimiento en Australia (*Hizb ut-Tahrir Australia*) recoge los diversos *links* de las webs oficiales: [Hizb ut-Tahrir](#), [Hizb ut-Tahrir Media Office](#), [Hizb ut-Tahrir Britain](#), [Hizb ut-Tahrir Pakistan](#), [Hizb ut-Tahrir Bangladesh](#), [Hizb ut-Tahrir Indonesia](#), [Hizb ut-Tahrir Malaysia](#), [Hizb ut-Tahrir Denmark](#), [Hizb ut-Tahrir America](#), [Hizb ut-Tahrir Morocco](#), [Hizb ut-Tahrir Spain](#), [Hizb ut-Tahrir Ukraine](#), [Hizb ut-Tahrir Turkey](#), [Hizb ut-Tahrir Germany](#), [Hizb ut-Tahrir France](#), [Hizb ut-Tahrir Netherlands](#), [Hizb ut-Tahrir Lebanon](#), [Hizb ut-Tahrir Palestine](#), [Hizb ut-Tahrir Afghanistan](#).



En los países de mayoría musulmana, sin embargo, su forma de actuar es distinta, ya que tienen un numeroso auditorio potencial y hay más probabilidades de encontrar entre las élites personas que comulguen con su objetivo (establecer el califato) y con su metodología (de las tres etapas). En estas regiones deben andarse con más cuidado pues suelen tratarse de regímenes poco tolerantes, bastante férreos, donde los derechos y libertades fundamentales apenas están protegidos.

### **3. 4. Su presencia en el mundo**

#### **3.4.1. Cuartel general**

Como es bien sabido, la oficina central del movimiento global se encuentra en Londres<sup>24</sup>. Allí es donde desarrolla su actividad más visible y desde donde organiza grandes manifestaciones públicas, especialmente cada vez que un dirigente visita el Reino Unido. También coordina desde allí las actividades del movimiento en todo el mundo. Sin embargo, se cree que el líder del movimiento, Ata Abu Rashta, reside en el Líbano<sup>25</sup>.

Los miembros del Comité Ejecutivo desarrollan una activísima labor en los medios de comunicación para hacer presente a su organización en medio de la sociedad británica (aunque también lo hacen en Australia). Estos miembros son: Abdul Wahid (Presidente Ejecutivo del Partido en el Reino Unido), Taji Mustafa (Representante ante los medios de comunicación), Imran Waheed (Asesor Jefe para las relaciones con los medios), Nasreen Nawaz (Representante de las mujeres del partido ante los medios), Jamal Harwood (Jefe de los asuntos legales) y Sajjad Khan (Asesor Jefe de asuntos políticos)<sup>26</sup>.

Londres sufrió una serie de atentados terroristas en dos días distintos de julio de 2005 (el 7 y el 21). Algunos de los terroristas tenían vínculos con el movimiento *Hizb ut Tahrir*, lo que hizo que el Primer Ministro, Tony Blair, intentara ilegalizarles. Finalmente, tras un largo proceso y de debates parlamentarios, tanto en la Cámara de los Comunes como en la de los Lores, se desaconsejó la ilegalización de la organización y se mantuvo su *status*. De nuevo en 2007, una serie de atentados sacudieron la sociedad británica con el atentado al aeropuerto de Glasgow, donde un terrorista suicida fue capturado vivo y se pudo comprobar su vinculación, de nuevo, con *Hizb ut Tahrir*. A pesar de los informes, provenientes de organismos públicos y privados, que aconsejan que este grupo sea perseguido, parece que seguirá operando libremente por mucho tiempo en el Reino Unido.

#### **3.4.2. Países no islámicos**

Este movimiento ha sido prohibido en algunos países, como Alemania, Dinamarca y Rusia por promover el odio antisemita y contra el Estado de Israel, a quien considera un enemigo con el que está en guerra<sup>27</sup>. En Holanda fue puesto bajo sospecha por los servicios de

<sup>24</sup> Más concretamente en: “*Hizb ut-Tahrir Britain, Suite 301 , 28 Old Brompton Road , London , SW7 3SS, UK Telephone: 07074-192400 , E-mail [press@hizb.org.uk](mailto:press@hizb.org.uk)*”. Así aparece en el Hizb ut-Tahrir Britain: “Media Information Pack”, en <http://www.hizb.org.uk>.

<sup>25</sup> Ver Alonso Marcos, Antonio: “Hizb ut Tahrir en el Líbano: Sus aportaciones al islam político”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 93-94, p. 202.

<sup>26</sup> Ver el “Media Information Pack”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>27</sup> “[...] *countries which are in a condition of war with us, such as Israel*”. Ver el art. 157 del “Proyecto de Constitución”, *op. cit.*, p. 270. Y, sobre todo: “*Art. 184. The State’s relationships with other states are built upon four considerations. These are: [...] 4. With states that are actually belligerent states, such as Israel, a state of war must be taken as the basis for all dispositions with them. They must be dealt with as if a real war existed between us, whether during cease fire or other wise. All citizen of such states are prevented from entering the State*”. *Ibidem*, p. 275.



inteligencia<sup>28</sup>, de manera que periódicamente realiza informes sobre ellos, afirmando en 2011 que

*In the Netherlands, this organisation has always remained within the bounds of the law and democratically acceptable activity. It attempts to attract well-educated Muslims by using a modern style of Islamic reasoning. Last year, for example, it argued that participating in elections – be it active or passively – is un-Islamic. From the response this generated in the media and on the Internet, it is clear that that idea is firmly rejected by many individual Dutch Muslims and by umbrella organisations like the Union of Moroccan Mosques in the Netherlands (Unie van Marokkaanse Moskeeorganisaties in Nederland, UMMON) and the Contact Body of Muslims and the Government (Contactorgaan Moslims en Overheid, CMO). This demonstrates that there is considerable resistance to the Hizb ut-Tahrir message within the community.<sup>29</sup>*

En Dinamarca han abogado abiertamente por boicotear entre los ciudadanos musulmanes las elecciones democráticas, en su línea de ir contra este sistema impuro<sup>30</sup>.

En España parece que no tiene mucha fuerza, aunque busca adeptos en los ambientes antisistema de Cataluña, especialmente entre la población pakistaní, y en el sur de España entre los marroquíes<sup>31</sup>.

También tienen cierta presencia en Polonia y Ucrania, y son muy activos en Australia y EE.UU., donde han celebrado varias conferencias de numeroso auditorio<sup>32</sup>.

### 3.4.3. Países islámicos

Como se ha dicho anteriormente, *Hizb ut Tahrir* actúa de distinta manera en los países musulmanes, donde puede encontrar más audiencia aunque en competición con otros grupos semejantes que también buscan instaurar el califato. En estos países suelen actuar de forma clandestina ya que en la inmensa mayoría están prohibidos (como en todo Oriente Medio, Asia central y Asia Meridional).

De entre estos países, el caso más interesante podría ser Kirguistán, por la abundancia de militantes que se da, sobre todo, en su región sur, poblada mayoritariamente por uzbekos. Pero, sobre todo, es importante el caso de Pakistán, donde parece que están haciendo mella en la sociedad y que han logrado captar a algunos miembros del Ejército<sup>33</sup>: *“British-Pakistani members of Hizb al Tahrir have been directed to attempt recruiting officers inside Pakistani military”*<sup>34</sup>.

Además, el movimiento islamista hace continuos llamamientos a las Fuerzas Armadas para que acaben con ese régimen e instauren un califato:

<sup>28</sup> Ver “From *Dawa* to *Jihad*: The Various threats from Radical Islam to the Democratic Legal Order”, *Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst*, 30 de marzo de 2005, en <https://www.aivd.nl>.

<sup>29</sup> Ver “Annual Report 2010”, *Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst*, 12 de septiembre de 2011, en <https://www.aivd.nl>, p. 16.

<sup>30</sup> Ver “Dinamarca: La “policía religiosa” de Hizb-ut-Tahrir evita que los musulmanes participen en las elecciones”, *Minuto Digital*, 9 de septiembre de 2011, en <http://www.minutodigital.com>.

<sup>31</sup> Ver el informe Jordán, Javier y Tarrés, Sol: “*Hizb ut-Tahrir ( HuT) en España*”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 2, nº 2 (2007), en pp. 13-27.

<sup>32</sup> La última fue organizada en el hotel de la cadena Hilton (como suele ser habitual en *Hizb ut Tharir America*) “Double Tree - Oak Brook” de Chicago (Illinois), el 26 de junio de 2011, de 14:00 a 17:00, y llevaba por título: “Revolution in the Muslim World: From Tyranny to Triumph”.

<sup>33</sup> Ver “Brigadier Ali Khan: Pakistan's dissenting army officer”, *BBC News South Asia*, 23 de junio de 2011, en <http://www.bbc.co.uk>. Ver también Khan, Nayyer: “An Islamist coup in the offing!”, *The News Tribe*, 31 de enero de 2011, en <http://www.thenewstribes.com>.

<sup>34</sup> Ver “Brig. Ali Khan Case: British Intelligence Infiltrating Pakistan Army?”, *Pakistan Kakhuda Hafiz*, 23 de junio de 2011, en <http://www.pakistankakhudahafiz.com>.



Hizb ut Tahrir *calls you to join with it in the movement to establish the Khilafah. It is not difficult to join this work, all you have to do is to reply to the member of Hizb ut Tahrir who carried the call to you or contact our media office. And it calls the Muslim armies to give Hizb ut Tahrir the Nussrah (Material Support) so that Khilafah is established. So, rush to fulfill the great obligation of working to establish the Khilafah, before it is established and you are deprived of the reward for doing so! The decision lies with you, so when will you respond?*<sup>35</sup>

Y poco más adelante añade:

*In this manifesto, Hizb ut Tahrir Wilayah Pakistan outlines a vision of what the Khilafah will bring for Pakistan and the entire Muslim World. Hizb ut Tahrir calls the Muslims to join with it in the movement to establish the Khilafah. And it calls the Muslim armies to give Hizb ut Tahrir the Nussrah (Material Support) so that the Khilafah is established.*<sup>36</sup>

Y de manera más incisiva recientemente:

*The solution is clear and that is to work with us and through us to remove these corrupt and secular rulers, to uproot this colonialist kufr system, and implement the laws of Allah through the establishment of the Khilafah. It is only through the Khilafah that you will unify the Ummah, establish the rights of the people, the fair distribution of wealth, return the armed forces to its essential role in the protection of the blood and honour of the Muslims and ensure the removal of the foreign hegemony from the region. This is a duty upon you and if you fulfil it the pleasure of Allah awaits you. But if you delay and turn away, all of the Ummah will be witness upon you on the Day of Judgement, for you strayed away from the solution to the problems of this Ummah.*<sup>37</sup>

Parece que en Pakistán, un Estado fallido que se sostiene gracias al interés de EE.UU. por no dejar que caiga en manos de islamistas que escapen de su control, están empujando para derribar lo poco que queda de estructura centralizada de poder del Estado y transformarlo en la primera pieza del califato<sup>38</sup>.

En el Líbano, cuyo sistema político y de partidos es extremadamente complejo debido al equilibrio que debe guardar entre las distintas minorías étnicas y religiosas, se inserta en el sector suní, aunque con escaso éxito. No obstante, es el único país de Oriente Medio en el que opera abiertamente y donde el movimiento está legalizado, ya que la Ley de Asociaciones (que no “de partidos políticos”) lo permite. No obstante, a pesar de ser legal y poder operar abiertamente, no se presenta a las elecciones por considerarlas un sistema de infieles. Quizás sería un buen momento para poder saber a ciencia cierta con cuántos apoyos cuenta entre la población suní<sup>39</sup>.

En Indonesia y Bangladesh cuenta con numerosos seguidores, de manera que incluso se les ha acusado<sup>40</sup> de intentar un golpe de Estado en este último país<sup>41</sup>, golpe frustrado con la

<sup>35</sup> Ver “Manifiesto of Hizb ut-Tahrir for Pakistan”, 24 de febrero de 2009, en <http://www.khilafah.com>, p. 36.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>37</sup> Ver “To the Generals, Air Marshalls and Navy Admirals and officers of the Pakistan armed forces”, *Hizb ut Tahrir Wilayah Pakistan*, 21 de octubre de 2011, en <http://www.hizb-pakistan.com>.

<sup>38</sup> “O sincere officers within Pakistan’s armed forces! The shebaab of Hizb ut-Tahrir are fulfilling their pledge before Allah. It is time now for you to fulfill yours. It is time now, O brothers, to grant Hizb ut-Tahrir the Nussrah for the re-establishment of the Khilafah, healing the hearts of the believers and granting them victory over the oppressors”. Ver “By abducting the shebaab of Hizb ut-Tahrir, Pakistan’s traitor rulers only bring the establishment of the Khilafah even closer”, *Hizb ut Tahrir Pakistan*, 12 de Julio de 2011, en <http://www.khilafat.org>.

<sup>39</sup> Ver Alonso Marcos, Antonio: “*Hizb ut Tahrir en el Líbano...*”, *op. cit.*, pp. 201-218.

<sup>40</sup> “Though rumours had been circulating about a possible coup for weeks, many in government dismissed the idea, saying the army had no appetite for it under the present circumstances”. Ver “Bangladesh army ‘foils coup’ against Sheikh Hasina”, *BBC News*, en 19 de enero de 2012, en <http://www.bbc.co.uk>.

Ver

<sup>41</sup> Ver Ahmed, Houriya: “Hizb ut-Tahrir and its failed coup in Bangladesh”, *The Scoop*, 20 de enero de 2012, en <http://www.henryjacksonsociety.org/thescoop.asp?pageid=106&poid=1423>. Ver también Joseph, Josy: “Hizb ut-





detención del comandante Syed Mohammad Ziaul Huq<sup>42</sup>. La organización respondió publicando un comunicado en el que anuncia la inminente llegada del califato<sup>43</sup>.

#### 3.4.4. Su papel en la primavera árabe

*Hizb ut Tahrir* ha tenido un papel muy activo en las revueltas de la llamada “primavera árabe” y ha puesto muchas esperanzas en esta revolución de los regímenes de los países musulmanes. Así lo ha manifestado en numerosas ocasiones, sea a través de conferencias<sup>44</sup>, panfletos, revistas<sup>45</sup> o vídeos<sup>46</sup>. No obstante, su temor es que este proceso acabe en una imitación del modelo de democracia occidental y no en califato, que es el sistema que ellos apoyan, basado en los principios islámicos:

*The changes in the Middle East, coupled with the crisis in Capitalism, are unprecedented. Once upon a time, Washington, London and Paris were trumpeted as role models for the Muslim world. Now this is not the case – and it means as the debates about the future of the Muslim world begin, Islam will take a central role.*<sup>47</sup>

*Hizb ut Tahrir* apoyó las revueltas en Túnez<sup>48</sup>, Egipto, Libia<sup>49</sup> y Yemen y está intentando promoverlas en Siria<sup>50</sup> y Pakistán<sup>51</sup>, además de los países de Asia Central:

*Muslims in Libya, like those in Egypt, Tunisia, Syria, Bahrain, Yemen, Algeria and Saudi Arabia, have responded to the Hadith of the Prophet Muhammad (salallahu alaihi wasallam) who said “The*

---

Tahrir, group behind failed Bangla coup plot, growing in stature in India”, *The Times of India*, 24 de enero de 2012, en <http://articles.timesofindia.indiatimes.com>. Ver por último el análisis de Pattanaik, Smruti S.: “Analysing the failed Coup in Bangladesh”, *Institute for Defence Studies and Analyses*, 23 de enero de 2012, en <http://www.idsa.in>.

<sup>42</sup> Ver Sufian, Abu: “Maj Zia spewed militant ideas in army”, *Bangladesh News 24*, 19 de enero de 2012, en <http://www.bdnews24.com>.

<sup>43</sup> Ver “The establishment of the Khilafah is imminent, by the Will of Allah (swt) and Sheikh Hasina’s insanity cannot prevent that”, *Hizb ut Tahrir Bangladesh*, 26 de enero de 2012, en <http://www.khilafat.org>.

<sup>44</sup> Ver “Khilafah Conference: Uprising in the Muslim world... on the Road to Khilafah”, *Hizb ut Tahrir Australia*, en <http://www.uprisings2011.com>. El programa de la conferencia, celebrada el 3 de Julio de 2011 en Lidcombe, cerca del centro de Sidney, no deja lugar a dudas sobre la opinión de este grupo en torno a las raíces y el curso que deben tomar estas revoluciones: “Talk I: The Muslim World in the 20th Century: Totalitarian Western Oppression”; “Talk II: An Ummah of Resistance and Revival”; “Talk III: Uprisings 2011: Hope or Mirage?”; “Talk IV: Western Endeavours to frustrate Muslim Revival”; y “Talk V: all Roads Lead to the Khilafah... the Need of the Time”, esta última con el subtítulo: “Can the uprisings serve as a basis towards the liberation and unity of the Muslim world? What role can we play in this?”.

<sup>45</sup> Ver *Khilafah Magazine*, nº 18, octubre de 2011, en <http://www.hizb.org.uk>.

<sup>46</sup> Ver “Arab Spring: Islam or Democracy”, *Hizb ut Tahrir Britain*, 26 de enero de 2012, en <http://www.hizb.org.uk>. Ver también “One year on: Arab Spring, The 4 Burning Questions”, *Hizb ut Tahrir Britain*, 29 de enero de 2012, en <http://www.hizb.org.uk>. Además, las sesiones de la tarde de la conferencia internacional celebrada en Londres el 9 de Julio de 2011, titulada “Middle East Revolutions. Whose vision do you support?”, se proyectó el documental “Tunisia: Voices from the Street”. Ver “International Khilafah conference, London – 9 July 2011”, *Hizb ut Tahrir Britain*, 11 de junio de 2011, en <http://www.hizb.org.uk>.

<sup>47</sup> Ver *Khilafah Magazine*, nº 18, *op. cit.*, p. 3.

<sup>48</sup> Ver el panfleto “Hizb ut-Tahrir: Tunisia needs the Khilafah system, not just a change of ruler”, *Hizb ut Tahrir Britain*, 16 de enero de 2011, en <http://www.hizb.org.uk>.

<sup>49</sup> Ver “O beloved people of Libya! O descendents of Umar al-Mukhtar!”, *Hizb ut Tahrir*, 25 de febrero de 2011, en <http://www.hizb-pakistan.com>. Ver también Mustafa, Taji: “Libya: The Muslim armies have moved, but...”, *Hizb ut Tahrir Britain*, 2 de abril de 2011, en <http://www.hizb.org.uk>. Ver, por último, “Hizb ut-Tahrir’s message to people in Libya on the killing of Gadaffi”, *Hizb ut Tahrir*, 22 de octubre de 2011, en <http://www.hizb.org.uk>.

<sup>50</sup> Ver “O Muslims of Syria! The Khilafah is the only way to protect your blood and your rights”, *Hizb ut Tahrir*, 5 de mayo de 2011, en <http://hizb-pakistan.info>.

<sup>51</sup> De hecho, el único estudio sobre un país concreto en la última conferencia internacional sobre el califato celebrada en Londres en julio de 2011 fue el caso de Pakistán, donde últimamente se están centrando muchos esfuerzos por parte del partido. Ver también Khan, Nayyer, *op. cit.*



*best Jihad is to speak the word of truth against the tyrant ruler". What we have witnessed in the past few weeks has been the beginning of the end of these tyrant regimes.<sup>52</sup>*

Simplemente observando las portadas de 2011 *Khilafah Magazine*, una de sus revistas oficiales (junto con *Al-Waie*<sup>53</sup>), se puede comprobar el interés con que han seguido los acontecimientos en estos países y cuáles son sus expectativas. El número de marzo de 2011 aparecía en portada una foto nocturna (y festiva) de la plaza Tharir de El Cairo con el título sobreimpreso "*Time for real change*"<sup>54</sup>. En mayo de 2011, sobre una foto quemándose del coronel Gadafi, aparecía la frase "*Libya in the shadow of Gadaffi*"<sup>55</sup>. El número de julio mostraba un fotomontaje con un mapa del norte de África y Medio Oriente con las fotos de los líderes desde Marruecos hasta Irán y la frase "*Global call for change*"<sup>56</sup>. El último número, el de octubre, mostraba una foto de una de las protestas contra el régimen de Assad en la que los manifestantes golpean con un zapato una fotografía tachada del dirigente sirio, con la frase "*Assad: Next in line*".

El caso tunecino, tras la caída del dictador, es interesante pues *Hizb ut Tahrir* deseaba participar en las elecciones ya que se había garantizado que iban a transcurrir bajo el Islam (se entiende, bajo las normas del Islam), pero no les dejaron registrarse como tal partido y tuvieron que pedir el voto para los salafistas ya que, como recoge *Al-Jazeera*:

*Tunisian authorities argue that only parties that respect democracy can be legalised. Belhadj said that his party is not opposed to the electoral process and that, if it had been allowed, it would have taken part in the election. "We didn't refuse to participate in the election for ideological reasons, there are elections in Islam," he [Ridha Belhadj, the party's president] said.<sup>57</sup>*

La lucha de *Hizb ut Tahrir* contra Gadafi y su régimen es mucho más larga y se remonta a los años 70, cuando la organización le envió una carta de protesta tras una reunión mantenida con él durante más de cuatro horas<sup>58</sup>. Desde entonces, *Hizb ut Tahrir* ha padecido numerosas bajas<sup>59</sup> entre sus militantes por la defensa del modelo del califato frente al de la revolución de Gadafi, la *Yamarihiya*, instaurada en 1977.

Con la propagación de su mensaje durante décadas en medio de la sociedad turca, libia o egipcia, *Hizb ut Tahrir* ha contribuido, junto a otros grupos que preconizan la instauración de un califato, a generar un caldo de cultivo, un ambiente en el que los jóvenes han encontrado una serie de razones por las que luchar contra los tiranos que ocupaban aquellos puestos de poder. Sin embargo, para *Hizb ut Tahrir*, la "primavera árabe" no debe ser un instrumento para instaurar un régimen democrático sino el califato:

*Mere democratic freedom and access to economic opportunities would make developing Egypt untenable. Within such a democratic framework, the proponents have already given assurances of honouring past international security and economic agreements. The revolution has been hijacked in a manner that the existing constraints would be largely untouched. Promoting democracy in the region*

<sup>52</sup> Ver "Statement from *Hizb ut-Tahrir* Britain on Western intervention in Libya", *Hizb ut Tahrir Britain*, 19 de marzo de 2011, en <http://www.mykhilafah.com>.

<sup>53</sup> Ver <http://www.al-waie.org>.

<sup>54</sup> Ver *Khilafah Magazine*, nº 15, marzo de 2011, en <http://www.khilafah.eu>.

<sup>55</sup> *Khilafah Magazine*, nº 16, mayo de 2011, en <http://www.khilafah.eu>.

<sup>56</sup> *Khilafah Magazine*, nº 17, julio de 2011, en <http://www.khilafah.eu>.

<sup>57</sup> Ver "Tunisia's vocal Salafist minority", *Al-Jazeera*, 11 de octubre de 2011, en <http://www.aljazeera.com>.

<sup>58</sup> Ver "Communiqué from *Hizb ut-Tahrir* presented to Colonel Gaddafi", 9 de septiembre de 1978, en <http://www.khilafah.com>.

<sup>59</sup> Ver una parte de la lista en "Libyan activists of *Hizb ut-Tahrir* martyred by the dog Gadaffi", *Islamic Revival*, 22 de febrero de 2011, en <http://islamicsystem.blogspot.com>. Ver la lista completa en *al-Inqadh Magazine*, vol. 10, nº 37 (septiembre de 1991), pp. 80-105.



has been in the interest of the US for the past decade, so that any new developments could still be manipulatable preserving its interests.<sup>60</sup>

Además “So the desire for rights is clear and the desire for Islam is clear. The people may sometimes use the term “democracy”, which will be eagerly seized on by western media networks, but there is clearly awareness that Islam provides the rights that people want.”<sup>61</sup> Hay que evitar, según *Hizb ut Tahrir*, caer en la trampa lingüística de Occidente y no manejar sus mismos conceptos: “The Muslim world is dominated by the West, overtly via military and economic means, but also covertly through the manipulation of language. Control a person's language and you limit his thinking and control his ability to articulate what he desires”.<sup>62</sup>

#### 4. Hizb ut Tahrir en Asia Central

El papel de *Hizb ut Tahrir* en Asia Central ha sido tratado por muchos autores. Coinciden, en líneas generales, en señalar que su implantación ha sido exitosa a pesar de las restricciones gubernamentales y de que el Islam originario de allí es el suní de la escuela *Hanafi*, que es muy tolerante y abierto, además de incluir tradiciones provenientes de otros cultos como el zoroástrico, el tengrismo o el chamanismo, en una muestra más del sincretismo de la zona<sup>63</sup>.

##### 4.1. 1991-2001

Durante los primeros diez años de independencia, el movimiento islamista tuvo que competir con otros grupos que también luchaban por hacerse un hueco en esta región<sup>64</sup>. La nueva situación venía determinada por varios factores: en primer lugar, la caída del régimen comunista soviético, que imponía el ateísmo de Estado y prohibía toda forma de manifestación religiosa, aunque algunas rendijas permitieron que sobreviviera en algunos lugares ciertas formas de culto<sup>65</sup>.

En segundo lugar, los gobernantes de los Estados recién independizados buscaron en sus raíces culturales más profundas una identidad común que les diferenciara de los otros Estados de la región, algo que es una cuestión artificial en una zona que no había conocido

<sup>60</sup> Ver Ahmed, Abdullah: “Stealing revolutions with phantom solutions”, *Khilafah Magazine*, nº 16, mayo de 2011, en <http://www.khilafah.eu>, p. 8.

<sup>61</sup> Ver “Are Muslims calling for democracy or elections?”, *Hizb ut Tarir*, 2 de marzo de 2011, en <http://www.hizb.org.uk>.

<sup>62</sup> Ver “Our” revolution”, *Hizb ut Tahrir*, en <http://www.uprisings2011.com>.

<sup>63</sup> Para un estudio especializado de *Hizb ut tahrir* en Asia Central, ver Baran, Zeyno (ed.): “The Challenge of Hizb-ut-Tahrir: deciphering and combating radical Islamist ideology”, *The Nixon Centre*, Washington, septiembre de 2004, en <http://www.nixoncenter.org>; Ver también Karagiannis, Emmanuel: “Political Islam in Uzbekistan: Hizb ut-Tahrir al-Islami”, *Europe-Asia Studies*, vol. 58, nº 2, (marzo de 2006); Karagiannis, E.: “Political Islam in Southern Kazakhstan: Hizb ut Tahrir”, *Central Eurasian Studies Review*, vol. 5 nº 1 (invierno de 2006), en <http://www.cess.muohio.edu>; Karagiannis, E.: “Political Islam and Social Movement Theory: The Case of Hizb ut-Tahrir in Kyrgyzstan”, *Religion, State & Society*, vol. 33, nº 2 (junio de 2005).

<sup>64</sup> Ver “Central Asia: Islam and the State”, *ICG Asia Report*, nº 59 (10 de Julio de 2003), en <http://www.crisisgroup.org>. Ver también “Central Asia: Islamist mobilisation and regional security”, *ICG Central Asia Report*, nº 14 (1 de marzo de 2001), en <http://www.crisisgroup.org>. También, “Central Asia: Unrest and Instability”, *ICG Asia Briefing*, nº 38 (25 de mayo de 2005), en <http://www.crisisgroup.org>. Ver también “Is radical Islam inevitable in Central Asia? Priorities for engagement”, *ICG Asia Report*, nº 72 (22 de diciembre de 2003), en <http://www.crisisgroup.org>. Ver, sobre todo, “Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir”, *ICG Asia Report*, nº 58 (30 de junio de 2003), en <http://www.crisisgroup.org>.

<sup>65</sup> Ver Kalanov, Komil y Alonso Marcos, Antonio: “Sacred Places and “Folk” Islam in Central Asia”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 17, en <http://www.ucm.es>, pp. 176-178.



fronteras nacionales hasta ese momento, que más bien se caracterizaba por la facilidad de paso de un lado a otro. Los dirigentes utilizaron entonces el Islam como instrumento de unificación de la nación, como medio para homogeneizar la identidad de sus naciones.

En tercer lugar, surgió un Islam oficial, controlado por los distintos gobiernos, que poco a poco fue desilusionando a la gente al no dar respuestas a las preguntas ordinarias y cotidianas que surgían ante las nuevas situaciones. Por otro lado, el Islam tradicional tampoco era muy vigoroso, pues había sido prácticamente eliminado en aquellos 70 años de ateísmo impuesto y el número de personas con formación suficiente en el Islam para hacerse cargo de las mezquitas y madrazas era muy reducido. La gente empezó a acudir entonces a personas que se habían formado en el extranjero, generalmente en sitios marcadamente extremistas y deficientes.

En cuarto lugar, se fue pasando paulatinamente del ateísmo impuesto al culto controlado por el gobierno, de manera que muchos de estos grupos, fundamentalmente wahhabistas, se mantuvieron en la clandestinidad.

La llegada de *Hizb ut Tahrir* a Asia Central se data en 1992, poco después del acceso a la independencia. Aunque la información acerca de este movimiento es escasa y a veces poco fiable, podemos encontrar a través de algunos documentos oficiales los nombres de los responsables de *Hizb ut Tahrir* en la región.<sup>66</sup>

1992-1996: Abdurashid Hozhimatovich Qasymov.

1996-1999: Hafizulla Muzhahedovich Nasyrov.

1999-2000: Nugman Omonovich Saidaminov.

2000-2001: Istam Igamberdievich Khudoiberdiev.

Algunos autores comparten la idea de que la primera célula de *Hizb ut Tahrir* apareció en Namangan tras la liquidación de otras organizaciones islamistas locales tales como *Adolat* (Justicia), *Islam Lashkarlari* (El Ejército del Islam), y *Tawba* (arrepentimiento). Además, señalan que sus líderes eran los jordanos 'Isam Abu Mahmud Qiyadati y Abd al-Qadim Zallum<sup>67</sup>. Esto se trata, sin duda, de un error, pues no es posible situar al líder global de *Hizb ut Tahrir* como líder del partido en Uzbekistán.

*Grosso modo* se puede afirmar que, si bien está documentado que en los años 80<sup>68</sup> llegó literatura de *Hizb ut Tahrir* a estas repúblicas soviéticas, los años 90<sup>69</sup> contemplaron la llegada e implantación de la organización. Siguiendo el relato de Vitaly Naumkin, la primera célula de *Hizb ut Tahrir* en Asia Central fue creada en Uzbekistán por Abdullamid Bekmuradov.<sup>70</sup> Éste hizo amistad en la madraza de la principal mezquita de Andiján con Hazifulla Nasyrov. Ambos eran del pueblo de Denau (Uzbekistán) y tuvieron como maestro a Abdulawi *qari* (Mirzaev). Después de acabar sus estudios en 1995, Nasyrov pasó a Bekmuradov el libro *El Estatuto del Islam*, de Al-Nabhani. Tanto le impresionó la lectura de

<sup>66</sup> Ver Naumkin, Vitaly V. (2005): *Radical Islam in Central Asia: between Pen and Rifle*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, p. 143.

<sup>67</sup> Ver Yemelianova Galina M.: "The Rise of Islam in Muslim Eurasia: Internal Determinants and Potential Consequences", *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, nº 2 (2007), en <http://www.silkroadstudies.org>, p. 89.

<sup>68</sup> Ver Naumkin, *op. cit.*, p. 140.

<sup>69</sup> Aunque generalmente se admite 1995 como fecha de inicio de la actividad de *Hizb ut Tahrir* en la región, otros autores defienden que fue entre 1992-93. Ver Ro'i, Yaacov (2001): *Islam in the CIS. A threat to stability?*, Central Asian and Caucasian Prospects. Londres, *The Royal Institute of International Affairs*, p. 32.

<sup>70</sup> Ver Naumkin, *op. cit.*, p. 142.



este libro que decidió unirse al partido, jurando en otoño de 1996, ante Nasyrov, lealtad al partido. Bekmuradov logró reunir en torno a sí en poco tiempo en la región uzbeka de Surkhan Darya a otras tres personas, formando junto con Nasyrov un círculo (*halqa*) de estudio. En tres años Bekmuradov y Nasyrov dirigían 135 *mushrif*s, 187 miembros y 337 *darises*.

En cualquier caso, parece que el lugar de introducción y de mayor auge de este movimiento islamista, y de otros también, es el valle de Fergana<sup>71</sup>.

En esos años, utilizaron los medios habituales de los grupos islamistas para difundir sus ideas: infiltración en mezquitas y madrazas, impartición de conferencias y seminarios, distribución de libros y panfletos, empleo de material gráfico y audiovisual (casetes, videocasetes, CD's, DVD's,...) y, por último, Internet. Además, hay que tener en cuenta que la victoria de los talibanes en Afganistán contra la Unión Soviética en 1989 supuso un acicate y sirvió de ejemplo en los inmediatos años posteriores (aún sigue sirviendo) para demostrar la fuerza de las ideas islamistas frente al poder material de los grandes imperios.

A lo largo de la década de los 90, la represión gubernamental se vuelve más dura y, tras los atentados de 1999 en Uzbekistán, el partido se ve obligado a abandonar todo intento de aparición pública y pasa a la completa clandestinidad. A partir de este momento, viendo Karimov que este grupo servía de alguna manera a los intereses del Movimiento Islámico de Uzbekistán, comienza una dura persecución, primero en solitario, luego con la ayuda de los Estados circundantes (excepto Afganistán, claro está) y, después del 11-S de 2001, de EE.UU. Por eso, algunos han sugerido que en esta época *Hizb ut Tahrir* Uzbekistán se convence de que debe abandonar la metodología no violenta y aliarse con grupos terroristas para garantizar su supervivencia<sup>72</sup>.

#### **4.2. 2001-2011**

A partir de 2001, el apoyo de Occidente a Karimov en su lucha contra el terrorismo es total. Sin embargo, esto no le hace inmune a los atentados terroristas y sufre una serie de ataques en 2004<sup>73</sup>. En ese momento se recrudece aún más la represión gubernamental lo que, paradójicamente, se vuelve en contra del propio Karimov ya que, por exceso de celo, encarcela a personas que en realidad no tenían vínculos siquiera con grupos islamistas<sup>74</sup>. Sin embargo, durante su estancia en prisión y tras salir de la cárcel, esas personas pasaron a ser, en su inmensa mayoría, miembros del partido<sup>75</sup>.

Los sucesos de Andiján en mayo de 2005 supusieron otro punto de inflexión. En aquel contexto, la represión policial y de otros cuerpos de seguridad se hizo tan dura que los EE.UU. y la UE decidieron presentar quejas formales e imponer sanciones. Esto trajo como resultado no un arrepentimiento de Uzbekistán sino una búsqueda de nuevos aliados para su

<sup>71</sup> Ver Alonso Marcos, Antonio: "Hizb ut-Tahrir (HT) en el Valle de Fergana", *UNISCI Discussion Papers*, nº 9 (octubre de 2005), en <http://www.ucm.es>.

<sup>72</sup> "It has been suggested by a Western source that the crackdown and mass arrests of 1998 led Hizb al-Tahrir leaders to move from advocating solely peaceful means for achieving their goals to contending that the only effective way to oppose the Karimov regime was through violence". Ver Ro'i, *op. cit.*, p. 32. Ver también "Central Asia: Islamist mobilisation and regional security", *ICG Central Asia Report*, nº 14 (1 de marzo de 2001), en <http://www.crisisgroup.org>.

<sup>73</sup> En junio de ese año, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) decidió establecer en Taskent el centro Antiterrorista Regional (*Regional Antiterrorism Structure*, RATS).

<sup>74</sup> "Amnesty International considers that the charges against Urunboy Usmonov have been fabricated purely as punishment for his journalistic work and for peacefully exercising his right to freedom of expression". Ver "Tayikistán debe liberar a un periodista de la BBC: un caso envuelto en denuncias de tortura", *Amnesty International*, 7 de julio de 2011, en <http://www.amnesty.org>.

<sup>75</sup> Ver Naumkin, *op. cit.*, p. 150.



lucha contra el terror, pero siguiendo sus propios métodos. Así, si desde 2001 venía colaborando con la OCS, en 2004 profundiza dicha cooperación y en 2005 recibe en ese foro el respaldo necesario para pedirle a EE.UU. que abandonara su territorio y saliera de Asia Central. A partir de ese momento *Hizb ut Tahrir* comenzó a ganar cada vez más adeptos y a hacerse fuerte en Uzbekistán y, sobre todo, en Kirguistán y Tayikistán.

Fue precisamente en estos momentos cuando Kazajstán incluyó a *Hizb ut Tahrir* en su lista de grupos terroristas<sup>76</sup>.

En esta dura etapa para el partido, el jefe de la “provincia” de Uzbekistán es Abdurahim Abdurafukovich Tukhtasinov, según el relato de los propios miembros de la organización en un juicio:

[Mahmud] *Karimov said during his trial that, soon after his release, he was approached by one Abdurahim Tukhtasinov, a man responsible for Hizb ut-Tahrir activities in Uzbekistan, who had been on the wanted list on suspicion of committing a number of serious crimes. "After I was released, Abdurahim Tukhtasinov approached me and said that he would send me \$500 monthly from the money coming from abroad. I was instructed to propagate Hizb ut-Tahrir ideas throughout the Ferghana Valley and recruit new supporters. This was an instruction from one of the organization's leaders, Abu Rashta," Karimov said at the court.*<sup>77</sup>

El propio Tukhtasinov ha reconocido la dureza de estos años en una carta abierta:

*I sent you part of the treatment that has been inflicted on us by the ruling authority in Uzbekistan; the prosecution, imprisonment and torture which amounts to death in many cases. Such treatment is not limited to us only in Hizb ut-Tahrir but includes all of the workers for the Islamic Call. The number of prisoners from Hizb ut-Tahrir alone in the prisons of Uzbekistan is approximately eight thousand, even though that party does not exert any acts of violence. The oppression of this government was aggravated more this summer than throughout the year. At the beginning of this summer, all the new masools (leaders) who were appointed after the arrest of their predecessors have been arrested. A large number of our active shabab were also arrested. This happened in Tashkent, the capital, in the state of the Ferghana Valley, the state of Andijan and in other states of Uzbekistan.*<sup>78</sup>

Tanto el Movimiento islámico de Uzbekistán como *Hizb ut Tahrir* se nutren principalmente de jóvenes desempleados e incluso con poca formación aunque abarcan a grupos más amplios de descontentos con la situación económica-social de la región. Es difícil precisar el número de seguidores reales de la organización, especialmente si se desea hacer la diferenciación entre simpatizantes y militantes:

*Although it is impossible, given the dearth of verified data, to establish the actual membership of HT, Akramiyya, the IMU, and other small Islamist organisations, it seems plausible that those organisations unite between thirty and fifty thousand active members. In addition, the relatives of the activists constitute a much larger group of sympathizers.*<sup>79</sup>

<sup>76</sup> “*Hizb ut-Tahrir has already been banned in Uzbekistan, Tajikistan, and Kyrgyzstan, as well as in Russia. Those governments also regard it as an extremist organization*”. Ver Saidazimova, Gulnoza: “Kazakhstan: Government Moves To Add Hizb Ut-Tahrir To List Of Terror Groups”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 18 de marzo de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>77</sup> Ver “Uzbekistan sentences *Hizb ut-Tahrir* leader, accomplices to lengthy prison terms”, *Interfax*, 22 de abril de 2009, en <http://www.interfax-religion.com>.

<sup>78</sup> Ver “A letter from the Leader of *Hizb ut-Tahrir* in Uzbekistan”, *Hizb ut Tahrir*, 20 de septiembre de 2010, en <http://www.khilafah.com>.

<sup>79</sup> Ver Yemelianova Galina M.: “The Rise of Islam in Muslim Eurasia: Internal Determinants and Potential Consequences”, *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, nº 2 (2007), en <http://www.silkroadstudies.org>, p. 88.



En esta década, han sido detenidos<sup>80</sup> algunos miembros en Kazajstán<sup>81</sup>, en Kirguistán<sup>82</sup>, Tayikistán<sup>83</sup>, Turkmenistán<sup>84</sup> y, por supuesto, en Uzbekistán<sup>85</sup>. Precisamente es en las naciones donde la situación social está más deteriorada (Kirguistán y Tayikistán) donde se han practicado más detenciones<sup>86</sup>.

## 5. Conclusiones

*Hizb ut Tahrir* ha demostrado su capacidad de adaptación a las diversas situaciones históricas manteniendo, eso sí, su ideología y metodología de manera constante, con las excepciones de los intentos de golpe de Estado en los años 60 y 70<sup>87</sup>.

En Asia Central ha demostrado tener una presencia fuerte, aunque perdió la oportunidad de las revueltas en Kirguistán de los años 2005 y 2010 y las elecciones de 2011 para hacerse más presente en la vida pública y optar a puestos de representación, ya que, si bien están prohibidos en los cinco países, podría haber aprovechado para solicitar su legalización, al menos en esta nación.

Su presencia ha ido creciendo con el paso del tiempo y, a pesar de los intentos de los gobernantes de reducir su influencia, el hecho es que van siendo cada vez más populares entre

<sup>80</sup> “The request to outlaw Hizb ut-Tahrir in Kazakhstan comes as 15 people are on trial in the southern Taraz Oblast. The defendants -- accused of plotting last year's attacks in Uzbekistan -- are alleged to be members of Jamoat Mujahedin, or Community of Holy Warriors, an Islamic group with alleged links to Hizb ut-Tahrir”. Ver Saidazimova, Gulnoza: “Kazakhstan: Government Moves to...”, *op. cit.*

<sup>81</sup> “[...] in Mangistau Region (western Kazakhstan). Five members of the Hizb-ut-Tahrir cell were detained “during a regular clandestine meeting at a flat belonging to one of them. As a result of searches, two computers and a substantial amount of extremist literature were seized.” This included 100 journals and brochures, more than 400 leaflets, and 65 CDs. “It has been established that the party cell in Zhanaozen [a town in the region] was set up in 2006 on an order from Hizb-ut-Tahrir leaders in Kazakhstan, who are now on trial in Karaganda” . Ver McDermott, Roger: “Kazakhstan Cracking down on Hizb-Ut-Tahrir”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 4, nº 162 (4 de septiembre de 2007), en <http://www.jamestown.org>.

<sup>82</sup> Ver “Kyrgyz security services detain one of the most active Hizb ut-Tahrir leaders”, *24.kg News Agency*, 11 de enero de 2011, en <http://eng.24.kg>.

<sup>83</sup> “Five active party members were detained in an apartment in Dushanbe which was a meeting place for Hizb-ut-Tahrir members. Some 100 books, over 200 leaflets and 116 video CDs with extremist contents as well as a computer and flash cards with original information were seized during a search in the apartment [...] In 2010 the courts of Tajikistan sentenced 158 people to varying prison terms on charges of religious extremism”. Ver “Five religious extremists detained in Tajikistan”, *Kyiv Post*, 4 de enero de 2012, en <http://www.kyivpost.com>.

<sup>84</sup> “There have also been occasional reports of Hizb ut-Tahrir work in Turkmenistan’s prisons”. Ver “Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir”, *op. cit.*, en <http://www.crisisgroup.org>, p. 14. Ver también Akbarzaden, S.: “Political Islam in Kyrgyzstan and Turkmenistan”, *Central Asian Survey*, vol. 20, nº 4 (2004), p. 455.

<sup>85</sup> Ver Agakhanov, Farid: “Members of the banned Hizb ut-Tahrir organisation arrested in Tashkent”, *Central Asia Online*, 18 de agosto de 2008, en <http://centralasiaonline.com>. Ver también el informe elaborado por Hizb ut Tahrir sobre el caso de muerte por tortura de Farhad Usmanov; ver “Persecution of Hizb ut Tahrir Uzbekistan”, *Hizb ut Tahrir*, junio de 2002, en <http://www.war-against-terrorism.info>.

<sup>86</sup> “Tajikistan alone detained some 200 members of extremist and terrorist organizations, and secured convictions against about 170 of them in 2011. Among those detained, 86 people were members of the IMU, 17 were members of the radical Islamist group Hizb-ut-Tahrir (HT) and four others were involved in the activities of the Islamic group Tablighi Jamaat, which was declared extremist by Dushanbe in 2006”. Ver “Terrorism: ISI’s secret empire in Central Asia”, 21 de enero de 2012, en <http://windowonheartland.blogspot.com>.

<sup>87</sup> “In 1968 Hizb ut-Tahrir made an attempt to overthrow the governments in Jordan and Syria, which failed. The organisation also intended to carry out a putsch in Egypt in 1974, and the man who killed Anwar Sadat in 1981 was a member of the group. Attempts at a coup d’etat were also made in Iraq and Tunisia. In 1994 ten members of Hizb ut-Tahrir were accused of planning to kill Jordan’s King Hussein”. Ver Agakhanov, *op. cit.*



las masas de descontentos que, especialmente en tiempos de crisis, se han incrementado en esta región.

La situación de Afganistán y Pakistán y la presencia estadounidense en la zona han afectado negativamente a la estabilidad de estos países pues el flujo de tráfico ilícito, que a su vez nutre a los grupos islamistas, es prácticamente imparable en una zona con unas fronteras tan porosas.

Sólo la aislada Turkmenistán y la próspera Kazajistán parecen librarse del azote de este grupo, ya que su presencia en dichos países es mínima (apenas unos cientos).





## LA “DOCTRINA OBAMA”, LA TEORÍA DE LA “GUERRA LIMITADA” Y LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU: ¿HACIA UNA POLÍTICA NEO-NIXONIANA?

David García<sup>1</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

### Resumen:

La Administración Obama, al igual que la Administración Nixon y las subsiguientes administraciones norteamericanas se tuvieron que enfrentar con un cambio profundo en la estructura del sistema internacional y al síndrome Vietnam, creando la política de Detente y aplicando la Doctrina Nixon, la Administración Obama se enfrenta también a un sistema internacional cambiante y al síndrome Irak, que puede ayudar o paralizar a EEUU en situaciones de crisis a la hora del uso de la fuerza. Consistente con su visión del sistema internacional y de su política exterior, ha diseñado una doctrina para el uso de la fuerza militar por parte de EEUU. El problema es que esta etapa de Détente acabó llevando a la Doctrina Carter y una re-edición de la Guerra Fría.

**Palabras clave:** Política exterior de los EEUU, uso de la fuerza, seguridad, ejército y alianzas.

**Title in English:** *The “Obama Doctrine”, the Theory of “Limited War” and the New US Foreign Policy: Toward a Neo-Nixonian policy?”.*

### Abstract:

*The Obama administration, like Nixon Administration and the subsequent U.S. administrations were faced with a profound change in the structure of the international system and the Vietnam syndrome, creating the policy of Détente and implementing the Nixon Doctrine. Thus, the Obama administration faces also to a changing international system and the Iraq syndrome, which can help or stop the U.S. in crisis situations when the use of force could be needed. Consistent with their view of the international system and foreign policy, the Obama Administration has designed a doctrine for the use of force by the U.S. military. The problem is that, at certain stage the Détente eventually led to the Carter Doctrine and a re-edition of the Cold War.*

**Keywords:** *US Foreign Policy, Use of Force, Security, Military, Alliances.*

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> David García Cantalapiedra es professor en la Universidad Complutense de Madrid, en el Departamento de Derecho Internacional y Estudios Internacionales, y es igualmente Investigador Senior UNISCI. Email: [djgarcia@pdi.ucm.es](mailto:djgarcia@pdi.ucm.es).



## 1. Introducción

Al igual que la Administración Nixon y las subsiguientes administraciones norteamericanas se tuvieron que enfrentar con un cambio profundo en la estructura del sistema internacional y al síndrome Vietnam, creando la política de *Detente* y aplicando la Doctrina Nixon, la Administración Obama se enfrenta también a un sistema internacional cambiante y al síndrome Irak, que puede ayudar o paralizar a EEUU en situaciones de crisis a la hora del uso de la fuerza. Consistente con su visión del sistema internacional y de su política exterior, ha diseñado una doctrina para el uso de la fuerza militar por parte de EEUU. El problema es que esta etapa de *Détente* acabó llevando a la Doctrina Carter y una re-edición de la Guerra Fría.

La política de *Detente* fue creada en un contexto de crisis económica, abandono del sistema Breton Woods y la crisis del petróleo, con la negociación sobre armas nucleares y biológicas, la creación de la CSCE, la apertura hacia China, la *vietnamización* y el fin de la guerra en Vietnam. Pero al cabo de 10 años terminó con la llamada Segunda Guerra Fría, el incremento del presupuesto de defensa y la Doctrina Carter, tras la caída del Sha en Irán y la invasión soviética de Afganistán en 1979. Del mismo modo, en la lógica de un contexto de severa recesión económica y de altos niveles de deuda, una renegociación y reordenamiento del sistema económico y financiero internacional, altos precios del petróleo y materias primas, a grandes rasgos, la Administración Obama está diseñando una nueva *Détente*, sobre todo teniendo en mente a China, con los “nuevos centros de poder” y reafirmando su política de alianzas con la India-Japón- Corea del Sur-Australia en Asia, y la aproximación (reset button) hacia Rusia. Además establece una política de reducción de los arsenales nucleares junto con una agresiva política de no proliferación de armas de destrucción masiva en su política a largo plazo del “cero total”; la creación del G-20 y el re-equilibrio de otros foros internacionales; la *iraquización* y progresiva retirada de Irak; pero al mismo tiempo tiene que enfrentarse a toda una serie de crisis, con otro conflicto aún en desarrollo como en Afganistán, una guerra (secreta) en Pakistán, donde el régimen puede caer en manos de islamistas radicales, y la posibilidad de un Irán nuclear que lleve a la creación de una nueva Doctrina Carter, aunque ya no dirigida a la desaparecida URSS.

## 2. El nuevo sistema internacional y la Administración Obama

La visión del nuevo sistema internacional que reconoce la Administración Obama oficialmente en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, ya estaba indicada en un documento consensuado entre demócratas y republicanos en 2007. El llamado informe Armitage-Nye II, de febrero de 2007, titulado "The US-Japan Alliance: Getting Asia right through 2020", responde a la visión de continuidad en la defensa de los intereses vitales de EEUU en la política hacia Asia fuera cual fuese el resultado de las elecciones presidenciales de 2008. El informe realiza su análisis en función de la emergencia de grandes potencias: EEUU buscará acelerar el ascenso de potencias clave aliadas en Asia, (que no socaven la posición de EEUU) que establezcan centros de poder para constreñir cualquier intento hegemónico chino y permitan preservar la posición estratégica decisiva norteamericana en la zona. Entre otras cosas, se realiza un análisis del ascenso de China, India, Corea del Sur y Rusia hacia el 2020, incluyendo las dinámicas en Corea del Norte y en el sureste asiático. Desde este punto de vista, se establece que EEUU y Japón buscarán mejorar sus relaciones estratégicas con la India, promoviendo su status de gran potencia y su papel estratégico en la política asiática de EEUU. En este sentido, hay una admisión de una nueva estructura del sistema internacional, a través de la existencia de otros centros de poder en el nuevo centro de



gravedad de la política internacional como es Asia-Pacífico. En gran medida, la Administración Obama se enfrenta a un sistema internacional en ciertos aspectos post-westfaliano: con ciertos actores estatales, grandes potencias celosas de su soberanía, pero también con otros aspectos, como actores no estatales y ciertas dinámicas que realmente han convivido en el sistema internacional desde antes de la paz de Westfalia, en un contexto de procesos asimétricos de difusión de poder, globalización e interdependencia; con un sistema de gobernanza mundial deficiente y en reconstrucción.

Por parte de la Administración Obama hay un reconocimiento implícito del fin de la primacía de EEUU y de la Unipolaridad (cuya existencia era, por otra parte, virtual), aunque se siga manteniendo la supremacía militar estadounidense y una búsqueda de mejora del poder normativo norteamericano. Se ha dado prioridad a iniciativas como la creación del “Smart Power” y la desmilitarización de la política exterior de EEUU, dando un mayor protagonismo al Departamento de Estado y reduciendo el peso del Departamento de Defensa, política además llevada a cabo con entusiasmo por su secretario Robert Gates. En el fondo de esta postura subyace una visión de una estructura del sistema internacional multipolar estable basada en la legitimidad de las grandes potencias, una visión no ideológica que establece que EEUU no impondrá su modelo en el sistema internacional. Siguiendo esta estela, probablemente la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU ha respondido a las esperanzas de muchos gobiernos en cuanto al abandono de cierto lenguaje, pero también a la visión de las prioridades de seguridad y su tratamiento por parte de EEUU. Esto le producirá muchos menos problemas a algunos gobiernos europeos y asiáticos en términos de opinión pública, pero quizá los creará también desde un punto de vista estratégico a medio y largo plazo. Probablemente establece *de facto* y *de iure* la visión de la política exterior y de seguridad de EEUU menos “eurocéntrica” desde la Administración Nixon, con un análisis del sistema internacional que nos recuerda más al periodo entreguerras que a la post-Guerra Fría; esto es, una de las políticas más realistas y pragmáticas que EEUU ha establecido desde la *Détente*, la Doctrina Nixon y la “Tripolaridad” creada por Kissinger y el Presidente Nixon en los años 70 del siglo pasado, aunque también recibe una influencia de la estrategia de Compromiso Global (Global Engagement) de la Administración Clinton<sup>2</sup>.

### **3. ¿Hacia una política exterior neo-nixoniana?**

El modelo de política exterior de la Administración Obama mantiene un gran parecido con el diseño que establecieron el Presidente Richard Nixon y Henry Kissinger a partir de 1969, enfrentándose también al gran problema de tener una gran división social producida por un conflicto largo como Irak y como fue Vietnam. Como Nixon reconoció en 1971, EEUU no estaba en posición de mantener más tiempo su posición de primacía o predominio. La situación heredada, sobre todo por la guerra de Vietnam, pero también por el agotamiento del modelo original de la Guerra Fría, tanto estratégica como económica, necesitaba de un ajuste básico y el reconocimiento de una nueva estructura del sistema internacional. Nixon y Kissinger vislumbraban una estructura del sistema internacional multipolar estable basada en la legitimidad de Gran Potencia. En el fondo era una visión no ideológica que establecía que EEUU no impondría su modelo en el sistema internacional, y que abriría una era de negociación. Este modelo como se demostró, y como se ve en la actualidad, exigía en términos de estabilidad estratégica, ignorar violaciones de derechos humanos en la URSS o

---

<sup>2</sup> President William Clinton: “A National Security Strategy for a Global Age”, *Report to Congress* (December 2000).



China, o a nivel regional, inclinándose hacia Pakistán en vez de hacia la India. Incluso, en algunos casos podría significar limitar la ayuda a aliados en la periferia del núcleo duro de los dos bloques.

Los objetivos del modelo de la Distensión (Détente) son también muy similares a los de la Administración Obama: primero terminar la guerra de Vietnam, “Paz con Honor”, pero a través de una política agresiva tanto militar como diplomática a través de las negociaciones de París, pero con la penetración en Camboya y los bombardeos masivos de Vietnam del Norte, mientras se reforzaba al régimen de Vietnam del Sur y se reducía la presencia de fuerzas norteamericanas progresivamente, salvaguardando la postura estratégica de EEUU en Asia y sus compromisos con sus aliados globalmente. Del mismo modo el Presidente Obama establecía como objetivo prioritario y regenerador de la situación interna de EEUU, incluso durante la campaña presidencial de 2008 tal como Nixon en 1968, la retirada de Irak, a través de una nueva estrategia ya puesta en marcha en la última administración Bush. El segundo de los objetivos de Nixon era la apertura hacia China, quizá el aspecto más audaz, que pondría en una situación complicada a la URSS en Asia y globalmente, y rompiendo, al menos *prima facie*, los principios ideológicos de la Guerra Fría. En este sentido, la política actual de “Reset Button” hacia Rusia ha ayudado a conseguir su apoyo en las operaciones en Afganistán y en el programa nuclear iraní, con ciertas concesiones en áreas vitales sobre todo en Europa y Asia Central, pero también en las políticas de reducción de armamento nuclear y de no proliferación de armas de destrucción masiva. El tercer objetivo era básicamente la estabilidad estratégica con la URSS a través de acuerdos como SALT (Limitación de Armamento Estratégico), el tratado ABM (prohibición de sistemas de defensa antimisiles) y la Convención sobre Armas Biológicas, una vez que se había llegado al equilibrio nuclear y del *status quo* estratégico, incluyendo el reconocimiento legal de las realidades geopolíticas en Europa y Asia producidas por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Así, la Administración Obama ha buscado, con un agresivo movimiento de diplomacia pública, la iniciativa en la política nuclear y sobre armas de destrucción masiva, pero también a largo plazo para reducir las amenazas tanto por parte de estados como de actores no estatales, poniendo la presión en estados que buscan capacidad nuclear o que están desarrollando una política expansiva en su capacidad nuclear militar. Esto permitirá establecer una situación de estabilidad estratégica y la paridad nuclear con Rusia, confirmada por la Declaración Conjunta de 1 de abril de 2009 y la firma del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START). Además esta postura incluiría la ratificación por el Senado norteamericano del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), un acuerdo sobre el plan conjunto propuesto por el Presidente en la Cumbre de Seguridad Nuclear de Washington, el apoyo a la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación y la formulación de la nueva de política nuclear de EEUU a través de la revisión de la postura nuclear de EEUU (Nuclear Posture Review) en 2010.

Finalmente el último objetivo fue el establecimiento de una política sobre el uso de la fuerza en política exterior. La Doctrina Guam, o Nixon como se le llamo después, vino a establecer más que una serie de criterios, una visión general sobre las intervenciones de EEUU en el nuevo contexto internacional de acuerdo a la política de la *Detente*, creando básicamente una aproximación selectiva (selective engagement) al uso de la fuerza militar: EEUU mantendrá todos sus compromisos establecidos en sus tratados; EEUU mantendrá su disuasión extendida a través de sus fuerzas nucleares; EEUU, en otros tipos de agresión, proporcionará asistencia económica y militar que sea requerida de acuerdo a los compromisos establecidos en los tratados. Pero se esperará que el estado amenazado asuma la responsabilidad en primer lugar de proporcionar las tropas para su defensa (en ultima instancia esto llevo a la “Vietnamización”). En este sentido, seguía la política del *New Look*



de Eisenhower: limitar futuras intervenciones militares en áreas periféricas, sobre todo en Asia.

#### **4. La Doctrina Obama, el síndrome Irak y la vuelta a la doctrina de la “Guerra Limitada”**

La Doctrina Obama es consistente con el diseño de política exterior establecido por la administración, pero no libre de problemas y contradicciones: por ejemplo, en el caso de la Disuasión Extendida, desde el punto de vista de su nueva política declaratoria sobre el uso de sus fuerzas nucleares, tras la publicación del NPR de 2010; y sobre todo superar el síndrome Irak, tal como fue el caso con Vietnam. Aunque ya se pueden encontrar ideas en su libro “The Audacity of Hope” en 2006, es en el discurso del Presidente Obama en la base de los Marines de *Camp Lejeune* en Carolina del Norte en febrero de 2009 sobre la reducción y retirada de Irak donde se diseñan las primeras líneas básicas de la llamada Doctrina Obama. El discurso “Responsibly ending the war in Irak” establecía una reducción por fases de la presencia militar y las operaciones de combate de las fuerzas de EEUU, un refuerzo y traspaso de la autoridad a los iraquíes y una operación diplomática de re-aseguramiento a los aliados de la zona mientras se reenfochan las prioridades de la política de EEUU. En gran medida, son medidas que anunció Nixon en sus primeros discursos sobre la retirada de Vietnam y consistente con la Doctrina Guam de julio de 1969. Esta similitud se pueden observar un artículo del Secretario de Defensa Robert Gates en la revista *Foreign Affairs* en mayo de 2010, “Helping others to defend themselves”, en la que el mismo hace referencia a la propia Doctrina Nixon. Así, las medidas establecidas para la finalización de la intervención de EEUU en Irak son consistentes con la visión que la Administración Obama iba a establecer posteriormente en su política exterior. Quizá el aspecto más interesante es la creencia en una creciente multipolaridad del sistema internacional y que el uso de la fuerza debe ser multilateral con el uso de fuerzas norteamericanas sobre el terreno como última medida, aunque manteniendo la capacidad de actuar unilateralmente en caso de defensa de intereses vitales de EEUU. También hay un marco general teórico que envuelve la visión del Presidente Obama sobre el uso de la fuerza y que hizo público en su discurso de aceptación del Premio Nobel de la paz en diciembre de 2009, y que, en cierta manera, sorprendió por su franqueza al defender la concepción de la “Guerra Justa”. Ésta esta en gran medida ajustada a la idea que subyace la Doctrina Obama, sobre todo como mecanismo de intervención humanitaria: una acción establecida por la autoridad correcta, respaldada por la población y la opinión pública, con una causa justa (humanitaria si es posible), y con un uso proporcionado de la fuerza. Sin embargo, este diseño es situado en un contexto realista en cuanto a las posibilidades de reunir estos parámetros en el tipo de ecosistema de conflictos del nuevo sistema internacional, pero también en cuanto a la posibilidad de resolver algunos de ellos de forma pacífica:

“I face the world as it is, and cannot stand idle in the face of threats to the American people. For make no mistake: Evil does exist in the world. A non-violent movement could not have halted Hitler's armies. Negotiations cannot convince al Qaeda's leaders to lay down their arms. To say that force may sometimes be necessary is not a call to cynicism -- it is recognition of history; the imperfections of man and the limits of reason”<sup>3</sup>

<sup>3</sup> “Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize at Oslo, Norway”, The White House, Washington, D.C. (10 de Diciembre, 2009).



Esta justificación moral del uso de la fuerza parece reforzar los argumentos en la limitación del uso de la fuerza, pero también aquellos que defienden, no solo intervenciones humanitarias, sino aquellas basadas en los intereses de EEUU. Sin embargo, el contexto actual hace que la Doctrina Obama tenga una visión de intervención humanitaria. Aún así, tiene los mismos problemas con la intervención en Libia con la opinión pública y con el Congreso que tuvieron Nixon y Ford en casos como Camboya o Angola. La idiosincrasia del modelo Obama, al igual que el de Nixon, hace necesario una mayor centralización de la capacidad de decisión y flexibilidad de acción de la presidencia, que choca con unos Congresos controlados por republicanos y demócratas en cada caso histórico. El caso de Libia sería la quita esencia de la Doctrina Obama: se consiguió la imposición de sanciones, una zona de exclusión aérea a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, una coalición internacional, llevado a cabo la Operación *Odyssey Dawn*, que destruyó las defensas antiaéreas y centros de mando y control, deteniendo la toma de Bengasi y la protección de civiles y las fuerzas rebeldes, permitiendo las operaciones militares contra las fuerzas del Coronel Gadafi. Todo ello sin utilizar fuerzas norteamericanas sobre el terreno, y traspasando la responsabilidad de la operación a la OTAN. Esta intervención, en gran medida resistida por el Presidente Obama, pero urgida por el Departamento de Estado, la secretaria Hillary Clinton y la embajadora ante la ONU Susan Rice, cumplía todos los *tests* requeridos, y sobre todo que el uso de la fuerza fuera el último recurso<sup>4</sup>. La Administración Obama, con su apoyo y no intervención directa en los procesos de cambio que se están produciendo en el Norte de África y Oriente Medio, no podía en un primer momento intervenir en Libia, y menos militarmente, y solo lo haría ante el cumplimiento de todas las condiciones establecidas en la Doctrina Obama.

Sin embargo, y extrañamente, esta doctrina tiene un gran parecido a la Doctrina Weinberger, establecida por el Secretario de Defensa Caspar Weinberger en la primera Administración Reagan en 1984. Lo único que parece diferenciarlas es el componente de intervención humanitaria, pero, en general, la Doctrina Obama parece que no se va a aplicar solo en estos casos. Weinberger establecía una serie de test que debía de pasar cualquier operación que entrañara el uso de la fuerza por parte de EEUU, y con consideraciones muy estrictas en el caso de involucrar a fuerzas norteamericanas sobre el terreno: EEUU no mandará tropas a ultramar a menos que intereses vitales de estén en peligro; si se decide emplear tropas, se deberán definir claramente los objetivos políticos y militares; La relación entre las fuerzas empleadas y los objetivos a alcanzar deben ser reajustadas y revisadas si es necesario en función de la variación de las condiciones del conflicto; antes de enviar tropas, habrá la seguridad razonable de un fin temporal para las operaciones; el empleo de las tropas norteamericanas debe ser el último recurso. En este caso, Weinberger lo hacía así debido al síndrome Vietnam que sufría aún EEUU y sus fuerzas armadas, acentuado por el atentado en Líbano que costó la vida a 240 marines (y unos 50 soldados franceses) en 1983; en el caso del Presidente Obama, debido al síndrome Irak. Sin embargo, posteriormente a la Doctrina Weinberger se le unió la llamada Doctrina Powell del uso de la Fuerza Decisiva. Parece que ésta era la doctrina oficial en Washington hasta hoy, sin embargo no es así. A pesar de la aplicación del uso de la fuerza en la invasión de Irak en 2003 al modo de la Doctrina Powell, esta aproximación desapareció realmente desde el 11 de septiembre, con las operaciones en Afganistán, la creación de la GWOT, y posteriormente con la ocupación de Irak y el empleo

---

<sup>4</sup>Véase: “President Obama address on Libya at the National Defense University”, Washington D.C., (28 de Marzo, 2011).



de doctrinas contrainsurgencia<sup>5</sup>. Sin embargo no así los criterios de la Doctrina Weinberger, que se están utilizando para superar el síndrome Irak igual que se utilizaron para superar el síndrome Vietnam. La gran paradoja es que, al contrario con lo que ocurrió tras Vietnam, la teoría de la “Guerra Limitada” no ha sido descartada como modelo para el uso de la fuerza en política exterior. Al revés, parece ser el marco básico actual para las intervenciones militares de EEUU, sobre todo en intervenciones enmarcadas en visiones contrainsurgencia como pueden ser Afganistán, Pakistán, Somalia, Yemen y el Sahel. Sin embargo, esta aproximación adolece de su factor básico: esta doctrina estaba establecida en la creencia de la limitación de la escalada en la guerra a través de su componente político, donde la fuerza militar es una mera herramienta al servicio de objetivos políticos limitados. Paradójicamente, el uso de la fuerza militar que se está realizando en crisis como la de Libia parece que ha separado el componente político del militar, donde este último responde a la destrucción física de las fuerzas armadas del adversario ante la imposibilidad de establecer su objetivo final: para proteger a la población civil y ayudar a los rebeldes el objetivo sería derribar a Gadafi, pero el cambio de régimen *á la Bush* estaba descartado debido al síndrome Irak.

En la teoría de Guerra Limitada las operaciones militares son consideradas un mecanismo altamente politizado de uso de la coerción y la disuasión en el discurrir de la crisis y la guerra, diseñado para producir un acuerdo negociado, y no una victoria militar total: la estrategia está diseñada para erosionar la voluntad del adversario de luchar más que denegarle los medios (destrucción de sus capacidades militares) para hacerlo. Su utilización debe tener claro que en cierto momento el adversario sucumbirá a la coerción o a la compulsión, aceptando parar sus acciones o aceptando un acuerdo negociado. En este sentido las operaciones militares aéreas a largo plazo utilizadas como mecanismos de coerción para inducir a la aceptación de un nuevo status quo pueden encontrarse con los mismos problemas que las campañas de bombardeo en Vietnam durante la Administración Johnson o en Kosovo llevadas a cabo por la OTAN en 1999: si existe una fuerte asimetría entre los objetivos de las partes, esto es, la supervivencia del régimen y sus miembros por un lado, y unos objetivos limitados por la otra parte, un acuerdo negociado puede que no sea la solución posible, ya que una de las partes puede llegar a la conclusión de que sólo la victoria militar es la conclusión posible y deseable, y que renunciar a ella significaría la derrota y la caída del régimen. Esta situación significaría una escalada en las operaciones militares, probablemente con la introducción de fuerzas terrestres, que según el terreno, entrañaría otro tipo de operaciones ya fueran convencionales o de contrainsurgencia. En el fondo se seguiría aplicando el mínimo de fuerza necesaria para la limitación de la escalada, que es en el fondo el mecanismo básico de obtención de los objetivos políticos mediante el uso de la fuerza estrictamente necesaria.

## **5. Algunas conclusiones**

El mundo ha cambiado, tal como el Presidente Obama señala en su discurso sobre el Estado de la Nación en enero de este año. Y el liderazgo de EEUU se debe adaptar a esta situación de acuerdo con la nueva estrategia de *Detente*. Sin embargo, habría que preguntarse en relación a la URSS y la actual RPC, si las consideraciones son diferentes en cuanto a si, en el fondo, la URSS era una potencia de status quo, y si hoy está tan claro que la RPC lo sea. Y en cuanto al diseño general, si la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 y el nuevo *Defense Planning*

---

<sup>5</sup> En este sentido véase García Cantalapiedra, David: “El uso de la fuerza en la política exterior de EEUU: ¿el fin de la Doctrina Weinberger-Powell?”, Congreso de Estudios de Seguridad, *Ponencia*, Universidad de Granada (2001).



*Guidance* plantean como adecuar los recursos disponibles para llevar a cabo los objetivos de política exterior, aunque probablemente el problema no sea totalmente la falta de recursos sino la sobreexplotación y sobreinversión en medios militares para conseguir esos objetivos, aunque sin dañar a largo plazo la capacidad de recostitución de las fuernas armadas de EEUU.

Se podrían utilizar otros medios y reducir capacidades, con lo que también se produce un reequilibrio de los mecanismos para el desarrollo de la política exterior, que seguirán incluyendo el poder militar, pero también la diplomacia, la competitividad económica, la comunicación estratégica, las capacidades de inteligencia y volver a hacer atractivo el modelo norteamericano a través del "liderazgo moral", muy en la línea del modelo diseñado también por Nixon y Kissinger. Pero ésto no quiere decir que no haya continuidad en los objetivos y políticas de EEUU.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2010 realiza una serie de planteamientos estratégicos y un cambio en ciertas prioridades, aunque mantiene de fondo la mayoría de las amenazas ya establecidas por las estrategias de 2002 y 2006. Efectivamente, acaba con el lenguaje de la "Guerra Global al Terror" e incluso con el propio término<sup>6</sup>; desaparece la doctrina de acción anticipatoria (pre-emptive action); y establece una visión multilateralista y multipolar, refiriéndose a "otros centros de poder". Hay una clara intención de desmilitarizar en lo posible la política exterior, pero no un abandono del uso de la fuerza militar en temas como el terrorismo, y una atención mayor a las cuestiones estratégicas regionales y globales. Realmente, el abandono de la retórica de la GWOT es una concesión al lenguaje aunque también una re-priorización de las políticas estratégicas a largo plazo, sobre todo en Asia. Además, esta visión plantea una problemática en el ámbito estratégico y militar, tanto desde esa planificación a largo plazo como para las respuestas a los problemas actuales. Desde el punto de vista del Pentágono, la Doctrina Obama parece que ha quedado establecida tanto en el NPR de 2010 como en el QDR 2010. Sin embargo, hay que enfrentarse con la eventualidad y la realidad de que ciertas medidas políticas, estratégicas y militares para conseguir esa *Detente* fracasen o no respondan a la realidad de dinámicas que difícilmente se pueden frenar: ciertos procesos de proliferación y de modernización nuclear militar, con carreras de armamento nuclear, misilístico y convencional; políticas agresivas en África, Oriente Medio, Sur y suroeste de Asia; y el futuro de Al Qaeda, sin contar con el desarrollo de los acontecimientos en Oriente Medio y de los conflictos en Irak, AF-PAK e Irán. Esto podría llevar a un cambio completo de la política de la Administración Obama, tal como tuvo que hacer primero la Administración Carter con la Doctrina Carter, y posteriormente la Administración Reagan, desembocando en la llamada Segunda Guerra Fría.

Pero la Doctrina Obama también se encontrará con los problemas de conseguir resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU para este tipo de intervenciones a pesar de su apoyo en la teoría de la "Guerra Justa" y el principio de las Naciones Unidas (ONU) de "responsabilidad de proteger", dada lo reacio que estados como Rusia, la RPC, India o incluso aliados como Alemania, son a permitir "ingerencias" e intervenciones en otros estados. De hecho, la Resolución 1973 no establece el uso de la fuerza como tal, ya que hace referencia a la resolución 1970 que se refiere al artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de la ONU, no al artículo 42 que se refiere al uso de la fuerza. Ha habido una interpretación "extendida" de la autorización para utilizar todos los medios necesarios para evitar el daño a civiles por parte de las fuerzas del Coronel Gadafi. De otra forma, no se hubiera conseguido la resolución, que

---

<sup>6</sup> Eso no quiere decir que Obama y su administración no consideren al país en guerra. Véase: President Barack H. Obama: "Our nation is at war against a far-reaching network of violence and hatred", *Inaugural Address*, The White House, Washington D.C. (20 de Enero 2009).





además evita la posibilidad de una intervención terrestre si no se produjera otra resolución usando el artículo 42. La intervención en Libia vino a ser muy parecida a la guerra en Bosnia, y la política de la OTAN a las operaciones en Kosovo. Teóricamente, el adversario también pueden seguir aplicando el mínimo de fuerza necesaria para la limitación de la escalada, para obtener sus objetivos políticos mediante el uso de la fuerza estrictamente necesaria; esta podría ser alargar el conflicto para desgastar el apoyo de la opinión pública a las operaciones de la OTAN. En esta situación, la única forma de terminar la guerra sería enfrentar al adversario con la perspectiva de que la fuerza militar no pueda utilizarse para conseguir sus objetivos políticos sin incurrir en una destrucción desproporcionada en el proceso.

El problema de la Guerra Limitada lo describe perfectamente Clausewitz, sobre en todo en términos actuales para la opinión pública: “Cuanto más grandes y poderosos sean los motivos de la Guerra, más estrechamente concordará está con su concepción abstracta (guerra total). Cuanto más interesada se halle en la destrucción del enemigo, tanto más coincidirán el propósito militar y el objetivo político, y la guerra aparecerá más como una guerra puramente militar y menos como una guerra política. Pero cuanto más débiles sean los motivos y las tensiones la tendencia natural del elemento militar, la tendencia a la violencia, coincidirá menos con las directrices políticas. Por lo tanto, cuanto más se aparte la guerra de su trascendencia natural, mayor será la diferencia entre el objetivo político y el propósito de la guerra ideal, y la guerra tendrá mayores apariencias de guerra política”<sup>7</sup>. En este sentido, la Administración Obama está buscando un perfil más bajo que haga las intervenciones más aceptables tanto para las nuevas potencias como para la opinión pública global y sobre todo para los contribuyentes norteamericanos: es clave que las intervenciones militares en gran medida se tengan que vestir de intervenciones humanitarias para que tengan un gran apoyo de la opinión pública. Era por ello necesario esperar hasta que la situación en Libia condujera a la inevitabilidad de la intervención militar para ayudar a las fuerzas rebeldes para evitar su aniquilamiento y las posteriores represalias sobre la población civil por parte de las fuerzas del Coronel Gadafi. Entonces la intervención sería totalmente justificada. La Doctrina Obama como nuevo *corpus* de la Guerra Limitada parece que esta aquí para quedarse, a pesar de que hasta el fin de la post-Guerra Fría nadie esperaba su renacimiento. Como dijo Mark Twain sobre el anuncio de su fallecimiento “creo que las noticias sobre mi muerte han sido tremendamente exageradas”.

---

<sup>7</sup> Clausewitz, K. (1991): *De la Guerra*, Madrid, Ed. Labor, pp. 284 y 291.





## NORTHERN TERRITORIES AND JAPAN-RUSSIA RELATIONS: WILL THE KNOT EVER UNTIE?

Eric Pardo<sup>1</sup>

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

### Abstract:

The onset of a new administration in September 2009 headed by Yukio Hatoyama, leader of the Democratic Party of Japan, put an end to the almost uninterrupted rule by the Liberal Democratic Party (LDP) since the end of the Second World War. The new administration brought also a promise of new diplomatic orientations. Japan-Russia relations, as ever before, blocked by the festering problem of the “Northern Territories”, as Japan calls the four southernmost Kurile Islands belonging to the Russian Federation and which she claims as her own, saw for many new and positive prospects. However, the “diplomatic revolution” which many expected, ended miserably not even a year later, with Hatoyama’s resignation. No progress had been achieved in bilateral relations. His successor, Prime Minister Naoto Kan, had to face an assertive Russia which symbolized her Asian strategy with the landmark visit by President Medvedev in November 2010 to the Island of Kunashiri and who has since then taken a course of economic development and military reinforcement of the Kurile Islands. This reorientation and reaffirmation of Russia’s position as legitimate owner of the “Northern Territories” occurred while Japan tried to mend relations with the US, saw her relations with China sour and had to cope with the devastating consequences of the 11 March 2011 Great Tohoku Earthquake. Under current Prime Minister Yoshiko Noda, Japan and Russia have to mend the worst bilateral relations since many years. While bilateral cooperation remains stuck, both countries do find complementarity in the energy field. It remains to be seen, whether this increasing cooperation will in the future spill over into other realms of Japan-Russia relations.

**Keywords:** Russia, Japan, Democratic Party of Japan (DPJ), Bilateral Relations, Territorial Problem, Kurile Islands, “Northern Territories”, Energy.

### Resumen:

La llegada del Partido Democrático de Japón (PDJ) al poder en Septiembre del 2009 de la mano de su líder, Yukio Hatoyama, ponía fin al reino casi ininterrumpido del Partido Liberal Democrático (PLD) desde el fin de la IIª Guerra Mundial. Con el nuevo gobierno llegaban también promesas de cambio en la diplomacia japonesa. Las relaciones Japón-Rusia, bloqueadas como siempre por el persistente contencioso territorial de los “Territorios del Norte”, nombre bajo el cual Japón reclama las cuatro islas más meridionales del Archipiélago de las Kuriles y que pertenecen a la Federación Rusa, tenían para muchos, buenas perspectivas por delante. Sin embargo, apenas un año más tarde, las esperanzas depositadas en la “revolución diplomática”, se venían calamitosamente abajo con la dimisión de Hatoyama. Su sucesor, el primer ministro Naoto Kan, se tuvo que enfrentar a una Rusia mucho más asertiva que manifestaba su estrategia asiática con la inédita visita de su presidente Dmitri Medvedev en noviembre del 2010 de la Isla de Kunashiri y que desde entonces viene apostando por el desarrollo económico y refuerzo militar de las Islas Kuriles. Tal reorientación ocurría precisamente cuando Japón hacía frente a unas relaciones con los EEUU muy dañadas, con nuevas disputas con China y con las devastadoras consecuencias del Gran Terremoto del Tohoku del 11 de marzo del 2011. Bajo el actual primer ministro, Yoshihiko Noda, ambos países tienen pendiente mejorar unas relaciones que han alcanzado su peor nivel desde hace años. Queda por ver si la creciente cooperación en un ámbito en el que presentan una clara complementariedad, el de la energía, redundará en una mejora de aquellos otros ámbitos donde reina el más absoluto inmovilismo.

**Palabras clave:** Rusia, Japón, relaciones bilaterales, Partido Democrático de Japón (DPJ), contencioso territorial, “Territorios del Norte”, Islas Kuriles, energía.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

<sup>1</sup> Eric Pardo Sauvageot is a junior researcher at the UNISCI Research Center, Department of International Studies, Faculty of Political Sciences, Universidad Complutense de Madrid (UCM), and is a PhD student in that same department where he analyzes energy conflicts between Russia and Ukraine. He has published in the online review UNISCI Papers and has participated in several International congresses. Until July 2011, Eric has been a Caja Madrid supported Visiting Fellow at the Davis Center for Russian Studies, Harvard University. Email: [epardosauvageot@hotmail.com](mailto:epardosauvageot@hotmail.com).



## 1. Introduction

Among all contentious territorial disputes in the international arena, the Kurile dispute surprises both because of its protracted character and the oddity of its persistence.<sup>2</sup> The Russian Federation and Japan are the two states confronted in this dispute. They both share many common potential interests that would eventually advise a compromise: the former, as dubbed by many, is an energy superpower, and the latter is a world economic powerhouse devoid of energy resources. Russia could take advantage of Japanese financial power both to develop her energy resources and to boost the economy of her underdeveloped Far East, while Japan would enjoy a flow of energy not hostage to Middle-East instability. However, the territorial dispute represents since the end of World War II a stumbling block precluding any satisfactory development in this respect. Formerly belonging to Japan as part of the Kurile Archipelago, the four islands of Habomai (actually a grouping of islets), Shikotan, Kunashiri and Etorofu were occupied by the Soviet Union as a result of the Japanese defeat in World War II. A very complex set of reclamations, has since then opposed Japan to the Soviet Union and now the Russian Federation.

Many solutions for this problem have been attempted since the beginning of the territorial dispute, but all of them have failed. Japan and the USSR managed to re-establish diplomatic relations in 1956, and subsequent, even if scarce cooperation has been indeed undertaken. However, the territorial disputes remains: whereas an inflexible Japan insists upon the return of the four islands,<sup>3</sup> the Russian side has hardly been readier to alternative proposals that may have at least temporarily sidelined the problem. At the time of writing this article, the Russian Federation and Japan are placed in a context where mutual co-operation seems to be the least of the concerns. The world economy is still in the midst of the worst global downturn since the 1929 crash and many countries seem poised to suffer a double dip recession in 2012. With the European Union at the brink of economic collapse and the United States fighting with high unemployment rates, ballooning debt and political blockade, prospects are bleak and Russia and Japan can hardly escape the consequences of the economic maelstrom. Both enjoy the advantage of being big exporters (Russia exports natural resources whereas Japan exports industrial end-products) and the latter enjoys the proximity of a major economic powerhouse as China is. However, Japan suffered in March 2011 the Tohoku Great

<sup>2</sup> For a short introduction on the topic, see: Kimura, Hiroshi: "The Soviet-Japanese Territorial Dispute", *Forum*, The Harriman Institute, vol. 2, nº 6 (June 1989) and Segal, Gerald: "Normalizing Soviet-Japanese Relations", *RIIA Special Paper*, The Royal Institute of International Affairs (1991); Togo, Kazuhiko: "The inside story of the negotiations on the Northern Territories: five lost windows of opportunity", *Japan Forum*, vol. 23, no. 1 (2011).

Further bibliography on the topic can be found in: Kimura, Hiroshi (1998): *The Kurilian Knot: A History of Japanese-Russian Border Negotiations*, Stanford University Press, Stanford, California; Hasegawa, Tsuyoshi (1998): *The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations*, vols. 1-2, University of California at Berkeley, International Area Studies; Togo, Kazuhiko (2011): □□□□□□□□ : □□□□□□□□ (The Inside Story of the Negotiations on the Northern Territory: Five Lost Windows of Opportunity), Shinchosha, Tokyo; Stephan, John J. (1974): *The Kuril Islands: Russo-Japanese Frontier in the Pacific*, Clarendon Press, Oxford; Hellman, Donald C. (1969): *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles; Robertson, Myles L. C. (1988): *Soviet Policy towards Japan*, Cambridge University Press, Cambridge; Rozman, Gilbert (1992): *Japan's Response to the Gorbachev Era, 1985-1991: A Rising Superpower views a Declining One*, Princeton; New Jersey, Princeton University Press; Sirakov, David (2006): *Die russische Japanpolitik in der Ära Putin: Innergesellschaftliche Präferenzbildung un die Kurilenfrage*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg (no. 393), Hamburg.

Developments on the issue in the latest phase of LDP rule can be found in: Pardo, Eric: "Northern Territories and Japan-Russia Relations: Latest Developments under Prime Minister Taro Aso", *UNISCI Discussion Papers*, no. 20 (May 2009), at <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2020-%20PARDO.pdf>.

<sup>3</sup> 四島返還論 (Yontou Henkanron) which could be rendered as "Four Islands Thesis" in its closest translation.



Earthquake and its devastating Tsunami followed by the worst nuclear accident since Chernobil in the nuclear power plant of Fukushima Daiichi. In 2012 Japan is still at grips with an economy stagnated since the last 20 years. The world economy downturn, the effect of the Earthquake, a public debt soon to reach 200% of the GNP and a complicated international environment in the Asian region bode ill for Japan's future. It may thus be understandable that Japan considers Russia as a diplomatic backyard.

In this article, I will analyse the latest developments since the arrival of the Democratic Party of Japan (DPJ) in Japan in 2009 both in the territorial dispute and other areas of her bilateral relations with Russia.

## **2. Political Change in Japan in 2009: Yukio Hatoyama and the DPJ Administration**

2009 welcomed a landmark political revolution with the demise of the LDP as the unchallenged ruler since the end of World War II. In the parliamentary elections for the Lower Chamber, the main opposition party, the DPJ, won in a landslide with 308 seats. In sharp contrast, the LDP reached a record low with only 119 seats. As the DPJ already managed to muster a blocking majority in the Diet in 2007, that meant that the new ruling party could rely on a relatively stable ruling majority.<sup>4</sup>

The second fact that deserves our attention is that the new Prime Minister Yukio Hatoyama was the grand-son of former Prime Minister Ichiro Hatoyama who ruled from 1954 to 1956. This heralded for some a new start in relations with Russia: Ichiro Hatoyama is remembered for having re-established diplomatic relations with the Soviet Union,<sup>5</sup> even if a peace treaty could not be signed and the territorial problem remained unsolved as the initially agreed upon "Two Islands Solution"<sup>6</sup> would be scrapped. In accordance to that "Russia-friendly" family legacy, Yukio Hatoyama chaired the Japan-Russia Association until his nomination as Prime Minister. Even if, as we will see below, Hatoyama would end up abiding to the classic formula of "Four Islands", early signs warranted optimism: beyond anecdotal evidence as the fact that his son was studying in Moscow and his family ties as already mentioned,<sup>7</sup> the DPJ's appointment of Suzuki Muneo as chairman of the Diet's Foreign Relations Committee<sup>8</sup> was the most significant sign of a real change. Suzuki Muneo was a former convicted on charges of corruption but was also one of the main supporters of the "Two Islands Solution".<sup>9</sup>

<sup>4</sup> As for the reasons of the LDP demise and the rise of the DPJ, see: Pempel, T., J.: "Between Pork and Productivity: The Collapse of the Liberal Democratic Party", *The Journal of Japanese Studies*, vol. 36, no. 2 (2010), pp. 227-254, and Kaihara, Hiroshi: "A Dawn of Two-Party System in Japanese Politics?: The Emergence of the Democratic Party of Japan", *East Asia: An International Quarterly*, vol. 27, no. 3 (2010), pp. 221-244.

<sup>5</sup> Itoh, Mayumi: *The Hatoyama dynasty: Japanese political leadership through the generations*, New York, Palgrave; Macmillan, pp. 133-137; Hellman, *op. cit.* pp. 29-39; Braddick, C. W. (2004): *Japan and the Sino-Soviet Alliance, 1950-1964: in the shadow of the monolith*, New York, Palgrave Macmillan; Oxford, pp.22-34.

<sup>6</sup> 二島返還論(Nitou Henkanron) or "Two Islands Thesis".

<sup>7</sup> Until his nomination as Prime Minister, Yukio Hatoyama chaired the Japan-Russia Friendship Association. Chairmanship was subsequently passed on to his brother Kunio.

<sup>8</sup> Ferguson, Joseph: "Japanese Prime Minister Hatoyama Meets President Medvedev in New York", *Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, no. 183 (October 6, 2009), at [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=35583](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=35583).

<sup>9</sup> See: Rozman, Gilbert: "A chance for a breakthrough in Russo-Japanese relations: will the logic of great power relations prevail?", *The Pacific Review*, vol. 15, no. 3 (2002), pp. 325-357.



A last fact related to the “DPJ revolution” which set the tone for changes in Japan’s foreign policy, was the turn away from the US and towards a more Asia-centred policy.<sup>10</sup> Whether this opened the door for a revision of the Japan-Russia relations in a more cooperative direction could not be told yet. However, if the DPJ government was to be “brave” enough as to challenge the main tenets of Japan’s US-centred foreign policy, hopes could be warranted for similar changes in relations with Russia.<sup>11</sup>

## 2.1. First Contacts Under the New Administration

### 2.1.1. The Inherited Situation:

Japan-Russia relations as they stood before the advent of the new administration were in a state of impasse.<sup>12</sup> Economic cooperation, namely the start of supplies of LNG from Sakhalin to Japan in March 2009, a positive Russian political rhetoric (as expressed by: “*need to solve the issue in our present generation*” and to “*solve the problem in an unconventional and creative way*”) and a bombastic draft proposal from the Japanese side to split by half the disputed territories, leaked to the press, seemed to warrant a certain optimism.<sup>13</sup> However, positive progress in the energy sector notwithstanding,<sup>14</sup> expectations came to nil: Amidst the uproar provoked by the leakage of the “3.5 / 0.5 proposal”<sup>15</sup>, Japan passed a legal resolution proclaiming her full sovereignty on the four islands. As it should have been expected, this caused Russian protests.

Even if the Japanese government did its best to highlight that the expression, as referred in the new legislation, 固有領土 (*koyuu ryoudo*), meaning “indigenous territory”, lacked any practical legal consequences,<sup>16</sup> the ultranationalist Liberal Democratic Party of Russia (LDPR) reciprocated with a similar legislative project where the Russian equivalent, неотъемлемой частью РФ, “inalienable part of the RF”, was endorsed in relation to the disputed territories.<sup>17</sup> Japan had a big interest in not antagonizing the Russian government before a sideline meeting could take place between Dmitri Medvedev and Taro Aso in the G-8 Summit celebrated in L’Aquila. However, striking a balance between appeasing public opinion and Russia was hard indeed. That bilateral meeting took finally place and despite scarce prospects for a breakthrough, a cordial atmosphere could at least be preserved: Taro Aso strikingly avoided the territorial issue, whereas Medvedev both emphatically disapproved of any call to suspend non-visa exchanges and withheld any support to the LDPR’s legislative initiative.

<sup>10</sup> Yukio Hatoyama’s project of East Asia n Community hailed from the concept of 友愛, “Yuuai” or fraternity as defended by his grandfather Ichiro: Takahashi, Kosuke: “Japan on the brink of a new era”, *Asia Times*, August 29, 2009, at <http://www.atimes.com/atimes/Japan/KH29Dh01.html>.

<sup>11</sup> For an analysis on Japanese foreign policy changes, see: Fry, Graham: “Japan’s New Government: What Has Changed?”, *Asian Affairs*, vol. 41, no. 2 (2010), pp. 178-187.

<sup>12</sup> See: Pardo, *op. cit.*

<sup>13</sup> Ma, Jie: “Japan’s new move creates hurdle to settle northern territory row with Russia”, *Xinhua*, 04 July 2009, at [http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/04/content\\_11652658.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/04/content_11652658.htm).

<sup>14</sup> See: Zarakhovich, Yuri: “Sakhalin-Khabarovsk-Vladivostok Pipeline Launched”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, no. 154 (11 August 2009), at ?

<sup>15</sup> Splitting the territory of the four disputed islands by half would yield the Habomais, Shikotan, Kunashiri and a small part of Etorofu to Japan and the rest to Russia, namely “3.5 islands + 0.5 islands”

<sup>16</sup> “Правительство Японии не признает Курилы исконной территорией (The Japanese Government does not recognize the Kurils as indigenous)”, *Kommersant*, 02 July 2009, at <http://www.kommersant.ru/news/1196756>.

<sup>17</sup> “В Госдуму внесен законопроект о Курильских островах” (In the State’s Duma a legal Project is introduced), *Kommersant*, 07 July 2009, at <http://www.kommersant.ru/news/1200205/rubric/2>.



Taro Aso's administration ended its poor record of progress on bilateral political issues with news that Russia would terminate reception of humanitarian aid from Japan for the Kurile Islands; this aid had been coming since the 1994 devastating earthquake in the Kurile Islands. Russia was ready to highlight that the decision had been taken since long and had therefore nothing to do with Japan's new legislation regarding the status of the disputed territories.<sup>18</sup> If no political motivations were really behind this decision, the decision nevertheless represented the disappearance of an important tie between Japan and Russia, in particular with Local Administrations in the Kurile Islands.

### 2.1.2. Hatoyama and Medvedev's meeting in New York and its aftermaths

The new Prime Minister Yukio Hatoyama traveled in late September to New York to attend the General Assembly of the United Nations. Grasping the occasion, the delegation led by Russian President Dmitri Medvedev requested a bilateral meeting. Russia seemed to welcome the new government and to be expecting expanded cooperation.<sup>19</sup> During the meeting, President Medvedev actually went as far as to express his desire to consider every issue, both relating to cooperation and to existing disputes. Hatoyama in his reply expressed his willingness to resolve the territorial dispute and to sign a peace treaty. However, while Medvedev seemed to prefer concrete talks regarding economic cooperation, Hatoyama kept to the classic line of emphasizing the tight relatedness between both economic and territorial issues, using the quite explicit metaphor "two wheels of a cart".<sup>20</sup> If Hatoyama had been expected to abandon the inflexible classic mantra as assumed by the Japanese diplomacy since the 50s, this was a disappointing start indeed.

These hints at renewed inflexibility came precisely at a moment of Russian eagerness to forge closer relations with Japan. This move was closely linked to Japan's U-turn in diplomatic relations exemplified by harsh criticism to the US by the new DPJ administration and a more pro-Asian orientation. Russia was quick to perceive the cracks in the so far solid Japan-US block and praised the changes brought forward by the new government.<sup>21</sup> An analysis from the prestigious *Sentaku* magazine at the time expected Russia to downplay the territorial issue, praise the Japanese stance, agree with Hatoyama's Asian multilateral vision and eventually insist on the reversion of the two southernmost islands.<sup>22</sup> Could really Japan's new diplomatic stance and Russia's sympathetic response be the prelude to an improvement in their bilateral relations and a breakthrough in the territorial dispute?

Unfortunately, hopes were dashed when on the 24<sup>th</sup> November the Japanese government published a policy document where the traditional official line was endorsed with no deviation whatsoever. The lobbying of Muneo Suzuki, Chairman of the Diet's Foreign

<sup>18</sup> "Южные Курилы перестали принимать гуманитарную помощь от Японии (The South Kuriles stop receiving humanitarian aid from Japan)", *Kommersant*, 07 August 2009, at <http://kommersant.ru/doc/1218312>.

<sup>19</sup> "Russia anticipates cooperation with new Japanese government", *RIA Novosti*, 31 August 2009, at <http://en.rian.ru/world/20090831/155977536.html>.

<sup>20</sup> "Japanese PM wants to resolve territorial dispute with Russia", *RIA Novosti*, 23 September 2009, at <http://en.rian.ru/world/20090923/156230270.html>; "Хатояма хочет заключить с Россией мирный договор по Курилам (Hatoyama wants to sign a peace treaty with Russia regarding the Kuril islands)", *Kommersant*, 23 September 2009, at <http://www.kommersant.ru/news/1242658>; Ferguson, *op. cit.*

<sup>21</sup> See positive wording from the Russian MFA: "Briefing by Russian MFA Spokesman Andrei Nesterenko, September 03, 2009", Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, at [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/4ff6731bd78ae22bc325762a001e86df?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/4ff6731bd78ae22bc325762a001e86df?OpenDocument).

<sup>22</sup> "Kremlin cajoling Hatoyama", *Japan Times*, 19 October 2009, at <http://www.japantimes.co.jp/text/eo20091019a1.html>.



Relations Committee had proved to yield no influence at all.<sup>23</sup> The visit by the Head of the Presidential Administration of the RF, Sergei Naryshkin on the 1<sup>st</sup> December did manage to ease tensions as the result of the government's official position. However, with the endorsement of the classic policy, previous expectations had come to an early end. Changes waiting in the months to come were very different to what hopes had entertained: Japan and Russia were headed to a record low in their bilateral relations.

## **2.2. Hatoyama's Administration and Japan-Russia Relations: Back to a Confrontational Stance**

Japanese diplomacy was not only geared to confrontation with Russia, but also with her chief ally in the Asia-Pacific, the US. The reasons were Japan's new diplomacy running counter to many tenets of the "LDP diplomacy": while a new cooperative and multilateral policy was pursued in Asia, including a rapprochement to the main threat in the continent, China, many important aspects of Japan's relation with the US were to be revised. From the very beginning, the main stumbling block jeopardizing a good start for the new administration was the festering problem of the US base in Okinawa.

Lack of space prevents us from making a thorough and detailed analysis of the problematic deriving from the location of the US base in Okinawa.<sup>24</sup> It suffices to know that the location of the Futenma base in Okinawa right in the middle of the city of Ginowan had been for decades a source of frustration and anger for the population. Actually both the US and Japan had agreed in 2006 on the need to proceed with its relocation. However, they now differed on provisions included in the previous agreement and were at odds regarding the location for the new base. It had been previously agreed that 8000 marines would be relocated to Guam, while the remaining contingent would settle down in a new base also within the island of Okinawa. The chosen location, in the city of Nago, Henoko district, raised concerns because of its environmental impact. The new government therefore decided to oppose the deal and insisted on two options: 1) either a full move out of Okinawa altogether, or at least, as Minister of Foreign Affairs Katsuya Okada once put forward, 2) a merger of Futenma with the existing base of Kadena.<sup>25</sup> After months of political tension and in the face of the US unyielding stance, Hatoyama's administration finally had to concede and revert to the previous agreement as signed in 2006.<sup>26</sup> The result had been both an unnecessary strain in bilateral relations which would take much work for the upcoming administrations to heal, and a disappointment for the Japanese public opinion.

<sup>23</sup> "Власти Японии настаивают на «незаконной российской оккупации» Южных Курил (Japan insists on "unlawful Russian occupation")", *Kommersant*, 24 November 2009, at

<http://www.kommersant.ru/news/1280181>; "Курилы вернулись в оккупацию (Kurile islands revert to occupation)", *Kommersant*, 25 November 2009, at <http://www.kommersant.ru/doc/1280323>.

<sup>24</sup> See: Mulgan, Aurelia George: "Managing the US Base Issue in Okinawa: A Test for Japanese Democracy", *Japanese Studies*, vol. 20, no. 2 (2000), pp. 159-177; "U.S., Japan Discuss Future of Okinawa Military Base", *Foreign Policy Bulletin*, vol. 20, no. 2 (June 2010), pp. 97-106; "The new battle of Okinawa", *The Economist*, vol. 394, no. 8665 (16 January 2010); Hook, Glenn D.: "Intersecting risks and governing Okinawa: American bases and the unfinished war", *Japan Forum*, vol. 22, no. 1-2 (2010), pp. 204-217. On strained relations between the US and Japan under the DPJ, see also: Sunohara, Tsuyoshi: "The Anatomy of Japan's Shifting Security Orientation", *The Washington Quarterly*, vol. 33, no. 4 (2010), pp. 51-53.

<sup>25</sup> Tanaka, Miya: "Okada's Futenma-Kadena merger gambit fizzles", *Japan Times*, 18 November 2009, at <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20091118a3.html>.

<sup>26</sup> Fackler, Martin: "Japanese Leader Gives In to U.S. on Okinawa Base", *The New York Times*, 23 May 2010, at <http://www.nytimes.com/2010/05/24/world/asia/24japan.html>.





It is reasonable to surmise that such an intense diplomatic row took Japan's diplomacy a lot of time and attention which could have been devoted to other issues. Among these issues, we would of course think about relations with Russia. However, it seems fully unwarranted to imagine that there was any real agenda which might have been constrained. A constructive vision to improve bilateral relations did not exist altogether. A good example thereof was the Japanese refusal to engage in projects of joint cooperation in the disputed islands: even if the proposal was the result of a series of previous meetings and discussions, the Ministry of Foreign Affairs was clearly opposed to the project as a result of the hawkish discourse endorsed on Japan's territorial claims.<sup>27</sup> When Hatoyama resigned in June 2010 not having been able to complete even one single year as Prime Minister, amid allegations of involvement in money-politics and as a result of his plummeting support rate, no progress whatsoever had been achieved. Hopes that Hatoyama would prove a leader committed to a new vision in Japan-Russia relations, had been completely dashed. However, the worst was yet to come.

### **3. Naoto Kan is Elected Prime Minister: Heir to a Fizzling Revolution**

The profile of the new Prime Minister poised to rule Japan could hardly have been more different than that of his predecessor: instead of being the scion of a wealthy family of politicians and businessmen, Naoto Kan grew up in a middle-class family. He managed to climb the political ladder starting as a civil grassroots activist who dealt with environmental issues and who was affiliated to the Socialist Democratic Federation. He became a political hero in 1996 as Health Minister when he confronted bureaucrats on the issue of HIV-tainted blood, a role which earned him credit as a brave politician of a much different brand than what Japanese citizens were used to. However, this precedent did not translated into any bold revision of Japanese politics, even less in the realm of diplomacy. Actually Naoto Kan had scarce experience in foreign policy and kept to a conservative line which arguably bode ill for improved relations with Russia.

#### **3.1. New Administration and New Foreign Policy Course: Back to the Old Good Days**

After the Hatoyama administration backed away from its attempt to revise the 2006 agreements on the relocation of Futenma, Kan's administration reaffirmed the US-Japan alliance. As a dangerous flare-up of another territorial dispute, this time involving the Senkaku-Diaoyu Islands which China claims, soon occurred, this pro-US turn came in an appropriate moment. It actually may have reinforced the new administration's decision to mend relations with the US.

The territorial dispute that pits China against Japan lies in the Chinese rejection of Japanese historical arguments put forward to justify the occupation of the Islands in 1895 and subsequent "re-occupation" after the US abandoned their administration in 1972.<sup>28</sup> After bilateral relations strained under the premiership of Junichiro Koizumi, Prime Minister Yasuo Fukuda managed to correct the damage done and reached an agreement to jointly develop the

<sup>27</sup> "Токио душит приемательскую инициативу (Tokyo "kills" a welcoming initiative)", *Kommersant*, 28 January 2010, at <http://kommersant.ru/doc/1311554>.

<sup>28</sup> See for a short introduction: Lee, Joyman: "Islands of Conflict", *History Today*, vol. 61, no. 5 (May 2011), pp. 24-26. For more background information, see also: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/senkaku.htm>.



gas fields of Chunxiao-Shirakaba lying in the Chinese Exclusive Economic Zone.<sup>29</sup> However, the incident of September 2010 set the contentious back to confrontation:<sup>30</sup> on the 27<sup>th</sup> September a Chinese fishing trawler collided against a Japanese Coastguard vessel. As a result, the trawler was seized and its captain put under arrest (he was eventually released on the 25<sup>th</sup> September). Although this incident did not escalate any further, it nevertheless kindled a series of acrimonious declarations from both Japan and China who reasserted their sovereignty over the Islands.

It is therefore in this tense context where Prime Minister Kan, clearly supported by the ex-Minister of Foreign Affairs Katsuya Okada and his successor Seiji Maehara (moderate pro-US national/moderate politicians, following Tsuyoshi Sunohara's classification)<sup>31</sup>, confirmed the classic Japanese pro-US foreign policy. The New National Defense Program Guidelines of December 2010 confirmed that Hatoyama's little foreign policy "revolution" was over. Three new key terms included deserving our attention, are: 1. Dynamic defense force 2. Active contributions to creating global peace and 3. Stability and seamless responses to contingencies. If we consider both the expression "Japan will further deepen and develop the Alliance to adapt to the evolving security environment" and the contents of both points one and three, we can perceive how China may easily rank as one of the main threats.

### 3.2. New Russian Moves Further Worsen Relations

While relations with China were under strain and relations with the US were on the contrary on track to recover, Russia suddenly made her act of presence. President Medvedev's bold action was perceived in Japan as an unheard of provocation: on the 1<sup>st</sup> November, Medvedev undertook a three-hour long visit to the island of Kunashir. This was indeed a highly symbolic move as Medvedev was the first Russian head of state ever to set foot on these territories. His calls to make living conditions in the Islands "like those in the very heart of Russia", as we will see later, hinted at something more than just a symbolic act. Japan's reaction, as it could have been expected, was vitriolic: the Japanese ambassador was temporarily recalled prompting the reaction of the Russian Ministry of Foreign Affairs, which considered such a measure unacceptable given that Kunashir was considered Russian territory.<sup>32</sup> Japan again recalled her ambassador when she considered that explanations given by the Russian side regarding the visit were not satisfactory.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Zhou, Shan: "China and Japan Agree on Joint Gas Exploration in East China Sea", *The Epoch Times*, 27 June 2008, at <http://www.theepochtimes.com/n2/china-news/join-gas-exploration-china-japan-1081.html>.

<sup>30</sup> A detailed account of the incident, as well as more background information, can be found in: McCormack, Gavan: "Small Islands – Big Problem: Senkaku/Diaoyu and the Weight of History and Geography in China-Japan Relations", *The Asia-Pacific Journal*, vol. 9, no. 1 (3 January 2011), at <http://www.japanfocus.org/-gavan-mccormack/3464>. *Japan Focus* published several articles related to the issue of the Senkaku-Diaoyutai dispute. See: Lee, Peter: "High Stakes Gamble as Japan, China and the U.S. Spar in the East and South China Seas", *Japan Focus*, 25 October 2010, at <http://www.japanfocus.org/-Peter-Lee/3431>; Tanaka, Sakai: "Rekindling China-Japan Conflict: The Senkaku/Diaoyutai Islands Clash", *Japan Focus*, 21 September 2010, at <http://www.japanfocus.org/-Tanaka-Sakai/3418> (Translation of 田中 幸彦, *Tanaka News*, at <http://www.tanakanews.com/100917senkaku.htm>) ; Wada, Haruki: "Resolving the China-Japan Conflict Over the Senkaku/Diaoyu Islands", *Japan Focus*, 25 October 2010), at <http://japanfocus.org/-Haruki-Wada/3433>.

<sup>31</sup> Sunohara, *op. cit.*, pp. 44; 52-53.  
<sup>32</sup> "The Russian Ministry of Foreign Affairs on Japan's decision to recall her ambassador as a reaction to the visit to the Northern Territories", *Asahi*, 02 November 2010, at <http://www.asahi.com/international/reuters/RTR201011010090.html?ref=reca>.

<sup>33</sup> "Япония снимет посла за неверные данные о поездке Медведева на Курилы (Japan withdraws her ambassador because of false information about Medvedev's trip to the Kuril)", *Vedomosti*, 23 December 2010, at





Kurile Islands”<sup>41</sup> was also the construction of a new airport in Yuzhno-Kurilsk (previously known as Furukamappu in Japanese) in Kunashir.<sup>42</sup> As expected, Japan expressed her concern at these new military developments. These only reinforced the past diplomatic moves that had pushed Japan-Russia relations to a new low. Under such scenario, any solution to this perennial territorial dispute was utterly impossible.

As for both sides’ motives for escalating at the risk of worsening already strained relations, we can follow Georgi Kunadze’s (Russian Vice-Minister of Foreign Affairs 1991-94) simple and straightforward assessment: politicians need to show muscle whenever a dispute takes place as not to lose support among their constituencies. In the case of the latest row, he considered that a visit seen as routine by the Russian side had necessarily to be countered by the Japanese government in a show mainly meant for her domestic audience.<sup>43</sup> However, the visit was indeed a provocation, framed in a context in which the Kurile Islands may be taking an importance beyond the narrow scope of Russia-Japan relations; Fyodor Lukyanov for example suggested that this was a symbolic move meant to reassert Russia’s interest on Asia.<sup>44</sup> Given plans to reinforce both economically and militarily the Kurile Islands, this makes sense. Actually, the report “Going East: Russia’s Asia-Pacific Strategy”, by the *Russian National Committee of the Council for Security Cooperation in Asia Pacific* (CSCAP) went as far as to identify the Kurile Islands as “...Russia’s “showcase” in the Asia-Pacific region.”<sup>45</sup> Such instrumentalization of the Islands in what seems to be a rather symbolic element, may however run counter to another imperative, more substantial and equally mentioned in the report, which are Japanese investments to develop Siberia and the Russian Far East. When referred to relations with China, we actually read: “establishing industrial enterprises (perhaps using U.S. or **Japanese investments**) to process raw materials, and **selling semi-finished products to China**, while steadily increasing Russia’s share of added value”<sup>46</sup>. The strategic value of Japanese cooperation as a means to avoid being a mere supplier of raw materials to China seems self-evident. However, it is very likely that the two premises of *Kurile showcase* and *Japanese investments* might exclude each other if Japan inflexibly insists on a favorable resolution of the dispute. The report advises taking the *1956 Joint Declaration* and any agreements later signed as the basis for a resolution,<sup>47</sup> but does not go as far as to pledge the return of at least the two lesser islands, Shikotan and Habomai, as foreseen in its Article no. 9. That may be insufficient for a Japanese diplomacy obsessively bent on the return of the four islands. It would however serve as a first step which could be supplemented with making Kunashiri and Etorofu the showcase of projects of mutual economical cooperation before welcoming Japanese investments in Siberia and the Russian Far East.

In the frame of what is explained above, the visit by the Russian President makes full sense. That no one in Russia expected a Japanese backlash seems however unlikely, and

<sup>41</sup> See: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/232/>.

<sup>42</sup> “Россия будет строить новый аэропорт на Южных Курилах (Russia will build a new airport in the Southern Kurile islands)”, *Vedomosti*, 25 March 2011, at [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1239080/rossiya\\_budet\\_stroit\\_novyj\\_aeroport\\_na\\_yuzhnyh\\_kurilah](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1239080/rossiya_budet_stroit_novyj_aeroport_na_yuzhnyh_kurilah).

<sup>43</sup> Kunadze, Georgi: “Цена вопроса”, *Kommersant*, 09 November 2010, at <http://www.kommersant.ru/doc/1532767>.

<sup>44</sup> Lukyanov, Fedor: “Uncertain World: The disputed Kuril Islands and Russia’s broader Asian strategy”, *RIA Novosti*, 11 November 2010, at <http://en.rian.ru/columnists/20101111/161292198.html>.

<sup>45</sup> CSCAP - the Russian National Committee of the Council for Security Cooperation in Asia Pacific: “Going East: Russia’s Asia-Pacific Strategy”, accessed from *Russia in Global Affairs*, 25 December 2010, p. 7, at <http://eng.globalaffairs.ru/number/Going-East-Russias-Asia-Pacific-Strategy-15081>.

<sup>46</sup> *Ibid.*, *Idem*.

<sup>47</sup> *Ibid.*, *Idem*.



points rather to a growing neglect of Japan as a partner whose alienation is considered as an acceptable side effect. Was there however a deeper underlying strategic reason for this symbolic act precisely few weeks from a major diplomatic incident between Japan and China? The “domestic politics” explanation cannot be easily dismissed, with Japanese governments deeply unpopular and Russia getting closer to the presidential contest of March 2012.<sup>48</sup> One might however also consider the possibility of a move to reinforce Russia’s partnership with China by way of opening a “second territorial front” against Japan as somehow suggested by Tetsuo Kotani from the Okazaki Institute.<sup>49</sup> The disappointment with Hatoyama and the more conservative pro-US turn under the Kan administration could provide an explanation for a “militant” reaffirmation of a Russia-China vs. Japan-US logic. The presidential visit came after a series of steps that pointed to both an exaltation of the memory of the WWII and a close focus to reinforce the alliance with China, as seen in the law signed on the 7<sup>th</sup> July 2010 establishing the 2<sup>nd</sup> September (day of the Japanese rendition), as the day to commemorate the end of the war and the Joint Statement with Secretary General Hu Jintao on the 28<sup>th</sup> September commemorating the 65<sup>th</sup> anniversary of the war.<sup>50</sup> Russia however is in the grips of an ambivalent situation in Asia: it has been forging a growingly closer partnership with China, both for economic and diplomatic reasons (balancing US global pre-eminence), but has never lost sight of the dangers of the Chinese embrace and the possibility of turning into the lesser partner in this thriving partnership. Actually, the military exercises Vostok 2010 from the 29<sup>th</sup> June to the 8<sup>th</sup> July 2010, took place in the Russian Far East, and apart from their utility as a first step towards implementing the “New Look Strategy”, they were suspected to be meant as a rehearsal in case of contingencies against China.<sup>51</sup> This may be a “soft balancing” not meant to start a new confrontational relation with China, but rather meant as a correction given the fact that the Sino-Russian partnership will become even stronger. Other analysts, as Alexander Golts, simply considered that the aims of the exercises were only defensive and were not directed against any concrete country, but were rather meant to prove the capacity to defend the vulnerable and sparsely populated Russian Far East.<sup>52</sup> In any case, some of the exercises also involved an attack on the Kurile Islands, which also points to the US-Japan threat. Whatever the “real” hypothetical target of the exercises, a Russia worried about her standing in the Asia-Pacific and in need to reassure herself by means of military shows of force, will hardly find suitable the use of the disputed islands as a bargaining chip to improve relations with Japan. If the Kurile Islands remain within the Russian military logic, it bodes ill for Japan-Russia relations.

---

<sup>48</sup> See: Ogoura, Kazuo: “Deciphering Russian aims”, *Japan Times*, 24 February 2011, at <http://www.japantimes.co.jp/text/eo20110225ko.html>; Kotani, Tetsuo: “Turbulent Changes: The Democratic Party Government and Japan’s Foreign Policy”, *Russia in Global Affairs*, 25 December 2010, p. 6 at <http://eng.globalaffairs.ru/number/Turbulent-Changes-15082>.

<sup>49</sup> Kotani, *op. cit.*, p. 6.

<sup>50</sup> Akaha, Tsuneo: “Russia–Japan territorial disputes, divisive as ever”, *East-Asia Forum*, 23 February 2011, at <http://www.eastasiaforum.org/2011/02/23/russia-japan-territorial-disputes-divisive-as-ever/>.

<sup>51</sup> McDermott, Roger: “Russian Military Prepares for Vostok 2010”, Jamestown Foundation, *Eurasian Daily Monitor*, vol. 7, no. 106 (02 June 2010), at [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=36445&cHash=b5f2878bb9](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=36445&cHash=b5f2878bb9).

<sup>52</sup> Nitova, Ana: “Vostok-2010 – Unprecedented War Games in Full Swing in Russia’s Far East”, *Global Crises News*, 05 July 2010, at <http://www.globalcrisisnews.com/general/vostok-2010-unprecedented-war-games-in-full-swing-in-russias-far-east/id=1718/>. Given however that the only suitable candidate to endanger the Russian Far East is arguably China, this interpretation does not seem to amount to a big difference to the “China threat”; it can nevertheless make much sense if the audience targeted was domestic sectors weary of China and who needed to see their fears allayed.



### **3.3. Japan Sinks into the Abyss: The Great Tohoku Earthquake, the Tsunami and the Fukushima Accident: Another Missed Opportunity for Japan-Russia Relations?**

Diplomatic concerns faded temporarily into oblivion on the 11<sup>th</sup> March 2011 when Japan faced a destructive earthquake followed by a devastating Tsunami in the North-Eastern coast and a protracted accident in the nuclear power-station of Fukusima Daiichi, which after uncontrolled radioactive leaks, may turn a big swath of the prefecture of Fukushima into a human wasteland the same way Chernobil did in 1986. Japan had been struck by the worst imaginable nightmare and the Russian reaction was cooperative since the very first moment: Russia was one of the first countries to send a message of condolence and to lend her support. This support initially materialized in badly needed supplies of LNG gas, critical to solve the energy crisis and even coal. Russia also contributed with humanitarian aid.<sup>53</sup>

However, promising as these signs of cooperation might have appeared, nothing substantially changed between Russia and Japan in their territorial dispute: Russia did not stop her plans of reinforcing the Kurile Islands, including visits by high-ranking members of the government and Japan did not relent in her protests.<sup>54</sup> The visit to the Island of Kunashiri of three Korean representatives from the opposition party belonging to the Parliamentary Committee for the Defense of Tokdo/Takeshima was an additional and surely unnecessary provocation.<sup>55</sup> When both Naoto Kan and Dmitry Medvedev had an opportunity to discuss the problem at Deauville on the sidelines of the G-8 Summit, no progress was made beyond the pledge to further discuss and consider solutions. Possible projects of cooperation were agreed upon.<sup>56</sup> Japan and Russia remained as far apart as ever since a very long time and the festering issue of the Northern Territories, the very stumbling block that prevented any improvement in mutual relations had become an even more intractable problem.

### **4. Naoto Kan Resigns and Yoshihiko Noda Takes Over: What Horizons for Japan- Russia relations?**

Naoto Kan stepped down at the end of August after having proved unable to satisfactorily manage the disastrous fallout of the nuclear catastrophe that beset Japan. Yoshihiko Noda, Minister of Finances since June, was elected to succeed him. He inherited a country devastated by the effects of the tsunami and found Japan's foreign policy in shambles.

<sup>53</sup> “Толчки к сближению (Un impulso hacia el acercamiento)”, *Kommersant*, 14 March 2011, at <http://kommersant.ru/doc/1600365>; “□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□(Russia will send a rescue team of around 75 people)”, *Asahi*, 14 March 2011, at <http://www.asahi.com/international/update/0314/TKY201103140078.html>.

<sup>54</sup> “Япония восстановила статус Курил (Japan reestablished the status of the Kurile Islands)”, 13 May 2011, at <http://www.kommersant.ru/doc/1639022>; A visit in May 2011 by Deputy Prime Minister Sergei Ivanov drew particular anger from Japan: “Russian visit to Northern Territories draws anger from Japan”, *Asahi*, 17 May 2011, at <http://www.asahi.com/english/TKY201105160101.html>.

<sup>55</sup> “□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□—□□ (“Don't meddle”, says Japan reacting to the visit of Korean representatives to the Northern Territories)”, *Asahi*, 25 May, at <http://www.asahi.com/international/jiji/JJT201105250043.html>.

<sup>56</sup> “Kan, Medvedev far apart on Northern Territories”, *Asahi*, 29 May, at <http://www.asahi.com/english/TKY201105280188.html>. Both had met the last time at the APEC Meeting of Yokohama on the 13<sup>th</sup> November 2010 right after Medvedev's controversial visit with similar results. See: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11748433>.



The new Prime Minister was quick to confirm the agreement on the relocation of the Futenma base with the US in an effort to mend damaged relations with the US and pledged support for the US-supported project of Trans-Pacific Partnership. He has been pursuing a course of increased economic and strategic cooperation with India, while he has also improved relations with China after the incident of late September 2010. Regarding South-Korea, with whom relations also soured after a new flare-up of the Takeshima/Tok-Do dispute, both Noda and President Lee held two bilateral summits in October and December. They were however not able to agree on the controversy of “*comfort women*” that had resurfaced in the last weeks.<sup>57</sup>

In what regards Japan-Russia relations, few political progresses have been made to date since the new government came to power, even if on the trail of energy cooperation gathering momentum, political statements have become more promising. Close to the end of Naoto Kan’s administration, the Chief of the Presidential Administration, Sergei Naryshkin, paid a visit to Japan in order to soothe relations and to remove some of the huge tension accumulated over the last months. Naryshkin’s statement that, “*Recently, we’ve felt a new atmosphere in the dialogue between Russia and Japan; it has become more favorable to discussing complicated issues. Our relations are flourishing in all areas*”, might appear somehow overblown. However, the emphasis on energy cooperation does point to a field where mutually beneficial cooperation has showed advances as the last months have proved.<sup>58</sup>

Well into Noda’s Administration, Japan can claim progress in the energy field (boosted by the opportunity offered by Japan’s energy breakdown after 11 March), together with some timidly positive signs on the political side as the main achievements. The new administration inherited a Russian proposal to develop so far neglected joint-projects in the field of energy and even to step up a system of direct electric supply from the island of Sakhalin. Subsequently, Noda and Putin discussed energy in their first phone call on the 14<sup>th</sup> October 2011, focusing on LNG increased supply, electricity supply from Sakhalin and joint development in the Russian Far East. Meanwhile, Japanese companies are poised to take part in the development of the Sakhalin III Project and a prospective LNG-Deal involving a LNG plant in Vladivostok which would be ready for 2020 and could sell gas from Sakhalin I, maybe Sakahalin III or even gas coming from the gas fields of Kovykta near the Lake Baykal.<sup>59</sup> These developments invite us to see future Japan-Russia relations in the field of energy cooperation in a very positive light.

<sup>57</sup> “Noda claims successful diplomatic debut”, *The Japan Times*, 25 September 2011, at <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20110925a3.html>; “Japan, India hike defense, economic ties”, *The Japan Times*, 30 December 2011, at <http://www.japantimes.co.jp/print/nn20111230a1.html>; “Mr. Noda’s Beijing summit”, *The Japan Times*, 28 December 2011, at <http://www.japantimes.co.jp/text/ed20111228a2.html>; Smith, Sheila: “Japan Steps Up Asia Diplomacy”, *The Diplomat*, 06 January 2012, at <http://the-diplomat.com/2012/01/06/japan-steps-up-asia-diplomacy/>.

<sup>58</sup> “Working visit by Chief of Staff of the Presidential Executive Office Sergei Naryshkin to Japan”, *Office of the Russian Presidency*, 05 July 2011, at <http://eng.state.kremlin.ru/face/2551>; “Сергей Нарышкин навел мосты с японским кабинетом (Sergei Naryshkin builds bridges to Japan’s government)”, *Kommersant*, 06 July 2011, at <http://www.kommersant.ru/doc/1673398>.

<sup>59</sup> “Japan, Russia step up cooperative energy supply efforts”, *Asahi*, 20 July 2011, at <http://www.asahi.com/english/TKY201107190351.html>; “Noda and Putin talk energy in first phone call”, *Asahi*, 15 October 2011, at [http://ajw.asahi.com/article/behind\\_news/politics/AJ2011101514685](http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ2011101514685); “Токио присматривается к «Сахалину-3» (Tokyo interested in Sakhalin-3)”, *Kommersant*, 23 November 2011, at <http://www.kommersant.ru/doc/1822437>; “Japanese companies may join Sakhalin-III project”, *RIA Novosti*, 23 November 2011, at <http://en.rian.ru/world/20111123/168962225.html> and “Russia-Japan LNG deal imminent”, *Yomiuri*, 07 January 2012, at <http://www.yomiuri.co.jp/dy/business/T120106005109.htm>.



Political developments that have occurred parallel to energy deals and agreements seen in the paragraph above, are, as we already mentioned at the beginning, quite modest. As it has become usual, they do not move beyond vague rhetorical statements and promises: as an example, in the wake of Naryshkin's trip, Russian Minister of Foreign Affairs, Sergei Lavrov, exposed in a phone call in September 2011 to his Japanese counterpart, Minister of Foreign Affairs Koichiro Genba, his willingness to discuss matters related to the signing of a peace treaty but keeping to the already classical expression of the "quiet atmosphere" which is needed before holding such a discussion. This formula was repeated when Medvedev and Noda met on the sidelines of the APEC Summit in Honolulu but nothing beyond it came to concretion.<sup>60</sup> However, Russian military and economic projects in the Kurile Islands continue: launchers for anti-air missiles will be established and a new battalion of tanks deployed. According to the same source at the Russian Defense Ministry, new military facilities are to be built in both Kunashiri and Etorofu.<sup>61</sup> Among civilian projects, Russia plans the construction of a wharf and a maritime station in Etorofu for 2013.<sup>62</sup> As the Russian daily *Kommersant* pointed out in a recent article, new projects and investments are turning life in the formerly forsaken islands much easier;<sup>63</sup> Russian intentions to attract Japanese investments to the Kurile Islands are quite unlikely to succeed in the short term, but as President Medvedev pointed out recently, plans to develop these territories will not be thwarted by lack of Japanese contributions.<sup>64</sup> Russia clearly sees the development of the Kurile Islands as a strategic goal; if any, Japan can contribute as an economic partner, always within the framework of Russian plans, and will hardly be able to exert any leverage withholding investments. Political progress in this contentious issue has hardly ever had so bleak prospects.

## 5. Epilogue

The prospects of better Japan-Russia relations seemed to increase with the inception of a new administration headed by the DPJ. A seemingly Russia-friendly Prime Minister as Yukio Hatoyama and poised to push for a big revision of Japan's foreign policy represented for many a one-time opportunity to satisfactorily solve a long-drawn contentious. However, the new government soon endorsed the classical inflexible stance on the territorial dispute, thus thwarting any attempt to move beyond old patterns that had proved self-defeating. While Japan devoted most of her attention to solve the more pressing need of abiding to electoral

<sup>60</sup> "Лавров готов обсуждать с Токио мирный договор без «предварительных условий» японской стороны (Lavrov ready to consider a Peace Treaty with Japan without previous conditions from the Japanese side)", *Vedomosti*, 09 September 2011, at [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1362203/rossiya\\_gotova\\_obsuzhdat\\_mirnyj\\_dogovor\\_s\\_yaponiej\\_no](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1362203/rossiya_gotova_obsuzhdat_mirnyj_dogovor_s_yaponiej_no) and "Japan, Russia agree to discuss territorial dispute in 'quiet atmosphere'", *Japan Times*, 14 November 2011, at <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20111114a4.html>.

<sup>61</sup> "□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□—□□□ (Russian source: Anti-air missiles, a battalion of tanks and military facilities to be established in the Northern Territories)", *Asahi*, 12 October 2011, at <http://www.asahi.com/international/jiji/JJT201110120148.html>.

<sup>62</sup> "На Курилах построят грузопассажирский комплекс стоимостью более 1 млрд руб. (A Facility for passenger and ware transportation will be built in Iturup – value more than one billion rubles)", *Kommersant*, 30 November 2011, at <http://www.kommersant.ru/doc/1826905>.

<sup>63</sup> "Новые горизонты — на островах (New horizons in the islands)", *Kommersant*, 29 November 2011, at <http://www.kommersant.ru/doc-rss/1826144>.

<sup>64</sup> "Медведев пригласил японских инвесторов вложиться в Южные Курилы (Medvedev invited Japanese investors into the Kuriles)", *Vedomosti*, 11 November 2011, at [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1418709/medvedev\\_priglasil\\_yaponskih\\_investorov\\_vlozhitsya\\_v\\_yuzhnye](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1418709/medvedev_priglasil_yaponskih_investorov_vlozhitsya_v_yuzhnye).





promises on the relocation of the Futenma base in Okinawa, Russia was relegated into oblivion while the grand project of an East-Asian Community fizzled.

Naoto Kan's administration brought a more conservative pro-US diplomacy. This came at the same time as Russia was deciding on a new course in her Asian policy. This new course entailed a reinforcement of her partnership with China and strained relations with Japan. The Kurile Islands became a symbol of Russian intentions to make her presence felt in Asia. As a consequence therefore of Medvedev's highly symbolic visit to Kunashiri, Japan reacted with fury. That Russia did not care about the Japanese reaction to what would most likely be seen from Tokyo as an unnecessary provocation, said much of how Japan had become totally secondary in Russian calculations. In this context, not even Russian readily available aid to Japan after the triple crisis (earthquake, tsunami and nuclear accident), could open the door to a new rapprochement. The successor of Kan, Yoshihiko Noda, would inherit one of the most dead-locked situations ever found in Japan-Russian relations.

To date, Noda's administration has not been able to change much in such dire a state of affairs. The new administration however seems to have been able so far to skillfully move in the diplomatic arena: relations with the US seem to be on the mend, a closer strategic partnership is being established with India, while relations with China have also improved after the latest diplomatic confrontation on account of their territorial dispute. What prospects exist for the weakest link, Japan-Russia relations? Politically, they remain deadlocked, but economic relations in the energy field seem to be moving on satisfactorily; both countries have not pushed their mutual aversion as far as to turn mutually beneficial patterns of partnership hostage of their political differences. With Russia betting strongly on her presence in Asia and both heavily investing and reinforcing her military in the Kurile Islands, flexibility regarding the territorial contentious is not to be expected. If Japan wants to improve her relations with Russia, she will surely have to accept a postponement of her territorial claims and take advantage of Russian renewed assertiveness and willingness to accept investments and cooperation. Russian need to develop her Far East opens the door for Japan to play a decisive role. If Japan jumps on this door of opportunity, she will have to focus more on direct economic benefits than on prospective political solutions of the territorial contentious. Whether Japan will be willing to run the risk of reinforcing Russia's foothold in Asia and therefore push the prospect of reversion further away is quite unlikely in the current state of affairs. However, if Noda's administration's current pragmatism prevails, Russia's organization of the Vladivostok APEC Summit in September 2012 under the helm of a new President, most likely, current Prime Minister Vladimir Putin, will be an opportunity to further pursue economic deals and deepen the energy partnership. The next months will tell whether even modest prospects can be accomplished.

Russia and Japan seem not to be able to do much for improving their mutual relations, but solidification of strategic divides in Asia with a China-Russia and a US-Japan block in opposing sides, will make it even harder in the coming years.<sup>65</sup> Japan has the key for Russia to develop her Far East and to become a balance to China's smothering embrace. Japan has also the key to detach, at least partially, Russia from Chinese partnership, something that as Wikileaks exposed, has not gone unnoticed in the US strategic thinking.<sup>66</sup> However, short

<sup>65</sup> For an interesting discussion on this, see: Rozman, Gilbert: "Can Japan, Russia Transform Asia?", *The Diplomat*, 24 December 2011, at <http://the-diplomat.com/2011/12/24/can-japan-russia-transform-asia/>.

<sup>66</sup> "WikiLeaks о Южных Курилах (Wikileaks on the Southern Kuriles)", *Kommersant*, 13 May 2011, at <http://kommersant.ru/doc/1639370>; "Russia Flirted as China Flexed, Documents Show", *The Wall Street Journal (Blog: Japan Real Time)*, 11 May 2011, at <http://blogs.wsj.com/japanrealtime/2011/05/11/russia-flirted-as-china-flexed-documents-show/>; "cable 07TOKYO2690, ABE-PUTIN G-8 SUMMIT: RUSSIA AGREES TO",



term concerns will most likely bring about the reinforcement of these existing partnerships and kill in the bud any serious attempts to move beyond these dividing lines towards more flexible partnerships: Russia and Japan have very hard tasks ahead if they want to improve their relations. Forging the will towards that goal is the first challenge. Keeping to their silently flourishing energy cooperation will remain for years the baseline to any improvement.

---

*Wikileaks*, 30-08-2011, at <http://www.wikileaks.ch/cable/2007/06/07TOKYO2690.html>; Kyodo: "U.S. criticizes Japan over island dispute with Russia: WikiLeaks+", *Breitbart*, 10 May 2011, at [http://www.breitbart.com/article.php?id=D9N4MAFO2&show\\_article=1](http://www.breitbart.com/article.php?id=D9N4MAFO2&show_article=1).



## NEW SOCIAL MOVEMENTS, INTERNATIONAL SECURITY AND THE NEW SOCIAL PROTESTS: THE RISE AND FALL OF PACIFISM

**José Antonio Peña<sup>1</sup>**

*Universidad Pablo de Olavide*

**Iván Medina<sup>2</sup>**

*Universidad Autónoma de Barcelona*

### **Abstract:**

This article examines the pacifist movement from a twofold approach: on the one hand, it discusses the various achievements of the pacifist movement regarding security issues, and, on the other hand, it assesses whether the new protests in Europe, the United States, and the Arab-Muslim world have revitalised pacifism's claims. We are therefore interested in the role citizens' protests play in shaping international relations, especially when it comes to exert democratic control on national governments and raise public awareness of international risks. We conclude that pacifism is not becoming a core demand for the new social protests as they challenge economic-related reforms (Europe and the United States) or attempt to topple dictatorships even by violence (Arab-Muslim world).

**Keywords:** Pacifism, International, Security, Protests.

### **Resumen:**

*Este artículo examina el movimiento pacifista desde una doble vertiente: por un lado, se discuten los logros alcanzados por el movimiento pacifista en relación con los temas de seguridad y, por otro lado, se analiza si las nuevas protestas sociales en Europa, Estados Unidos y el mundo arabo-musulmán han revitalizado las demandas del pacifismo. De tal forma, estamos interesados en el papel que las protestas ciudadanas desempeñan en dar forma a las relaciones internacionales, especialmente cuando se trata de ejercer control democrático sobre los gobiernos nacionales y concienciar a la población sobre los riesgos internacionales. Llegamos a la conclusión de que las actuales protestas no han asumido las reivindicaciones pacifistas en tanto que sus principales demandas son de corte económico (en Europa y Estados Unidos) o pretenden erradicar dictaduras incluso con medios violentos (mundo arabo-musulmán).*

**Palabras clave:** Pacifismo, internacional, seguridad, protestas.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

<sup>1</sup> José Antonio Peña Ramos es Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Líneas de investigación: políticas públicas de defensa y estrategias de seguridad nacional, comunidades islámicas, movimientos sociales y seguridad internacional, grupos de interés religioso islámico. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, Edificio 14, Crta de Utrera, km. 1, 41013-Sevilla. E-mail: [japer@upo.es](mailto:japer@upo.es).

<sup>2</sup> Iván Medina Iborra es Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Líneas de investigación: grupos de interés, organizaciones empresariales, nuevo regionalismo, élites económicas. Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat Ciencia Política y Sociología, Dpto. Ciencia Política y Derecho Público, Unidad Ciencia Política y de la Administración, Edifici B, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). E-mail: [ivan.medina@uab.cat](mailto:ivan.medina@uab.cat).



## 1. Introduction

As is widely known, Social Movements (SMs) are non-state actors constituting one of the main forms linking civil society to the institutionalised political power. Social protests constantly arise new claims in favour of democracy, welfare, equality, and citizens' rights. As a consequence of long-term citizens' pressures, many of these broad demands have been included in public policy such as, for instance, social security, women's promotion, environmental programmes, and so forth. However, since SMs have been achieving their goals, their ability to set up new objectives with which to recruit new supports diminishes. In general terms, the more a social movement's demands are institutionalised, the less it is likely to attract new supporters, be on vogue, and then survive. This is the case, for instance, of the labour movement once trade unions and socialist parties have both undergone a series of organisational crises and electoral turndowns.

We primarily discuss the current stage of the Pacifist Social Movement (PSM hereafter) now that social protests seem to have been revitalised globally as, for instance, in the Arab-Muslim world (the Arab Spring), Europe (Occupy the London Stock Exchange, the Spanish Outraged), as well as the United States (Occupy Wall Street). Despite the completely transversal nature of the PSM, our main concern relates to PSM' demands regarding international security. In fact, the PSM is not alien to such a topic in that it was soon integrated within the AntiGlobalisation protests. Since the majority of the new Social Movements have had an anti-war approach, and since they show a clear anti-imperialist bias, it is worth focusing on the PSM's impact on international security, as well as on the new concept of security involving international instability, environmental degradation, pandemics, massive unemployment, and so forth.

This article unfolds as follows: first, we discuss the relationship between the PSM and international security; second, we analyse the various aspects shaping the PSM; and third, we examine whether the new social protests in Europe and in the Arab-Muslim world have altered and/or renewed the basis of global pacifism.

## 2. The Pacifist Social Movement Challenging Security Issues

Social Movements emerged as means of improving certain aspects of the traditional capitalist nation-state,<sup>3</sup> whereas the various new social movements (NSMs) confronted the Cold War and the hyper-bureaucratic Social Welfare state, in a context charted by the transition from materialist towards post-materialist values that Inglehart noted in the 1970s. May 1968 paved the way for the old SMs to build bridges with the NSMs, namely, pacifism, ecologism, and feminism. From a political elites' standpoint, the action taken by both SMs and NSMs arose a whole set of risks and opportunities, in which the nation-state appears to be in permanent crisis. Doubtlessly NSMs have played a major role in eroding the state's power in a context in

---

<sup>3</sup> Many different definitions of SMs have been put forward (Scott, A. (1990): *Ideology and the New Social Movements*, London, Unwin Hyman, p. 6; Giddens, A. (2000): *Sociología*, Madrid, Alianza, p. 645). In our contention, one of the most satisfactory definitions is that given by Snow, Soule and Kriesi (Snow, D. A.; Soule, S. A. and Kriesi, H.: "Mapping the Terrain", in Snow, D. A.; Soule, S. A. and Kriesi, H. (eds.) (2004): *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford, UK, Blackwell Publishing, p. 11): 'collectivities acting with some degree of organization and continuity outside of institutional or organizational channels for the purpose of challenging or defending extant authority, whether it is institutionally or culturally based, in the group, organization, society, culture, or world order of which they are a part'.



which Western civil societies are increasingly interested and involved in national and international politics, thus citizens try in several manners to increase their participation in the decision-making. A first goal was to stop the Vietnam War and slow down the nuclear proliferation. In this respect, it is difficult to find successful events carried out by citizens as a whole against the state's interests and the economically powerful elite such as those experienced in the 1960s.<sup>4</sup> NSMs have benefited from the global expansion of technology with respect to the internationalisation of traditional media (newspapers, television).<sup>5</sup>

There are evidences of NSMs throughout Europe. To name a few cases, NSMs criticized the growing consumerism in the Netherlands through pacifist student protests; West Germany witnessed an escalating student unrest triggered by the assassination attempt of the student's leader Rudi Dutschke; whereas the *Hot Autumn's* strikes of 1969 were notorious in Italy. As regards America, the Vietnam War stirred student and racial unrests in the United States; Mexico experienced student movements, the massacre in the "Plaza de las Tres Culturas", and bloody disturbances; in Bolivia, the Revolution followed the death of Che Guevara in 1967; and in Uruguay, the *Tupamaros* guerrilla emerged. Meanwhile in Asia, the All-Japan Federation of Student Self-Government Associations supported anti-US demonstrations; China initiated a cultural revolution; and Nepal became a point of reference and transnational attraction for the hippie movement.

Therefore, it was during 1970s when the various NSMs began to highlight specific concerns about international security. Since international security is a worldwide concern, NSMs depict a transnational scope. We refer to a transnational movement when it is essentially composed of closely interrelated groups and organisations, which belong to more than one country.<sup>6</sup> In this vein, 'the emergence of a more coherent global civil society, even while extremely heterogeneous, with significant unifying bodies such as the World Social Forums, has profoundly altered the correlation of forces between states and international institutions on the one hand, and popular sectors from different countries and regions on the other'.<sup>7</sup> But without being dramatic, one must admit that global citizens' claims are likely to enlarge governments' window of political opportunities so as to improve certain aspects of public administrations and better understand social demands.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Ruiz Jiménez, J. A.: "El movimiento pacifista en el siglo XXI: nuevos principios y estrategias", *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 5, nº 14 (2006).

<sup>5</sup> Della Porta, D. and Mosca, L.: "Global-net for Global Movements? A network of Networks for a Movement of Movements", *Journal of Public Policy*, nº 25 (2005), pp. 165-190; Jiménez, M. and Calle, Á.: "The Global Justice Movements in Spain", in Della Porta, D. (ed.) (2007): *The Global Justice Movement: A Cross-National and Transnational Perspective*, Boulder, Paradigm Publishers, pp. 79-102; Gallego, A.; San Martín, J. and Cristancho, C.: "La movilización política: medición y relevancia", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 23 (2010), p. 114.

<sup>6</sup> Rucht, D.: "The Transnationalization of Social Movements: Trends, Causes, Problems", in Della Porta, D; Kriesi, H. and Rucht, D. (eds.) (1999): *Social Movements in a Globalizing World*, Houndmills, Macmillan, p. 207.

<sup>7</sup> Edelman, M.: "Los movimientos campesinos transnacionales: éxitos y retos, paradojas y perspectivas", presentation at the seminar *¿Quiénes son los campesinos hoy?: Diálogos en torno a la antropología y los estudios rurales en Colombia*, organised by Nadia Rodríguez and Juana Camacho, XII Anthropology Congress in Colombia, National University of Colombia, Bogotá (2007), pp. 1-2. (own translation).

<sup>8</sup> Within classic SMs, the labour movement is a historical example in this respect: it highlighted and demanded improvement in the working class's living conditions and democratic consolidation, and was gradually channelled into the institutions and incorporated into the logic of the state. Because of their action, NSMs have also created a favourable atmosphere for states to pass new or amend existing laws that favour conscientious objection, arms trade control, environmental protection, gender equality, etc.



The people supporting the PSM consider peace as a major political force. This leads to reject Von Clausewitz's oft-cited statement: 'War is the continuation of politics by other means.' The PSM, in stressing the salience of pacifism as a global need, has produced forms of mobilisation and thought in support of peace and against war, both of which are notions that are understood generically, on the grounds of various convictions emerging from religion, humanities, philosophy, and politics.<sup>9</sup> In practical terms, the PSM invites a number of different actors pursuing specific goals such as, for instance, conscientious objection; antimilitarism; antinuclearism; ecopacifism; humanitarianism; solidarity (in recent times carried out mainly by NGOs in conflict zones); reconciliation; as well as human rights and non-violence.<sup>10</sup>

Bergantiños and Ibarra have indicated that PSM's main strength comes from its internal heterogeneity, because it allows PSM to bring together all types of people ranging from activists in pacifist-based religious movements to extra-parliamentary left-wing formations. However, the extreme fear propagated by governments during the 1960s, leading to left-wing intellectuals to believe in the possibility of a nuclear conflict that would cause a fatal extermination, largely contributed to spread pacifism's discourse. Thus, 'the culture of fear [which is one of the main social drivers] increases pacifism's ability to mobilise'.<sup>11</sup> Nevertheless, PSM covers other topics beyond antinuclear campaigns.<sup>12</sup> It also advocates, for instance, objection to military service; rejection of armed forces; opposition to the outbreak of new wars and the end of existing wars; the prohibition of arms sales to states embroiled in conflicts; the exhaustion of political, diplomatic, and negotiating initiatives before resorting to military intervention; as well as the ineffectiveness and also the counterproductive effects of war in the resolution of conflicts, including the recently fashionable concept "preventive war".<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> López Martínez, M. (dir.) (2004): *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, Granada, Universidad de Granada, p. 829.

<sup>10</sup> López Martínez, M.: "La sociedad civil por la paz", in Muñoz Muñoz, F. A. and López Martínez, M. (eds.) (2000): *Historia de la paz: tiempos, espacios y actores*, Granada, Universidad de Granada, p. 293.

<sup>11</sup> Bergantiños, N. and Ibarra, P.: "Eco-Pacifismo y Antimilitarismo. Nuevos Movimientos Sociales y Jóvenes en el Movimiento Alterglobalizador", *Revista de estudios de juventud*, nº 76 (2007), p. 116 (our translation).

<sup>12</sup> Ruiz Jiménez, *op. cit.*

<sup>13</sup> Bergantiños and Ibarra, *op. cit.*, p. 116.



### 3. What impact has the PSM had on international security? <sup>14</sup>

Martí i Puig<sup>15</sup> suggested to analyse NSMs' impact on international security in relation with the four areas in which political activity can be divided, namely, symbolic, interactive, institutional, and substantive. First of all, we consider important to stress two broad evidences, on the one hand, that the state is far from being a marginal actor in international security, and, on the other hand, that the situation in which the concept of "security of human beings" replaces the concept of "security of the states" has not come true.<sup>16</sup>

#### 3.1. Symbolic area

Following a period of relative decline (or adaptation according to some scholars), experienced by pacifism during the 1990s after the rise of the antimissile pacifism of the 1980s and the antinuclear pacifism of the 1970s and 1980s, the PSM achieved its major success as the Iraqi war came to an imminent outbreak in 2003. The Gulf War in 1991 was deleterious to the pacifist aspirations. The public perception of the war being fair, acted as a thorough disincentive for the PSM to recruit new members at least until 2003. The largest global mobilisation in support of a pacifist demand took place under the unitary slogan "No War On Iraq". On the 16<sup>th</sup> February 2003, demonstrations brought together ten millions of people from all over the world. In fact, these were the first truly global demonstrations in history. The extraordinary visibility -essential in the symbolic area- achieved by the PSM in 2003 led to its revitalisation and reformulation as a reaction to the "War on Terror" beginning after the attacks of 9/11.

The PSM has fostered changes in both individual and collective values, opinions, attitudes, and behaviour regarding international security. It has also contributed to shaping

---

<sup>14</sup> We will focus on the 'external impact', since the 'internal impact' relates to reproducing the participative structures and mobilisation cycles (our translation) (Calle, Á.: "El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global", *Revista Española de Investigaciones Sociales*, nº 120 (2007), pp. 139;144). It is not our intention to take sides in the debate on the measurement of the impact, because it is generally difficult to ascertain the actual quantitative or qualitative impact produced by NSMs through their actions in direct and clear terms of cause and effect; and because the process of measurement itself is not easy. We also believe that Calle is right when he notes it is more appropriate to refer more to 'social mark' rather than success or failure when we deal with the impact of NSMs. This should not only be construed as an issue of final causes, of achieving quantifiable demands; it should also be conceived as the ability to introduce themes in prominent positions on national and international political agendas, to force changes in the strategies of the other actors - especially states- on the international scene and to raise awareness in the global civil society and promote changes in its values and attitudes. Hence, for instance the need to refer to the symbolic and interactive areas of political activity (Calle, *op. cit.*, pp. 146,150). Consequently although it has been difficult to gauge the impact and there have been no theories on the success of SMs since political science began to take an interest in the SM phenomenon in the 1950s, there has been a firm belief that they are a motor for political development and social change (Heberle, R. (1951): *Social Movements: An Introduction to Political Sociology*, New York, Appleton-Century-Crofts; Stammer, O.: "Politische Soziologie", in Gehlen, A. y Schelsky, H. (eds.) (1955): *Soziologie. Ein Lehrund Handbuch zur modernen Gesellechaftskunde*, Düsseldorf & Köln, Diederichs, p. 305; Sztompka, P. (1995): *Sociología del cambio social*, Madrid, Alianza; Pont, J.: "La investigación de los Movimientos Sociales desde la sociología y la ciencia política. Una propuesta de aproximación teórica", *Papers. Revista de Sociología*, nº 56 (1998), p. 260; Funes, M. J. and Monferrer, J.: "Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación", in Funes, M. J. and Adell, R. (eds.) (2003): *Movimientos sociales: cambio social y participación*, Madrid, UNED, pp. 21-58).

<sup>15</sup> Martí i Puig, S.: "Los movimientos sociales en un mundo globalizado: ¿alguna novedad?", *América Latina Hoy*, nº 36 (2004), pp. 94-96.

<sup>16</sup> We need to clarify the fact that the boundaries between the symbolic, interactive, institutional and substantive areas may be diffuse, that certain actions by the PSM may be limited, but not exclusively, to a single area, and that success in a certain area does not necessarily imply success in another one.



new collective identities that goes beyond the nation-states. The pacifist mobilisations against the Iraq war were a qualitative step forward compared with the antinuclear mobilisations of the 1970s and 1980s, and those demanding the end of the Vietnam War. While these were motivated by the existence of a real and immediate threat to many of the activists themselves (who could have ended up being sent as soldiers to Vietnam), the mobilisations of February 2003 not only opposed the war in Iraq and supported the potential Iraqi victims, but also rejected the use of war as a valid mechanism to resolve international conflicts.

Nevertheless, such a delegitimisation of the preventive war did not boost radical changes in the symbolic area. As the PSM strives in achieving a real pacifist society by advocating the pacifist global ideology, the movement becomes excessively limited to its 'instrumental network', which mobilises only ad hoc actors to pursue temporary goals. This occurred in 2003 when the PSM intended to avoid the beginning of military intervention.<sup>17</sup> Therefore, the PSM has failed in raising international security as an issue of paramount concern for a vast number of people who really feel they are no longer threatened by an imminent international conflict. Above all, societies continue to focus their immediate demands on domestic issues —where national security is not a major concern. People are sporadically concerned about international security issues, especially if they believe they are directly affected.

### 3.2. Interactive area

In the interactive area, the PSM has contributed to the emergence of new political actors and fostered changes in the structures of political representation and the various alliances among actors. For instance, a strong alliance has been forged between ecopacifist political parties and several left-wing associations such as the European Green Party. Along with other NSMs and various groups and popular initiatives, the PSM contributed to the founding in 1980 of the Greens political party in Germany ("Die Grünen", that in 1993 merged with "Bündnis 90" party to form "Bündnis 90/Die Grünen"). In its founding manifesto, the Greens not only criticised military confrontations, rejected violence, and supported dialogue to avoid wars and destruction, they also present themselves as a new form of political party in which extra-parliamentary actors were more than welcome to join.

From 1998 to 2005, "Bündnis 90/Die Grünen" were also part of the German Federal Government alongside the Social Democratic Party (SPD), when it opposed military intervention in Iraq (2003). However, it supported military intervention in Kosovo (1999), arguing that this could avoid the genocide of the Kosovo Albanian population. This generated harsh criticism from the pacifist sector within the party, and shed light on another structural weakness of pacifism, which frequently undermines its ability to have an impact on international security: the hopeless infeasibility of many of its proposals. These are framed in a romantic concept of international security and, although legitimate, it turns out impossible to be implemented. This excludes the PSM from decision-making processes -of which the "rules of the game" they do not accept are based on Realism-.

Besides this, the fact that the PSM encouraged the creation of both political parties and interest groups is another example of its major inability to achieve its objectives alone, as is the implicit recognition of the greater ability of other actors to have an impact on international security and public security and defence policies.

---

<sup>17</sup> Ibarra, P. (2005): *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Madrid, Síntesis, p. 252, (own translation).





### 3.3. Institutional area

As regards the institutional area, the PSM has contributed to the formulation of new administrative procedures, new spaces, and stable mechanisms for negotiating with authorities. Perhaps the best example is the World Social Forum (WSF). The WSF rejects violence as a means of exerting social control by the governments. On the contrary, WSF encourages pacific relations between people, ethnic groups, genres, and races, and refuses to be considered an entity or organisation. It defines itself as:

“an open meeting place where social movements, networks, NGOs and other civil society organizations opposed to neo-liberalism and a world dominated by capital or by any form of imperialism come together to pursue their thinking, to debate ideas democratically, for formulate proposals, share their experiences freely and network for effective action. (...) [I]t has taken the form of a permanent world process seeking and building alternatives to neo-liberal policies. (...) [It] is also characterized by plurality and diversity, is non-confessional, non-governmental and non-party. It proposes to facilitate decentralized coordination and networking among organizations engaged in concrete action towards building another world, at any level from the local to the international, but it does not intend to be a body representing world civil society. The World Social Forum is neither a group nor an organization”<sup>18</sup>

The European Social Forum (ESF) is another example. It is against Europe becoming a global military power, thus it supports the creation of an international justice system that could penalise states and anyone responsible of war crimes. Additionally, it advocates the abolition of NATO and other military alliances and foreign military bases throughout the world. It rejects the concept of preventive war and humanitarian war as it opposes to the production and use of nuclear weapons and other weapons of mass destruction. Overall, the ESF is committed to disarmament and demilitarisation, and aims to the replacement of the notion of “security of states” by that of “security of human beings”.

However, the need to resort to the creation of these types of alternative spaces that are somewhat removed from society indicates a weakness of the PSM when it comes to exerting effective influence on security issues. These forums reinforce the self-esteem of the people involved, but they rarely have a clear impact on the entire international system. Firstly, because the lack of plurality of their internal make-up diminishes the validity of the decisions adopted; and, secondly, because the nature of the mechanisms used in decision-making lessens their efficiency. For example, the WSF prohibits the participation of actors who play a key role in international security, such as military organisations, party representations, and political representatives—unless they are personally and expressly invited by the WSF and accept its Charter of Principles. On the other hand, it has internal mechanisms for decision-making whose nature (excessive complexity, flexibility, horizontality, lack of hierarchy, independence of the participants) makes it difficult to agree on unitary stances and often leads to ineffectiveness.

---

<sup>18</sup> On the World Social Forum see: [http://forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=19&cd\\_language=2](http://forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=19&cd_language=2)



### 3.4. Substantive area

As for the substantive area, the PSM has forced to modify various security policies. It has also created new opportunities for mobilisation on security-related issues. The PSM has managed to freeze plans to develop nuclear energy in states such as Norway, the Netherlands, Italy and Austria, but not in the UK and France, despite the potential incentive represented by the accident at the Chernobyl nuclear plant in 1986.<sup>19</sup> In 1992, the PSM started the ‘International Campaign to Ban Landmines’ and won the Nobel Peace Prize in 1997 for its significant contribution to the Ottawa Treaty (1997) against anti-personnel mines, despite the initial opposition of most of the states that later ratified it. Since 1999, the ‘International Action Network on Small Arms’ (IANSA) managed to limit the manufacture and trade of small arms and make them more transparent. The PSM also made a significant contribution to the establishment of the International Criminal Court.<sup>20</sup> Likewise, the PSM played a salient role in the *Euromissile crisis* (1979-1983) when it opposed the deployment by NATO of the United States’ “Pershing II” and “Cruise” missiles in Western Europe in response to the stationing of medium-range Soviet “SS-20” nuclear missiles in central and Eastern Europe states. However, the PSM was only successful in delaying the deployment of missiles. Hence, it is difficult to determine to what extent the PSM contributed to the later removal of nuclear warheads in the Netherlands, Belgium and Germany, as well as with the sharp cut in nuclear warheads by the UK.<sup>21</sup>

Nevertheless, PSM’s current influence is conditioned by the power struggle within the international arena. The PSM is weaker than national governments, public security agencies, and other non-state actors such as, for instance, the powerful European nuclear lobby. Governments can debase PSM’s demands by excluding them from decisions such as, for instance, when the widespread abolition of compulsory military service was enacted. If governments capture the whole legitimacy of pacifist initiatives, citizens are prone to forget about PSM as a key political force. It seems that the PSM’s recent integration into the Antiglobalisation movement (AM) has arisen new opportunities, as well as new threats. The PSM may benefit from Antiglobalists’ mobilisation in many ways. It is expected that pacifism gains influence within the AM and, consequently, PSM’s voice sounds louder. However, the worst scenario must not be rejected. It is probable that the mixed nature of the AM’s demands would dilute pacifist proposals, thereby making the PSM’s claims be irrelevant in a joint programme, especially in the case of hypothetical progress by AM’s radical anti-system sectors.

## 4. The Pacifist Social Movement and the New Social Protests

The current stream of social protests, which highlights S. Hessel’s book “*Time for Outrage!*” as one of its key intellectual mainstay, includes four key episodes with similar features and claims, but also with their own specific demands. These four episodes are: a) the emergence of social protests in France and the United Kingdom; b) the so-called Arab Spring; c) the 15M

<sup>19</sup> Flam, H.: “Conclusion: Structural Impacts of the Anti-nuclear Movements”, in H. Flam (ed.) (1994a): *States and Anti-Nuclear Movements*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 416-422; Flam, H. (ed.) (1994b): *States and Anti-Nuclear Movements*, Edinburgh, Edinburgh University Press; Ajángiz, R.: “Las consecuencias de los movimientos sociales: democracia participativa” (2001), in <http://partehartuz.org/prin9.htm>.

<sup>20</sup> Ruiz Jiménez, *op. cit.*

<sup>21</sup> Ajángiz, *op. cit.*



movement or the movement of the “Spanish Outraged”; and d) the appearance of social protests in the United States against Wall Street and other financial institutions.

It was in France and the United Kingdom where a new series of social protests emerged in autumn 2010. French and British people joined a number of protests claiming against budget cuts in social policy; the delay in the retirement age; increased tuition fees; as well as a financial system based on speculation. In December 2010, the Arab Spring commenced with the Jasmine revolution in Tunisia that, as in many other nations of the Arab-Muslim world, demanded democratic advances and improvements in living conditions. In May 2011, a week before the celebration of local and regional elections in Spain, the “Outraged movement” strongly emerged as an informal coalition of various social platforms previously formed. The Spanish movement used social networks as relevant communication channels and achieved a salient mobilisation by occupying squares and camping in the streets. One can find among its demands: the improvement of democratic institutions; the reform of the electoral system to diminish bipartidism; and the removal of public subsidies to banks. Finally, in September 2011, the protests arrived to the United States led by the “Occupy Wall Street” movement. This movement calls on the federal government to effectively tackle the economic crisis.

As for the relationship between the PSM and the new wave of social protests in Europe and the United States, we still lack the necessary perspective to make a conclusive assessment. So far, the *Spanish Outraged* movement considers violence as a social control mechanism, and has a non-violent culture that is widely reflected in its strategy and actions. However, in light of what happened so far, it seems that the PSM is unlikely to play an important role in the current cycle of social mobilisation. We pose two basic reasons to explain why the PSM is not facing such a revitalisation.

First, although the current social protests are perhaps the most intense demonstrations since May 1968, they do not refer to international security as being one of their main concerns. In Europe, protests criticise the several cuts on public budgets as well as the alleged elitist dirigisme against people’s will. Some groupings have requested to suppress the military budget to put that money in social services, but their voice is not as mighty as those claiming against bankers. Moreover, the media coverage of current demonstrations do not focus on their antinuclear profile, even when the tsunami in Japan proved to be a real challenge for security as various nuclear power stations faced serious risks. Protests have neither had a clear message to the various operations carried out by UN and NATO interventions such as those in the Arab-Muslim world, or by the United States including the military operation against Bin Laden and other Al-Qaeda leaders. These sorts of protests have primarily regarded economic-related concerns (“Occupy Wall Street”, “Occupy the London Stock Exchange”). The current stage of the protests does not highlight pacifism as one of its main demands, thus people involved seem to have been renewed old social movements demands (labour, unions) rather than NSMs’ claims. It puts on the table the question whether the PSM supporters can include their beliefs in a movement that operates in a very anarchic manner by using social networks to forge ideas, organise activities, and share responsibilities.

Secondly, protests in the Arab-Muslim world have not been inspired in all cases by a non-violent culture. In fact, in countries such as Syria and Yemen, protests have led to armed conflicts, and Libya has faced a cruel civil war. In these countries, certain actors claiming for democratic progress and welfare began to use violent means, in part as a response to government violence, leading to an open armed conflict generating scenarios needed of international intervention. In the case of Libya, the civil war situation led to a NATO intervention (“Unified Protector”), which implemented a no-fly zone, led to an arms embargo



by sea, and tried to protect civilians by reducing the military capacity of the Gaddafi regime (mainly air strikes against military installations and weapons), making it easier, although not part of its mission, the advance of the rebel National Transitional Council (NTC). New Arab leaders will surely ask the people to reduce conflicts and trust the government efforts to speed up democratic reforms. However, it seems difficult that a real pacifist movement can be established in the Arab-Muslim world beyond a formal (constitutional) agreement to avoid military tensions within each country. The region is far from being stable, as old conflicts remain active, like Palestine, Israel, Iran, terrorism, and so forth. Moreover, there is not a clear resurgence of pacifist political parties in countries facing electoral competition. They are rather considering the religious cleavage as Islamic parties are becoming stronger than other forces. Therefore, the PSM is not able to grow in new territories that have recently undergone dictatorships. Hence, it seems that the PSM has not been able to react to contexts in which the line between peaceful actors and violent actors was diffuse, in which violent means have been used as a defence to achieve further legitimate objectives.

Overall, the afore-mentioned difficulties for the peace movement to achieve its objectives in the current climate of protests are caused by problems regarding its strategies and its members. According to Bennett,<sup>22</sup> two key factors differentiate the NMS from the current stream of protests: on the one hand, the use of new technologies to share information and organise mobilisations, and, on the other hand, the network structure of the new protests, which gives NGOs less relevance than that of the pacifist movement so far. In short:

The current era of social justice activism still includes NGO policy networks, of course, but they now operate in a more emergent movement environment of large-scale direct activism, multi-issue networks, and untidy “permanent” campaigns with less clear goals and political relationships with targets. Those targets range over combinations of trade organizations, G7 summits, European Union meetings, WEF gatherings, and major corporations and industrial sectors (apparel, forest products, food, and media, among others).<sup>23</sup>

This leads the PSM to face a serious dilemma: whether to keep on developing a strategy focused on well-organised campaigns conducted by a limited number of actors aiming at promoting policy change or, otherwise, to join an emerging movement charted by mass protest aimed at permanent campaigns on a multitude of topics. In other words, what the PSM must decide is whether to remain a single-issue movement despite losing political strength or, otherwise, to accept that pacifism is no longer a core theme of a transnational movement that seems to be much stronger.

---

<sup>22</sup> Bennett, W. L.: “Communicating Global Activism. Strengths and Vulnerabilities of Networked Politics”, in van de Donk, W.; Loader, B. D.; Nixon, P. G. and Rucht, D. (eds.) (2004): *Cyberprotest: New Media, Citizens and Social Movements*, New York, Routledge, pp. 123-146; Bennett, W. L.: “Social Movements beyond Borders: Organization, Communication, and Political Capacity in Two Eras of Transnational Activism”, in Della Porta, D. and Tarrow, S. (eds.) (2005a): *Transnational Protest and Global Activism*, Boulder CO, Rowman & Littlefield, pp. 203-226; Bennett, W. L.: “Social Movements Beyond Borders: Understanding Two Eras of Transnational Activism”, in Della Porta, D. and Tarrow, S. (eds.) (2005b): *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, pp. 203-226.

<sup>23</sup> Bennett, “Social Movements beyond Borders: Organization...”, *op. cit.*, p. 212.



## 5. Concluding Remarks

NMSs are non-state transnational actors of collective action and of major importance in the current context of accelerated globalisation. They emerged in the 1970s, largely through their linkage with international security-related issues, as heirs of the old SMs. However, they gained transnational importance at the end of the Cold War. NSMs' development has been significantly bolstered by the use of new information and communication technologies and by the spread of traditional technologies. Like other non-state actors, NSMs try to influence international security, public security, and defence policies; and experience shows that NSMs can also represent a window of political opportunity for governments.

During the course of its existence, the PSM has not been able to stop military actions such as that of Iraq, but has enjoyed occasional successes (freezing of several nuclear programmes). At the same time, the PSM has attempted to forge a 'social mark'<sup>24</sup>, which is frequently not quantifiable nor appreciable in the short term, but when it has been sufficiently far-reaching, it has produced exceptional results such as, for instance, the delegitimisation of the concept of "preventive war" by the lion's share of the international public opinion. However, it seems feasible that the current social protests may eclipse pacifist visions, and hinder the formulation of a unitary discourse, thereby diluting and skewing these plans. On the one hand, the new wave of social protests removes security issues as the most relevant international issue since the Cold War. As security issues are being substituted by economic-related demands, the democratic control over international security may be reduced. On the other hand, the loss of centrality of security issues in current protests suggests a troubling question about the side effects of the economic crisis on public unrest, the emergence of xenophobic parties, the reduction of active military operations budgets, a gradual downsizing in Army and police, etc. The PSM may be going through the desert now, but its collective action problems should not be detrimental to a world that increasingly requires more attention to international conflicts by the general public.

---

<sup>24</sup> Calle, *op. cit.*, pp. 146,150, (own translation).





## THE RESILIENCE OF THE HUMAN RIGHTS NORM IN AN ERA OF COUNTER-TERRORISM

Salma Yusuf<sup>1</sup>  
*University of Colombo*

### Abstract:

This article seeks to explore the tensions arising from the interaction between human rights and counter-terrorism and contribute to the debate on the feasibility of sustaining the former in such trying situations as the latter through the determination of a role for the United Nations' Human Rights treaty monitoring bodies in protecting human rights while countering terrorism. While the article acknowledges and does not for a moment suggest that this mechanism is intended to be the panacea for the problem raised, it is explored with the understanding of its potential in contributing to the work of the larger United Nations' human rights machinery in protecting human rights while countering terrorism. The article begins with a brief discussion of the relationship between counter-terrorism and human rights and the many controversies surrounding the debate which will be the focus of the first part of the article. The second part provides a detailed examination and thematic analysis of the work of the United Nations' human rights treaty bodies in the area of protecting human rights while countering terrorism through which a role for the human rights treaty monitoring bodies is seen to emerge. This role is given further perspective and refinement through the addressing of the weaknesses, both internal and external, of the United Nations' human rights treaty system and through recommendations for further action which will be the focus of the third part of the article.

**Keywords:** Human Rights, Counter-terrorism, United Nations.

### Resumen:

*Este artículo tiene como objetivo analizar las tensiones derivadas de la interacción entre los Derechos Humanos y el contra-terrorismo. Se contribuye de esta manera al debate sobre la posibilidad de mantener tales derechos en las complejas circunstancias derivadas de la ejecución de políticas de contra-terrorismo, definiendo un papel para los organismos de las Naciones Unidas encargados de velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos. Este artículo ni mucho menos pretende que los mecanismos en discusión representen la panacea para el problema planteado, si bien se consideran entendiendo su potencial para contribuir a su mejor utilización por parte de los organismos de las Naciones Humanas aun cuando se den circunstancias en las que los imperativos del contraterrorismo puedan resultar en un desafío a su cumplimiento. El artículo empieza con una breve discusión sobre entre contraterrorismo y Derechos Humanos y las muchas controversias que rodean al debate, tema al que se dedica por entero la primera parte. La segunda parte proporciona un detallado examen y análisis temático de la labor de los organismos que velan por los Derechos Humanos en el seno de las Naciones Unidas para los que deriva un papel de protección cuando se apliquen políticas de contraterrorismo. A este papel se le otorga una perspectiva más definida a través del estudio de las debilidades, tanto internas como externas, del sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a través de una serie de recomendaciones para su mejora y de las que tratará la tercera parte.*

**Palabras clave:** Derechos Humanos, Contraterrorismo, Naciones Unidas.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> Salma Yusuf has a Master of Laws with a specialization in Public International Law from Queen Mary University of London and a Bachelor of Laws with Honours from University of London. She is Lecturer at University of Colombo; and at University of Northumbria - Regional Campus for Sri Lanka & Maldives. She currently serves in the fields of Public International Law and Human Rights, Social Justice, Transitional Justice, Peace-building and Reconciliation in Post-War Societies at both national and international organizations including the German International Cooperation and the Asia Foundation. She has previously served at the United Nations Development Programme and the Canadian International Development Agency. She provides expertise in legal analysis, policy development, advocacy, research and publishing. Email: [salma.yusuf@alumni.qmul.net](mailto:salma.yusuf@alumni.qmul.net).



## 1. Introduction

The twenty first century has brought with it a myriad of new questions for the subject of human rights. These ‘new questions’ can be considered as ‘challenges’ to the human rights discourse<sup>2</sup> begging attention and serious consideration.

Among the many questions are ‘Can Human Rights Survive?’<sup>3</sup> raised by Conor Gearty; ‘The question after September 11 is whether the era of human rights has come and gone’<sup>4</sup> pondered by Michael Ignatieff and ‘How resilient is the human rights norm in the counter-terrorist era?’<sup>5</sup> posed by Rosemary foot.

A great many of these questions have been the result of an appreciation of the impact of the terrorist events of September 11 2001. There has been overwhelming unanimity and agreement among scholars, writers and practitioners that while terrorism is by no means a new phenomenon the events of September 11 signaled the birth of a ‘new brand of terrorism.’

Jayantha Dhanapala explains that ‘The terrorist attacks in the US on 11 September 2001 by their unexpected boldness, their diabolically elaborate intercontinental planning and the tragic scale of the death and destruction they wrought, are now widely regarded as a watershed in the global history of terrorism and political violence. This does not minimize the impact of terrorism in countries prior to 9/11.....It is however a realistic assessment of the repercussions of a terrorist attack on the nerve centers of the sole superpower in the world and the global reaction to it. Nothing after 9/11 will be as it was before.’<sup>6</sup>

This ‘new brand of terrorism’<sup>7</sup> has consequently given rise to a ‘new brand of counter-terrorist’ measures.<sup>8</sup>

Having said this, it should be stated that neither ‘terrorism’ nor ‘human rights’ are new phenomena. What is equally important to recognize, however, is that the attacks of September 11 has in fact created new challenges, new threats and hence new questions for the human rights movement.<sup>9</sup>

This article thus seeks to explore the question of the ability of sustaining human rights in the new and challenging context of counter terrorism.<sup>10</sup> It seeks to do so by specifically

---

<sup>2</sup> Krasno, Jean E. (ed.) (2004): *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers: see section on “Twenty First Century Human Rights Challenges”.

<sup>3</sup> Gearty, Conor (2006): *Can Human Rights Survive?* a symposium on the 2005 Hamlyn lectures, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>4</sup> Ignatieff, Michael: “Is the Human Rights Era Ending?”, *New York Times*, 5 February 2002.

<sup>5</sup> Foot, Rosemary: “The United Nations, Counter Terrorism, and Human Rights: Institutional Adaptation and Embedded Ideas”, *Human Rights Quarterly* vol. 29, no. 2 (2007), pp. 489-514.

<sup>6</sup> Dhanapala, Jayantha: “The United Nations’ Response to 9/11” in Ranstorp, Magnus and Wilkinson, Paul (eds) (2008): *Terrorism and Human Rights*, London; New York, Routledge.

<sup>7</sup> Duner, Bertil: “Disregard for Security: The Human Rights movement and 9/11” in *Ibid.*

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

<sup>9</sup> Gaur, Mahendra (2003): *Terrorism and Human Rights*, New Delhi, Anamika Publications: “The post September 11...scenario is gradually unfolding itself in all its ramifications...The questions of human rights in the face of continuing terrorism has emerged as a major issue worldwide...The problem become more complex in the case of excesses and curtailment of fundamental rights and liberties of ordinary citizens in counter terrorism action”.

<sup>10</sup> Inspired by the question raised by Rosemary Foot: “How resilient is the human rights norm in the counter-terrorist era?” in Foot, *op.cit.*, p 2.





engaging in a determination of a role for the United Nations' human rights treaty monitoring bodies in its struggle for safeguarding human rights while countering terrorism.

As much of scholarly thinking and writing in this area has thus far been on the Counter Terrorism Committee, the work of the Secretary General, the Security Council and the General Assembly, this article seeks to probe the role of a less explored mechanism of the United Nations and one which it argues can gain increased currency for its potential to make a contribution to the work of the United Nations in this area, namely the human rights treaty monitoring bodies of the United Nations

The article employs a thematic approach by examining the work of the human rights treaty monitoring bodies in some of the specific aspects and specific rights which have been among the more contentions in the fight against terrorism. This list is not meant to be either comprehensive or exhaustive.

While the article acknowledges and does not for a moment suggest that this mechanism is intended to be the panacea for the problem raised, it is explored with the understanding of its potential in contributing to the work of the larger United Nations human rights machinery in its aim of protecting human rights while countering terrorism.

Further, as there have been warning signs of the appearance of the first signs of the 'marginalization of human rights treaty bodies as effective monitors of counter-terrorist policies,'<sup>11</sup> it is prudent to take a moment to increase focused study on this mechanism and uncover its potential role in this subject.

Moreover, this article draws inspiration from the Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism<sup>12</sup> which was set up to draw attention to the far-reaching impacts of terrorism for the United Nations and propose courses of action to meet such challenges. Accordingly, this article seeks to contribute to the body of knowledge and understanding that might eventually lead to the achievement of this aim.

Taking a moment to step back and view the broader discussion it needs to be pointed out that the underlying acknowledgment in this article is that the United Nations cannot and should not be perceived as being obligated with the sole responsibility of undertaking the task of protecting human rights while countering terrorism since a multitude of other actors and actions are necessary to strengthen, reinforce and build on the work of the United Nations.<sup>13</sup>

Therefore, what the article seeks to expound is the role that the United Nations might play through its human rights treaty monitoring bodies within this larger framework.

---

<sup>11</sup> Fitzpatrick, Joan: "Speaking Law to Power: The war Against Terrorism and Human Rights", *European Journal of International Law*, vol 14, no. 2 (2003), pp. 241-264.

<sup>12</sup> Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism (United Nations) A/57/273 5/2002/875.

<sup>13</sup> Joyner, Christopher: "The United Nations and Terrorism: Rethinking Legal Tensions Between National Security, Human Rights and Civil Liberties", *International Studies Perspectives*, vol.5, no. 3 (2004), pp. 240-257.



## 2. Counter-Terrorism and Human Rights: The Essential Relationship

The existence of a relationship between counter terrorism and human rights is rarely, if ever, disputed.<sup>14</sup> Hence, '[t]here seems to be widespread agreement on both the direct and indirect link between terrorism and human rights.'<sup>15</sup> What has been the subject of much contention, however, is the formulation that the relationship ought to take in the battle against terrorism.

### 2.1. The Controversial Divide

Though some writers have identified specific human rights as significant casualties in the struggle against terrorism,<sup>16</sup> it has been argued that the notion of 'equality of esteem'<sup>17</sup> which goes to the heart of all human rights is under greatest threat as a result of 'judging people not by the fact that they simply are but by where they are from and by which culture or faith it is to which they belong.'<sup>18</sup> The fundamental flaw then springs from the categorization of people into 'good' and 'bad',<sup>19</sup> as this distinction is seen to be drawn on arbitrary grounds.<sup>20</sup>

The disturbing consequence of such a paradigm is two-fold. Firstly, '[it] creates an "ethical dilemma"<sup>21</sup> [and one that] leads them to see human rights not as a subject concerned with the powerless individual wherever he or she might be...but rather as an idea which finds its clearest expression in the West...In this way "human is taken out of "human rights,"<sup>22</sup> the particular is superseded by the general, and the subject becomes one that is more about the values than it is about the people.'<sup>23</sup> Secondly, and arguably the more dangerous of the two consequences is 'the suppression of the criminal model based on justice and due process by a security model that is based on fear and suspicion.'<sup>24</sup>

### 2.2. Mutually Exclusive Objectives?

Another stream of thought with regards to this relationship is the argument that citizens must be willing to surrender some of their human rights so as to attain the larger goal of achieving security for the community at large.<sup>25</sup> What is to be noted is that even within this paradigm there are to be found several shades of opinion across the spectrum. To state the two extreme positions would be that on the one hand, it is asserted that ironically the apparatus which safeguards the citizen from abuse of state authority is also the same structure that stands in the way of the state in dealing with challenges that confront the security of the nation.<sup>26</sup> On the

<sup>14</sup> Alston, Philip; Goodman, Ryan and Steiner, Henry (ed.) (2007): *International Human Rights in Context: Law Politics and Morals*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>15</sup> Van Krieken, Peter (2002): *Terrorism and the International Legal Order*, The Hague, TMC Asser press.

<sup>16</sup> Schmid, Alex P. "Terrorism and Human Rights: A Perspective from the United Nations" in Ranstorp et al, *op.cit.*, p 3.

<sup>17</sup> Gearty, *op.cit.*, p. 2.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Gearty, *op.cit.*, p. 2, referring to Ignatieff, Michael (2004) :*The Lesser Evil, Political Ethnics in an Age of Terror*, Princeton, Princeton University Press.

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

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*: "And who is this "they" that fill the category of lesser (because evil) humans?"

<sup>23</sup> *Ibid.*; Schmid, *op.cit.*: "...should [terrorists] be allowed to enjoy human rights [?]. The answer is "yes." That is exactly the difference between a situation of the Rule of Law and a situation where the law is arbitrary. Do they have the same rights as victims? Again the answer is 'yes'...Everybody is equal before the law".

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Donahue, Laura "Security and Freedom on the Fulcrum" in Ranstorp *op.cit.*, p 3

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



other hand, it is in such exceptional situations that the notion of social compact comes into play as a framework governing state behavior.<sup>27</sup>

This school of thought is disputed on two grounds. Firstly, that it is too narrow a paradigm which fails to take account of the broader implications of the particular State's decision on the inter-state dynamic and secondly, that such a strategy is shortsighted and will likely be self-defeating in that '[i]t ignores the long term costs on restriction on freedoms.'<sup>28</sup> Further, the sustainability of such a strategy is seriously doubted since 'what might seem to be an expedient route to head off immediate violence generate grievances reaped in the form of stronger support for violence.'<sup>29</sup>

### **2.3. Mutually Reinforcing Imperatives?**

A more popular viewpoint in the discourse on counter terrorism and human rights is one which advocates a human rights approach to achieving security.<sup>30</sup> This is an approach which sees the two concepts as mutually reinforcing imperatives.<sup>31</sup> 'Partly as a result of September 11 2001....we may be witnessing a "boomerang effect" in which we must focus on both national and human security and yet realize that excessive focus on one aspect of security at the expense or detriment of the other may well cause it to be "boomeranged" by a poor balancing of ends and means in a changing security environment.'<sup>32</sup> This is the viewpoint advocated by the United Nations<sup>33</sup> and international human rights non-governmental organizations.<sup>34</sup> This view might be justified on the grounds that to adopt an approach which ignores human rights would be to equate actions of the state to that of the terrorists and in some instances, even lower, which would augur well for the terrorist and be to the detriment of the state as the terrorist would then likely benefit from negative media scrutiny of government action which would in turn result in heightened sympathy for the terrorists grievance.<sup>35</sup> What needs to be mentioned here is that even under the broad 'umbrella' of this argument that proposes a human rights-compliant counter-terrorism strategy there exist diverse positions.<sup>36</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*; see further in the article for an analysis based on the 'utility calculus' and rights based theory and how they fail to support the argument for sacrificing human rights.

<sup>30</sup> Donahue, *op.cit.*, p.7; Gearty, Conor: "Rethinking civil liberties in a counter terrorism world", *Field Day Review* (2007), at <http://www.conorgearty.co.uk/pdfs/FieldDayReview.pdf>; "Counter Terrorism versus Human Rights: The Key to Compatibility", International Federation for Human Rights, *Analysis Report* (October 2005), at <http://www.fidh.org/IMG/pdf/counterterrorism429a.pdf>.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Liotta, Peter H. "Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security", *Security dialogue*, vol. 33, no. 4 (2002), pp. 473-488.

<sup>33</sup> See for example K. Annan, Kofi: "Message to the African Union's High Level Inter Governmental Meeting on Terrorism", Algiers (11 September 2002).

<sup>34</sup> Amnesty International: "Human Rights Under Sustained Attack in the "War on Terror", 2 November 2005, available at <http://www.amnesty.org/en/report/info/EUR45/050/2005>.

<sup>35</sup> Hostettler, Peter "Human Rights and the 'War' Against Terrorism" in Schmitt, Martin and Beruto Gian L. (eds) (2003): *Terrorism and International Law: Challenges and Responses International Institute of Humanitarian Law*, San Remo, International Institute of Humanitarian Law.

<sup>36</sup> Wilson, Richard A. (2005): "Human Rights in the 'War on Terror'", Cambridge, Cambridge University Press; also see for varying standpoints Freeman, Michael: "Order, Rights and Threats: Terrorism and Global Justice in Wilson *Ibid.*"; Hicks, Neil: "The Impact of Counter Terror on the Promotion and Protection of Human Rights: A Global Perspective" in Wilson, *Ibid.*



This approach might be challenged on several counts. Firstly, it grants human rights a ‘higher’ status and hence tends to consider the security dimension with scant attention.<sup>37</sup>

Secondly, it fails to appreciate the inherent tensions that persist between the objectives of the two concepts.<sup>38</sup> Thirdly, it assumes that human rights are indispensable in the fight for security.<sup>39</sup> Further, such an approach encapsulates an oversimplification of the nature of the relationship between human rights and counter terrorism and evades accounting for the complexities that lie within it.<sup>40</sup>

#### 2.4. A Nuanced Approach

While some writers agree on the central point that ‘[t]here is simply no basis for balancing between the two considerations’<sup>41</sup> and that ‘[h]uman rights must always be observed in the fight against terrorism,’<sup>42</sup> others distinguish this from the prospect of securing a balance “‘within” the human rights system – and under the monitoring of the established human rights bodies...’<sup>43</sup> For instance, writers like Virginia Held argue that ‘[w]here rights conflict, we may order them by priorities or stringency; this however is not a matter of maximizing, but of seeking consistency. Some rights may be deemed to have priority over others, or to be more basic than others, but our aim is not to engage in trade-offs. We seek rather to arrive at a consistent scheme in which all the rights of all persons can be respected and none need be violated.’<sup>44</sup>

The arguments for ‘balancing’ also veil a significant fallacy in that it frames the relationship between human rights and counter-terrorism as a stand-off, a mere pitting of two notions against each other which is a pedestrian and unsophisticated reflection of the true situation.<sup>45</sup>

Another problematic aspect of the relationship between counter-terrorism and human rights is the issue of whether human rights abuses of terrorists classify as individual actions or whether they should be categorized as group behavior.<sup>46</sup>

---

<sup>37</sup> Duner in Ranstorp et al., *op.cit.*, p. 3; for opposing views, see Vedel Kessing, Peter: “Terrorism and Human Rights” in Lagoutte, Stephanie et al. (2007): *Human Rights in Turmoil: Facing Threats, Consolidating Achievements*, Leiden; Boston, Martinus Nijhoff Publishers: “There is a doubt as to whether the fight against terrorism in general might supersede human rights concerns”; Taylor Jr., Stuart: “Rights, Liberties, and Security: Recalibrating the Balance After September 11”, in Gus Martin (ed.) (2004): *The New Era of Terrorism: Selected Readings*, Thousand Oaks, CA., Sage Publications.

<sup>38</sup> Duner, *op.cit.*, p. 3.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*: ‘He eloquently opines, ‘If human rights and democracy are important protective devices then of course we would expect that relatively few democracies would be hit by terrorism...It should be noted that some countries may have seen terrorist deeds on their soil not in spite of being democracies but rather because they were democracies or wanted to perfect their democratic system’; see article further for analysis of ‘instrumentality’ and ‘trade-offs’.

<sup>41</sup> Vedel Kessing, *op.cit.*, p. 9.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Held, Virginia: “Terrorism, Rights and Political Goals”, in Primoratz, Igor (ed.) (2005): *Terrorism: The Philosophical Issues*, Houndmills; Basingstoke; Hampshire; New York, Palgrave MacMillan.

<sup>45</sup> Moeckli, Daniel (2008): *Human Rights and Non discrimination in the ‘War on Terror*, Oxford, Oxford University Press; for opposing view see Luban, David : “Eight Fallacies About Liberty and Security” in Wilson, *op.cit.*, p. 9; For arguments supporting a balancing of interests see Van Krieken, *op.cit.*, p. 5.

<sup>46</sup> See Working paper prepared by Special Rapporteur on terrorism and human rights, Specific Human Rights Issues: New Priorities, In Particular Terrorism and Counter Terrorism, A preliminary framework draft of



“Moreover, a related though separate issue under scrutiny is whether there exists a connection between terrorism and human rights that can be encapsulated within a framework of cause and effect.<sup>47</sup>

## **2.5. Final Thoughts**

While the debate surrounding the relationship between counter-terrorism and human rights continues unabated, what becomes necessary then is an analysis of which approach can reap the best results for the people of the world. An examination and analysis of the work of the United Nations human rights treaty monitoring bodies can undoubtedly bring perspective to this issue as the following section will reveal.

## **3. The United Nations, Human Rights and Counter-Terrorism – A View from the Human Rights Treaty Monitoring Bodies**

### **3.1. ‘The Other Side of the Coin’**

A necessary starting point for any discussion on the United Nations’ – the human rights treaty bodies included – role in the protection of human rights while countering terrorism is a consideration of States’ duty to protect its citizens from acts of terrorism. This then is ‘the other side of the coin’ in the topic under consideration.

In the case of *Delgado Paez v Columbia* before the Human Rights Committee (hereafter HRC), the HRC accorded a broad and liberal interpretation to the State’s obligation to protect its citizens from acts of terrorism. Referring to Article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>48</sup> (hereafter ICCPR), the HRC contended that merely on account of the fact that mention is made of the right of security of person once does not inevitably lead to the conclusion that this ‘was intended to narrow the concept of the right to security only to situations of formal deprivation of liberty.’<sup>49</sup> Accordingly, in the case of *Delgado Paez v Columbia*, the HRC arrived at the decision that deprivation of liberty did not only include arrest or detention but also extends to include threats to life of citizens under its jurisdiction which the State had knowledge thereof.<sup>50</sup>

This decision might be criticized as placing too heavy a burden on the State. However, this might be refuted on the argument that the imposition of the condition of ‘knowledge’ as necessary to amount to state culpability resonates with a degree of fairness when considering the States’ point of view.

This decision may also be challenged from a contrary standpoint. The lack of a blanket state responsibility opens room for arbitrariness and corruption in regressive regimes that are likely to find in-roads to evade such perceptions of knowledge and awareness, the element of

---

principles and guidelines concerning human rights and terrorism, E/CN.4/Sub.2/2004/47; Van Krieken, *op.cit.*, p. 5.

<sup>47</sup> *Ibid.*; also see discussion/treatment of this issue in C. Bourloyannis-Vrailas, Christiane: “United Nations Human Rights Standards as Framework Conditions for Anti-Terrorist Measures”, in Benedek, Wolfgang and Yotopoulos – Marangopoulos, Alice (eds.), (2004): *Anti-terrorist measures and human rights*, Leiden; Boston, Martinus Nijhoff Publishers.

<sup>48</sup> U.N.Doc.A/6316 (1966) (hereafter ICCPR).

<sup>49</sup> *Delgado Paez v Columbia* (Case No 195/1985, Views adopted on 12 July 1990).

<sup>50</sup> See *Ibid.*



perception being crucial to this qualification. Thus the effectiveness of such a standpoint depends on the good offices of the State's implementation machinery.

Further, it must be noted that this duty on States does not grant it absolute or unfettered powers in fulfilling its obligation.<sup>51</sup> It calls on State Parties 'to take reasonable and appropriate measures to protect them.'<sup>52</sup> Arguably, as 'reasonably' and 'appropriate' are matters of subjective calculation, a high degree of state integrity, both actual and perceived, becomes necessary if this duty/right is not to be made mockery of.<sup>53</sup>

### **3.2. A Question of Legitimacy**

The HRC has time and again reiterated the need for counter-terrorism measures adopted by State Parties to be consistent with human rights standards, norms and principles. These suggestions appear to be made with such emphasis and clarity that they seem to advocate the view that the legitimacy of such measures in fact is conditional upon its adherence to established human rights rules.<sup>54</sup> In 2002, the HRC declared that 'It (the State Party) should ensure that legitimate action against terrorism does not become a source of violations of the Covenant.'<sup>55</sup>

In another statement, it went further to state that 'The State Party is under an obligation to ensure that measures taken to implement Security Council Resolution 1373 (2001) are in full conformity with the Covenant.'<sup>56</sup>

It appears then that such adherence to human rights law by States when effecting counter-terrorism measures is not a mere option for States or a recommendation even, rather it is an 'obligation'<sup>57</sup> which States 'must ensure.'<sup>58</sup>

### **3.3. The 'Amoebic' Nature of Human Rights Law**

International human rights law is not rigid,<sup>59</sup> either in scope or in application. This 'flexibility'<sup>60</sup> and 'responsive'<sup>61</sup> characteristic augurs well for human rights proponents as this, in theory at least, takes human rights law one step closer to effectiveness. In practice, however, this argument is less sustainable. Nevertheless, it does not weaken the argument that human rights are adaptable to situations of grave crises, inter alia, states of emergency which

<sup>51</sup> The digest of jurisprudence of the United Nations and Regional Organizations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism (2003): Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights at [www.ohchr.org/Documents/Publications/DigestJurisprudenceen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/DigestJurisprudenceen.pdf).

<sup>52</sup> *Delgado Paez op.cit.*

<sup>53</sup> Also see Committee for the Elimination of Discrimination Against Women, A/54/38 para. 78 (1995); For regional endorsements of this duty to protect by states see decision of the European Court of Human Rights 28 March 2000, para. 62 *Kilic v Turkey*; "Inter-American Court of Human Rights decision" in *Neira Algeria case*, January 19, 1995 para. 75.

<sup>54</sup> Digest of jurisprudence *op.cit.*, p 13

<sup>55</sup> CCPR/CO/76/EGY, para. 16 (2002).

<sup>56</sup> CCPR/CO/75/NZL, para. 11 (2002).

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*; further see CCPR/CO/77/EST, para. 8 (2003); CC/PR/CO/75/MDA, para. 8 (2002) and CCPR/CO/73/UK para. 6 (2001).

<sup>59</sup> Duffy, Helen (2005): "The 'War on Terror' and the Framework of International Law", Cambridge; New York, Cambridge University Press; "Interights"; Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights, International Commission of Jurists (2009).

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*



may include occasions of terrorism. This reveals the fact that human rights law is dynamic in nature, a ‘living’ concept which is capable of growth and evolution so as to meet the needs of challenging situations. Care, however, should be taken in ensuring that this malleability does not cause the human rights laws to be ‘bent out of shape’ and eventually beyond recognition where the very fundamentals are eroded.

General Comment No 29<sup>62</sup> of the HRC engages the issue of states of emergency in detail. Though ‘suspension’ of rights in such states of emergency is provided for, it is far from providing a ‘blank check’ for State action or inaction. There are certain rights which are catalogued as non-derogable in any situation and other rights when derogable are subject to specific and stringent conditions, both substantive and procedural.<sup>63</sup>

These requirements include that of necessity: ‘only when the life and existence of the nation is threatened,’<sup>64</sup> must be reasonably time-bound given the particular situation at hand: in numerous instances the HRC has denounced the indefinite prolonging of a state of emergency and its attendant derogation of rights for extended periods of time, calling for the ‘reviewing [of] the need to maintain the state of emergency.’<sup>65</sup>

While it is clear from these statements that the UN human rights treaty monitoring bodies have sought to erect high thresholds of qualification, the lack of clear and specific guidelines on situations which will qualify as a ‘state of emergency’ has resulted in a near mockery of the system of derogation.<sup>66</sup> In defense of the UN human rights treaty system, it might be argued that it is not possible to foresee and hypothesize every likely set of circumstances that qualify for such derogation and thus it has done what it could best do in the circumstances, namely, outline general guidelines to be applied appropriately to a variety of situations that is characteristic of the diverse membership of the UN. Hence, it might be argued that anything more than a guiding framework for consideration is neither feasible nor advisable, both theoretically and practically.

Nevertheless, what might help to go some distance in minimizing such abuse is for the UN, through the HRC perhaps, to ‘preview’ cases, that is, adjudicate before such a decision is implemented by the State, that might qualify as a ‘state of

emergency’ rather than merely limiting itself to a retrospective<sup>67</sup> function in this regard. The latter becomes meaningless as the State has already made a decision and considerable damage is done to the human rights of its citizens.

This proposal might be challenged as being a bold suggestion given the deference to the principle of state sovereignty that is accorded near-sacred status by most, if not all, states. A ‘middle ground’ however would be to set up a ‘hybrid’ structure comprising both state agents and UN personnel which will help to give neutrality and credibility to decisions on state

---

<sup>62</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

<sup>63</sup> United Nations General Comment no. 29 on States of Emergency (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11; CCPR/C/79/Add. 78 para. 10 (1997); CCPR/C/79/Add.109 para. 12(1999);

Steiner et al., *op.cit.*, p. 3; Burchill, Richard: “International Human Rights Law: Struggling between Apology and Utopia” in Bullard, Alice (ed.) (2008) : *Human Rights in Crisis*, Aldershot, England; Burlington, VT, Ashgate.

<sup>64</sup> CCPR/C/79/Add. 76, para. 25 (1997).

<sup>65</sup> CCPR/CO/76/EGY, para. 6 (2002); Also see CCPR/CO/71/SYR, para. 6 (2001) and CCPR/C/79/Add.93, para. 11 (1998).

<sup>66</sup> Duner, *op.cit.*, p 5

<sup>67</sup> P. Vedel Kessing, *op.cit.*, p 9



emergencies, on the one hand, while not disregarding the notion of sovereignty, on the other. The political, administrative and financial contingencies and ramifications involved in such a project, however, needs to be seriously considered, albeit a topic for a separate discussion and not within the reach of the present article.

Thirdly, the requirement for precision in measures regulating states of emergency and the accompanying duty of notification has been emphasized by the HRC. In Comments, Concluding Observations and cases before it, the HRC condemns the broad emergency powers that are in excess of Article 4 of the ICCPR and calls for conformity with it.<sup>68</sup>

The need for justification and for specifics have been stressed by the HRC in cases such as *Landinelli Silva v Uruguay* and *Salgar de Montegro v Columbia*.<sup>69</sup> In the latter case the HRC held that ‘...the State Party concerned is on duty bound, when it invokes article 4(1) of the Covenant in proceedings under the Optional Protocol, to give a sufficiently detailed account of the relevant facts to show that a situation of the kind described in article 4(1) of the Covenant exists in the country concerned.’<sup>70</sup>

The need to respect the non-derogable rights as laid out in article 4 of the Covenant has been emphasized time and again by the HRC. For instance in 2000, ‘The State party should take measures to bring its Law on Public Emergency into compliance with article 4 of the Covenant.’<sup>71</sup> Further, the HRC has declared that no leeway may be given on the purported justification that such measures are ‘temporary decrees’<sup>72</sup> or merely because they are ‘provisional’<sup>73</sup> in nature.

Moreover, what is discernible from the view of the HRC is that the legitimacy for State action against terrorism is not derived from the Constitution or legislation of that State which itself might be morally or ethically bankrupt, namely, by not being in congruence with international human rights law and standards, but rather from the principles enshrined within the international human rights law system.<sup>74</sup> Hence, ‘formal legitimacy’ can be distinguished from a ‘spirit of legitimacy.’ This view may be challenged on the basis that it unduly accords supremacy to the international regime and thus encroaches on the doctrine of state sovereignty. This concern may be diluted by the argument that what should remain sovereign in any event is the ‘higher moral view’ or notion of justice.<sup>75</sup> In such a situation, the provision of the human rights of the international legal regime, the ICCPR included, will prove to be the easy winner.

The other aspect that the HRC flags is the role that should be played by the judiciary in effecting consistency with article 4 of the Covenant: ‘Constitutional and legal provisions

---

<sup>68</sup> For examples see CCPR/C/79/Add. 42. para. 9 (1995); CCPR/CO/72/GTM, para. 11 (2001) and CCPR/C/79/Add. 78 para. 10 (1997).

<sup>69</sup> See cases such as *Landinelli Silva v Uruguay* [1978] 34, Views adopted on April 8 1981 and *Salgar de Montegro v Columbia* [1979] 64, Views adopted on 24 March 1985, para. 10.3.

<sup>70</sup> *Salgar de Montegro v Columbia* [1979] 64, Views adopted on 24 March 1985, para. 10.3.

<sup>71</sup> CCPR/CO/69/KGZ, para. 12 (2000).

<sup>72</sup> CCPR/C/79/Add. 100, para. 7 (1997).

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> For this line of thinking see for example Allan, Trevor R. S.: “Constitutional Dialogue and the justification of Judicial Review”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol., 23, no.4 (2003), p.563.

<sup>75</sup> Allan, Trevor R.S., “Human Rights and Judicial Review: A critique of ‘due deference’”, *Cambridge Law Journal*, vol. 65, no. 3 (2006), p. 671: ‘A legal culture of justification demands the supremacy of reason and reason is persuasive argument closely tailored to a situation at hand’.





should ensure that compliance with article 4 of the Covenant can be monitored by the courts.<sup>76</sup>

What this seems to suggest then is that the HRC recognizes the potential contribution in judicial review of State action.<sup>77</sup> Thus, the judiciary is seen as a ‘check’ on arbitrary behaviour of regressive regimes.<sup>78</sup> However, it needs to be mentioned that in States with corrupt judiciaries, such judicial intervention can prove to be counterproductive in that the corrupt judiciary can put a ‘stamp of approval’ on corrupt measures implemented by the State concerned and thereby hurl the effectiveness of article 4 into desuetude.

### **3.4. The Right to Life**<sup>79</sup>

A first glance, the human right to life appears to be absolute. However, on closer and further reading it appears to suggest a ‘softer’ position. Article 6 paragraph 1 of the ICCPR<sup>80</sup> reads that ‘no one shall be arbitrarily deprived of his life.’ However, paragraph 2 appears to accord some flexibility to countries which have not established the death penalty stating that ‘sentence of death may be imposed only for the most serious crimes...’ Article 4 paragraph 2 states that ‘no derogation from article 6 may be made under this provision.’<sup>81</sup> However, a State might attempt to seek an in-road by bringing an ‘emergency situation’ under the pretext of ‘not being arbitrary’. Hence this is a significant gap in the text of article 6 which could be open to abuse by States who attempt to masquerade a situation as a state of emergency in order to prove that the action complained of is not arbitrary within the meaning of Article 6 of the ICCPR.<sup>82</sup>

Thus, it would serve the human rights regime well if the wording of Article 6 is made explicit in order to prevent a state of emergency being used by an accused State to justify a violation of the right to life on account of not being arbitrary.

The jurisprudence of the HRC elucidates the fact that the right to life is construed liberally and accorded a broad interpretation to even include situations ‘where the use of weapons by combatants has led to the loss of life and deprivation of freedom of large numbers of persons, regardless of the fact that the state of emergency has not been formally declared.’<sup>83</sup> It is striking that even such situations which bear out actions of substantial magnitude and consequences has led to the HRC arriving at the conclusion that such grave circumstances do not justify derogation from this right.

---

<sup>76</sup> CCPR/C/79/Add. 76 para. 38 (1997); Also see CCPR/C/79/Add. 56 para. 13 (1995); Niemi, Heli and Scheinin, Martin (2002): *Reform of the United Nations Human Rights Treaty Body System Seen from the Developing Country Perspective*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*; For this line of thinking see for example Choper, Jesse H. (1980): *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the role of the Supreme Court*, Chicago, University of Chicago Press; Scott, Craig and Mackem, Patrick: “Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a New South African Constitution”, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, no. 1 (1992).

<sup>79</sup> Article 6 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), U.N.Doc.A/6316 (1966): ‘Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.’

<sup>80</sup> [U.N.Doc.A/6316 (1966)].

<sup>81</sup> [U.N.Doc.A/6316 (1966)].

<sup>82</sup> [U.N.Doc.A/6316 (1966)].

<sup>83</sup> CCPR/C/79/Add. 54 para. 27(1995).



Such a finding carries merit to the extent that it upholds the value of human life and the right of every human being to claim such a right. Thus, at a theoretical level, the argument appears impeccable. However, descending to the realm of practical reality, and arguably the level that eventually counts, a question which arises is how one may justify such a stance especially in light of a juxtaposition against a situation where the very value that is being argued for seems to lend legitimacy to the violation of that very value and that too, on a larger scale.

What is clear then from the HRC's position is that it is seeking to adopt a 'corrective' rather than a 'retributive' approach when dealing with such cases.<sup>84</sup> It is shocking if not disturbing that even in situations where among the persons killed include children, the HRC is satisfied with merely 'urge(ing) [the State party] to enforce rigorously the strict limitations on the operational rules as to the use of firearms and the use of rubber bullets against unarmed civilians.'<sup>85</sup>

It might be argued on behalf of the UN that employing such conciliatory terms as opposed to the outright condemnation is in keeping with its diplomatic role in international affairs.

However, two matters are worth considering at this point. Firstly, would it not be reasonable and more acceptable even if the UN uses this as its first course of action, it additionally attaches a warning to such a judgment? Thus, it is arguable that the UN should play a stronger role in ratcheting up pressure against States which becomes tantamount to ensuring the effectiveness of such provisions.

The second issue is that in the post 9/11 era where new forms and methods of terrorism are becoming increasingly apparent, are such 'soft' measures advisable? Should not the UN adopt more stringent 'corrective' orders against violating status?<sup>86</sup>

It is noteworthy in the first case that even when there has been no formal declaration of a state of emergency; the HRC was willing to deem that article 4 was applicable.

Furthermore, it must be acknowledged that the treaty monitoring bodies can play a crucial role in 'fleshing out' provisions of the treaties in a meaningful manner by applying the principles and rules contained within the articles in the treaties to actual factual situations on the ground, thereby giving life to the textual expressions of these rights. Such a contribution will not only aid the normative development<sup>87</sup> of the law but would also serve an additional purpose of being a source of guidance to national jurisdictions<sup>88</sup> in developing their own jurisprudence when implementing counter-terrorism measures.

---

<sup>84</sup> Dhanapala, *op.cit.*, p. 1.

<sup>85</sup> CCPR/C/79/Add. 93 para. 17 (1998).

<sup>86</sup> See part one for arguments by Taylor in Taylor Jr.: "Rights, Liberties, and Security: Recalibrating the Balance After September 11", in Martin, *op. cit.*

<sup>87</sup> Mertus, Julie A. (2005): *The United Nations and Human Rights: A guide for a new era*, Routledge, Global Institutions Series; White, Nigel D. (2002): *The United Nations system: towards international justice*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner Publishers; Mechlem, Kerstin: "Treaty Bodies and the interpretation of human rights", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, no. 3 (2009).

<sup>88</sup> MacFarlane, Stuart N.: "Charter Values and Response to Terrorism" in Boulden, Jane and Weiss, Thomas G. (2004): *Terrorism and the United Nations – Before and After September 11*, Bloomington, Indiana University Press.



In the case of *Suarez de Guerrero v Columbia*,<sup>89</sup> the HRC concluded that the claimant was arbitrarily deprived of life given the facts of the case, namely the intentional killing of persons by the police during a search operation; lack of warning to casualties; the fact that they were not given a chance to surrender or make an explanation of the reasons for being where they were or doing what they did; lack of necessity and proportionality of police action. To underscore the arbitrariness was the fact that the casualties were only suspects. The chain of causation and burden of proof were both satisfied. Decisions such as this, therefore, can provide useful guidance in giving substance to the right to life in counter-terrorism operations.

Nevertheless, what remains clear from the HRC treatment of the right to life is that the value of this right is to be upheld at all costs in emergency situations. However, there might appear to be extenuating circumstances given the exigencies of the situation which allow for departures, but even when this is possible, it is not easy to establish and satisfy the high thresholds of qualification. Therefore, despite a *prima facie* reading of the article suggesting the right to be non-derogable, the above discussion has illustrated how this is not a reflection of the true situation. The narrow approach taken by the HRC in limiting the availability of this in-road is commendable in that it safeguards and upholds the importance of this right to a human being, given that it goes to the very core of his/her existence and being, and arguably upon which all other rights rest.<sup>90</sup>

### **3.5. The Right to Freedom from Torture and Cruel, Inhuman or Degrading Treatment**

The right to freedom from torture and cruel, inhuman or degrading treatment is absolute and non-derogable as laid down in article 7 of ICCPR: ‘No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.’<sup>91</sup>

This non-derogable aspect has been reinforced by the HRC in General Comment No.20 on article 7 which specifically states that ‘the text of Article 7 allows for no limitation.’<sup>92</sup> The HRC goes further to elaborate that the situation of a state of emergency or even the defence of being commanded by those of higher rank cannot be used to justify violation of this right.<sup>93</sup>

This provision then places on every state agent executing counter-terrorism measures a personal responsibility and caution against violating this right. The non-availability of the defense of superior orders or invoking a state of emergency appears to be a protection against regimes, particularly but not exclusively regressive ones, from abusing their powers. It appears that though *prima facie* this might seem to be a ‘negative’ right, one calling for restraint on the part of the state, on close reading it seems that it entails a more ‘positive’ responsibility in that it requires state officials to take measure to prevent abuse of this right.

Moreover, the HRC points out that from a deprivation of the right in Article 7 can flow a violation of numerous other rights: ‘The Committee is aware of the difficulties that the State Party faces in its prolonged fight against terrorism, but recalls that no exceptional circumstances whatsoever may be

<sup>89</sup> *Suarez de Guerrero v Colombia* [1979] 45 Views adopted on 31 March 1982 (paras 12.2, 13.1, 13.3).

<sup>90</sup> Gaur, *op.cit.*, p. 3; Gearty, Conor (2008): “Terrorism and Human Rights” in *Essays on Human Rights and Terrorism, Comparative Approaches to Civil Liberties in Asia, the EU and North America*, London, Cameron May, For opposing view see Vedel Kessing, *op.cit.*, p. 9.

<sup>91</sup> ICCPR, *op.cit.*, p 20.

<sup>92</sup> General Comment No.20, 10/3/1992.

<sup>93</sup> *Ibid.* at para. 3.



invoked as a justification for torture, and expresses concern at the possible restrictions of human rights which may result from measures taken for that purpose.<sup>94</sup>

While not for a moment relegating the seriousness of the right to life, the above explanation by the HRC is arguably irrelevant and inapplicable to the right to life since a violation of the right results in an end in itself whereas a violation of the right to be free from torture can be executed both as a means to attain an end or to be an end in itself which arguably becomes more dangerous for human rights protection, in theory at least.

From the counter-terrorism perspective, this right becomes particularly relevant in the context of interrogation techniques used by state officials. The HRC has, however, remained firm in its stand that even ‘moderate physical pressure’<sup>95</sup> which might significantly enable the extracting of information be it even for a noble end such as the ‘protection of life’<sup>96</sup> would constitute ‘abuse’<sup>97</sup> and a ‘violation of article 7.’<sup>98</sup> Thus it is clear that the UN HRC is not willing to compromise on serious violations of human rights even if it may undermine the immediate effectiveness of counter-terrorism operation techniques.

This then is remarkable when considered from a human rights perspective, but will likely be frowned upon by those arguing from a security perspective particularly in the new climate of terrorism ensuing post September 11.

Moreover, the HRC has declared that the detaining of persons as “bargaining chips”<sup>99</sup> in order to induce dialogue constitutes an abuse of article 7 (and 6).<sup>10099</sup> The prohibition of this form of administrative detention, despite the fact of not involving direct physical harm speaks volumes for the HRC’s attitude of adopting an expansive interpretation when considering this right. A similar liberal stance in the appreciation of this right is also seen in HRC’s approach to extended solitary confinement. While acknowledging the merits of segregating prisoners for reasons of safety or social stability, the HRC points out that ‘segregation involves substantial isolation and may be extended over long periods of time, (and thus) the Committee recalls its General Comment No.20 in which it noted that prolonged solitary confinement of a detained or imprisoned person may violate article 7.’<sup>101</sup>

The Committee against Torture (CAT) has also been very clear on its position on the right to freedom from torture reinforcing the attitude of the HRC. ‘...State party to the Convention...is precluded from raising before the Committee exceptional circumstances on justification for and prohibited by article 1 of the Convention. This is plainly expressed in article 2 of the Convention.’<sup>102</sup>

<sup>94</sup> CCPR/CO/76/EGY, para. 4 (2002).

<sup>95</sup> CCPR/C/79/Add.93, paras 19, 21 (1998).

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> CCPR/C/79/Add.93, para. 20 (1998).

<sup>102</sup> A/52/44, para. 258 (1997); A/51/44, paras. 180-222 (1997) Inquiry under Article 20;

Also see A/51/44, paras. 180-222 (1997) Inquiry under article 20: ‘Under article 2, paragraph 2, of the Convention (Torture Convention), no exceptional circumstances whatsoever, whether a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency, may be invoked as a justification for torture.’



### 3.6. Detention

The issue of detention and its conditions has been raised and addressed in connection with the right to freedom from torture and the right to respect for the inherent dignity of the human person.<sup>103</sup> Given the fact, however, that it has gained increasing relevance in the counter-terrorism era of post 9/11, it warrants special and separate examination and the following discussion seeks to achieve the same. Furthermore, the significant attention and subsequent contribution by the United Nations treaty monitoring bodies in this area calls for special acknowledgement.

The HRC has gone one step beyond the ICCPR in proclaiming that article 10 is a non derogable right. This has been irrespective of the fact that article 4 of the ICCPR which catalogues the non derogable rights has not included article 10 as one of the rights that offers no grounds or scope for limitation.

‘In those provisions of the Covenant that are not listed in article 4, paragraph 2, there are elements that in the Committee’s opinion cannot be made subject to lawful derogation under article 4: ‘Although the right prescribed in article 10 of the Covenant is not separately mentioned in the list of non-derogable rights.....’<sup>104</sup>

The rationale motivating this position is ‘that here the Covenant expresses a norm of general international law not subject to derogation.’<sup>105</sup> The HRC draws such a conclusion by alluding to the preamble and the ‘filial’ relationship between articles 7 and 10 of the ICCPR.

While it appears reasonable to see a linkage since both rights ‘feed on’ and ‘feed off’ each other, it remains unclear how the HRC could elevate this right to a ‘norm of general international law’ and thereby distinguish it from other rights. Admittedly, while it is possible for the substance of an article to be the subject of a norm and a right concurrently, it is perhaps advisable, on the arguments for certainty and clarity at least, that it is specifically and explicitly mentioned in the Covenant as such to avoid a situation whereby every right would be accorded the status of a norm of international law and hence non-derogable. This is, however, not to argue against such a proposition, the merits or demerits of which are a subject of a separate discussion, but merely to signal how it becomes problematic in the face of States learning of such a stance only after having effected measures derogating from such rights and without prior knowledge. Hence, for the sake of certainty and clarity, explicit provision is recommended.<sup>106</sup>

Alternatively, to maintain simplicity in the matter would be to operate on the basis that detention in the context of counter-terrorism measures at least is likely in most cases to fall within the ambit of article 7. The decision in *Polay Campos V Peru*<sup>107</sup> is a case in point. ‘In the Committee’s opinion this total isolation of Mr. Polay Campos for a period of a year and restrictions placed on correspondence between him and his family constitute inhuman treatment within the meaning of article 7 and inconsistent with the standards of human treatment required under article 10, paragraph 1, of the Covenant.’<sup>108</sup> Further, the Committee made the following ruling regarding the condition of the claimant’s detention: ‘...his

<sup>103</sup> ICCPR, *op.cit.*, p 20.

<sup>104</sup> General Comment No.29, CCPR/C21/Rev. 1/Add.11, para. 13 (2001).

<sup>105</sup> General Comment No.29, CCPR/C/21/Rev. 1/Add.11, para. 13(2001).

<sup>106</sup> Duner, *op.cit.*, p. 3.

<sup>107</sup> *Polay Campos v Peru Case* [1994] 577, Views adopted on 6 November 1997 (paras. 8.4, 8.6 and 8.7).

<sup>108</sup> *Ibid.*



violation for 23 hours a day in a small cell and the fact that he cannot have more than 10 minutes sunlight a day, constitute treatment contrary to article 7 and article 10, paragraph 1, of the Covenant.<sup>109</sup>

Thus, what emerges from an examination of such cases is the HRC's inclination to adopt a broad interpretation of non-derogable rights. Further, this is reflective of a general tendency of the United Nations human rights treaty monitoring bodies to place on the state the onus of protecting its citizens to the extent required to preserve the inherent dignity of each of their person. Therefore, the view of the HRC seems to be one that reflects the position that article 7 provides the 'meaning'<sup>110</sup> and article 10 establishes the 'standards'<sup>111</sup> for implementation.

### **3.7. Other Relevant Forms of Detention: Pre-trial and Administrative Detention**

Pre-trial and administrative detentions are relevant to the discussion on counter-terrorism and human rights.<sup>112111</sup> The UN treaty bodies have laid down important principles to govern such issues and their implications for human rights arising in the context of states' counter-terrorism measures.

Elaborate guidelines and specific prescriptions for when a state uses these measures is described by the HRC in General Comment No. 8 on article 9 of the Covenant: 'If so-called preventive detention is used, for reasons of public security, it...must not be arbitrary, and must be based on grounds and procedures established by law (para 1), information of the reasons must be given (para.2) and court control of the detention must be available (para. 4) as well as compensation in the case of a breach (para. 5). And if, in addition, criminal charges are brought in such cases, the full protection of articles 9(2) and (3), as well as article 14, must also be granted.'<sup>113</sup>

An emerging framework that seems to be crystallizing is one that is not subject to strict procedural requirements and a limited construction of rights enshrined under the various articles in the ICCPR.<sup>114</sup> What the HRC and other treaty bodies seem to be moving towards is expounding the rights in such a manner that they embrace the core values and principles enshrined within and underpinning all the rights in the ICCPR.<sup>115</sup> An example of this is the following. 'Safeguards related to derogation, as embodied in article 4 of the Covenant, are based on the principles of legality and the rule of law inherent in the Covenant as a whole.'<sup>116</sup> Accordingly, the HRC has stated that article 9 of the ICCPR should be safeguarded as a non-derogable right.<sup>117</sup>

Once again, this ruling is despite the fact that it is not included in the list of non-derogable rights contained in article 4 of the ICCPR : 'The Committee is of the opinion that the principles of legality and the rule of law require that the fundamental requirements of fair trial must be respected during a state of emergency.'<sup>118</sup> Following from this logically, the HRC affirmed that '[i]n order to protect non-derogable rights, the right to take proceedings before a court to decide

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Digest of jurisprudence, *op.cit.*, p 13.

<sup>113</sup> General Comment No. 8 30/06/82 para. 4 (1982).

<sup>114</sup> Gearty, *op.cit.*, p 23.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> General Comment No. 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, para. 13 (2001).

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*



without delay on the lawfulness of detention, must not be diminished by a State party's decisions to derogate from the Covenant.<sup>119</sup>

This right was found to be violated in the case of *Fals Borda v Columbia*<sup>120</sup> where though the claimants were released following a ruling of the court. 'they had not...had a possibility themselves to take proceedings before a court in order that court might decide without delay on the lawfulness of their decision.'<sup>121</sup> This is an indication of the HRC's interest to protect the right and despite the same result being reached the HRC was not satisfied. What mattered then was that the right should have been made available to the claimants. The outcome was not relevant to the court's ruling.

Certain elements of article 9 have been held to be non-derogable where for instance 'the Committee considers that this reservation [to article 9 of the Covenant] does not exclude, inter alia, the obligation to comply with the requirement to inform promptly the person concerned of the reasons for his or her arrest.'<sup>122</sup>

The HRC in 2000 echoed the position that 'the application of the Act raises problems of compatibility with articles 9 and 14, para 3 (g) of the Covenant,'<sup>123</sup> where the HRC noted that the Act provides for 'periods of detention without charge under the Act (in question) have been increased, that person may be arrested on suspicion of being about to commit an offence, and that majority of persons are never charged with an offence.'<sup>124123</sup>

Another aspect of pre-trial detention that has been addressed is the time frame for it to remain in effect. The Committee on the Rights of the Child (CRC) in 2002 expressed 'concern that the Organization Act 7/2000 on terrorism increases the period of police custody...for children accused of terrorism.'<sup>125</sup> The HRC in 1996 called on the State concerned 'to reduce the duration of pre-trial detention and to stop using duration of the applicable penalty as a criterion for determining the maximum duration of pretrial detention.'<sup>126125</sup>

This can be cited as yet another instance where no specific guidelines or criteria are proposed. Nevertheless, this approach might be welcomed as one which respects the sovereignty of the state concerned to make its own decisions. Moreover, it might be construed as being suggestive of the role that treaty bodies wish to carve out for itself, namely, that of highlighting and flagging areas of concern in States' behavior in counter-terrorism measures and then reverting back to the State to decide on remedial action, thereby informing the state of the *need* for reform but leaving it to the *States*' to decide on the particular remedial measures to be taken in such a situation.<sup>127</sup>

Yet another aspect of pre-trial detention that has been discouraged by the HRC is the practice of incommunicado pre-trial detention. In 2002 '[t]he Committee...notes that nationals suspected or convicted of terrorism abroad and expelled...have not benefited in

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Fals Borda v Columbia* [1979] 46, Views adopted on 27 July 1982 (para.12.3).

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> CCPR/C/79/Add.81, para.24 (1997).

<sup>123</sup> A/55/40, paras. 422-451 (2000).

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> CRC/C/15/Add.185, paras 53-54 (2002).

<sup>126</sup> CCPR/C/79/Add.61, paras. 12,18 (1996).

<sup>127</sup> This is along the lines of the 'weak-form' review proposed by the likes of Tushnet. See Tushnet, Mark (2007) : *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press.



detention from the safeguards required to ensure that they are not ill-treated, having notably been held incommunicado for periods of over one month (articles 7 and 9 of the Covenant).<sup>128</sup>

It is worth taking a moment to reflect on the fact that treaty monitoring bodies are called ‘monitoring bodies’ for a reason, perhaps in keeping with their mandated task. Hence, it would be futile to expect them to be responsible for the task of implementation. If they were meant to be responsible for implementation, they might have been labeled ‘treaty implementing bodies’ instead. However, this is not to say that treaty monitoring bodies are completely excluded from the implementation process. Such would be an oversimplification of its mandated role. Arguably, it is fair to say that monitoring is but one facet of the implementation process as the treaty bodies are responsible for the monitoring of the implementation activities of State parties but are not responsible for any deviant or lack of action by State parties.

Moreover, the role of the treaty monitoring bodies in the normative development of the content of the respective treaty provisions is significant.<sup>129</sup><sup>128</sup> They bring the provisions ‘alive’. Hence, they play an effective facilitative role between the textual and technical contents of the treaty provisions and the State parties’ application of the same.

### **3.8. The Right to a Fair Trial**

The right to a fair trial<sup>130</sup> has been seen to be one of the most contentious human rights in counter terrorism operations. The HRC has accorded the right to a fair trial the elevated status of being a peremptory norm of international law and hence argues that certain aspects of article 14, despite being absent under the catalogue of non-derogable rights in article 4, are non-derogable in any situation: ‘State parties may in no circumstances invoke article 4 of the Covenant as justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law, for instance by...deviating from fundamental principles of fair trial...’<sup>131</sup> In General Comment No.29, the HRC has made it clear that the list in article 4 is not exhaustive when it declares that ‘the category of peremptory norms extends beyond the list of non-derogable provisions as given in article 4, para 2’.<sup>132</sup>

What emerges as a pattern then is that despite the fact that derogation is apparently present in the structure and vocabulary of the United Nations human rights treaty system, the treaty bodies are reluctant to make allowances for such derogations and hence making them a rarity, as opposed to being a given. It does so by erecting ‘clogs’ by way of high thresholds reflecting the hesitant approach in allowing human rights to be abandoned. Accordingly, it is fair to conclude that the treaty bodies play a useful role in curtailing and limiting the abuse of these rights and thereby contribute to building the resilience of human rights by minimizing their vulnerability to exploitation in the hands of regressive regimes and hence playing a crucial role in sustaining the ‘resilience of the human rights norm.’<sup>133</sup><sup>132</sup>

The HRC goes on to justify its decision by arguing that ‘as certain elements of the right to fair trial are explicitly guaranteed under international humanitarian law during armed conflict, the Committee finds no justification for derogation from these guarantees during other emergency

<sup>128</sup> CCPR/CO/76/EGY, para. 16 (2002).

<sup>129</sup> Mertus, *op.cit.*, p. 20; White, *op.cit.*, p. 20; Mechlem, *op.cit.*, p. 20.

<sup>130</sup> Article 14 ICCPR (see note 79 above).

<sup>131</sup> General Comment No.29, CCPR/C/21/Rev. 1/Add/11 paras. 11, 16 (2001).

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Rosemary Foot raises this question, see Foot, *op.cit.*, p. 2.





situations...[and that] the principles of legality and rule of law require that fundamental requirements of fair trial be respected during a state of emergency.<sup>134</sup>

Several aspects of the right to fair trial have been explicitly acknowledged. Among others is the presumption of innocence which is a requirement in accordance with the rule of law and principles of legality: ‘Only a court of law may try and convict a person for a criminal offence. The presumption of innocence must be respected.’<sup>135</sup>

A more controversial aspect of the right to fair trial has been the intervention of military and special courts in hearing cases related to terrorism. The HRC calls for the prohibition of ‘the trial of civilians by military tribunals in any circumstances.’<sup>136</sup> In this regard, the HRC expresses concern on several counts.

Firstly, the fact that such military and special courts are given too broad a mandate: ‘It [military courts] is not confined [to trying] criminal cases involving members of the armed forces but also covers civil and criminal cases where, in the opinion of the executive the exceptional circumstance of a particular case do not allow the operation of the courts of general jurisdiction...and [the Committee] is concerned that these courts have jurisdiction to deal with civil and criminal cases involving non-military persons, in contravention of articles 14 and 26 of the Covenant.’<sup>137</sup>

Secondly, the HRC notes the lack of legal training and capability by such courts to try cases involving human rights violations in particular: ‘the Committee recommends that the jurisdiction of the military courts with respect to human rights violations be transferred to civilian courts and that investigations of such cases be carried out by the Office of the Attorney General and the Public Prosecutor’.<sup>138</sup>

Thirdly, it notes the structural deficiency of the court structure with no system for appeals procedures and thus questions the credibility of the judgments meted out: ‘The Committee notes with alarm that military courts and state security courts have jurisdiction to try civilians accused of terrorism although there are no guarantees of those courts’ independence and their decisions are not subject to appeal before a higher court [article 14 of the Covenant].’<sup>139</sup> In 2002, the Committee against Torture expressed similar concerns on the need for an appeals system in cases of terrorism: ‘The Committee recommends that the State party...ensure that all persons convicted by decisions of military courts in terrorism cases shall have the rights to their conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law.’<sup>140</sup> Fourthly, the HRC points to the lack of adequate mechanisms for redress where the HRC contends that ‘the Committee considers that the pardon does not provide full redress to the victims of trials conducted without regard for due process of the law [and proposes]...the need to establish an effective mechanism, at the initiative of the State, to revise all the convictions handed down by the military tribunal in treason and terror cases....’<sup>141</sup> Fifthly, the HRC disapproves the ‘system of trial by “faceless judges,” in which the defendants do not know who are the judges trying them, denied public trials and which

<sup>134</sup> General Comment No.29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001)

<sup>135</sup> *Ibid*; Also see General Comment No.13, E/C.12/1999/10.

<sup>136</sup> CCPR/C/79/Add.79, para. 20 (1997).

<sup>137</sup> CCPR/CO/71/UZB, para. 15 (2001); CCPR/C/79/Add.78, para. 14 (1997).

<sup>138</sup> CCPR/C/79/Add. 76, para. 34 (1997); CCPR/C/79/Add. 67, para.350 (1996); CCPR/C/79/Add.78. para.14/(1997).

<sup>139</sup> CCPR/CO/76/EGY, para. 16 (2002).

<sup>140</sup> CAT/C/XXIX/Misc.4, para. 6 (2002).

<sup>141</sup> CCPR/C/79/Add.72, para. 10 (1996).



places serious impediments, in law and in fact, to the possibility for defendants to prepare their defense and communicate with their lawyers.<sup>142</sup>

Finally, the HRC has explained why the rationale for a fair trial is defeated by the concept of a ‘faceless system of adjudication’ in cases such as *Polay Campos v Peru*<sup>143</sup> and *Gutierrez v Peru*.<sup>144</sup>

In the former case, the HRC explained that ‘this system fails to guarantee a cardinal aspect of a fair trial within the meaning of article 14 of the Covenant: that the tribunal must be, and be seen to be, independent and impartial. In a system of trial by “faceless judges,” neither the independence nor the impartiality of the judges is guaranteed, since the tribunal is ad hoc, may comprise serving members of the armed forces. In the Committee’s opinion such a system also fails to safeguard the presumption of innocence, which is guaranteed by article 14, paragraph 2.’<sup>145</sup> These cases are then illustrative of an added role emerging for the treaty bodies. By comparing and applying principles it aids the development of principles of human rights law by applying them to new situations and new phenomenon and is testimony once again to its responsive nature.<sup>146</sup> In this way, the treaty bodies can make a meaningful contribution by being receptive to and conscious of how new challenges and threats to the international human rights regime might be thwarted or dealt with.

### **3.9. Freedom from Discrimination**

In 2002, the HRC declared that ‘while it understands the security requirements relating to the events of 11 September 2001, and takes note of the appeal of [the State concerned] for respect for human rights within the framework of the international campaign against terrorism, the Committee expresses its concern regarding the effect of this campaign on the situation of human rights [in the State concerned], in particular for persons of foreign extraction...’<sup>147</sup>

This reveals the UN’s position on discrimination in the context of terrorism. The HRC prohibits ‘any discrimination and guarantee[s] to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.’<sup>148</sup>

Given the fact that this rights has been featured repeatedly post 9/11 due to its violation, the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UNCERD) has specifically engaged with the issue of racial discrimination in the context of counter-terrorism activities. In a statement made in 2003, the UNCERD ‘...draws the State party’s attention to its statement of 8 March 2002 in which the Committee underlines the obligation of States to “ensure that measures taken in the struggle against terrorism do not discriminate in purpose or effect on grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin.”’<sup>149</sup>

<sup>142</sup> CCPR/C/79/Add.67, para. 350 (1996).

<sup>143</sup> *Polay Campos v Peru* [1994] 577, Views adopted on 6 November 1997 (para.8.8).

<sup>144</sup> *Gutierrez v Peru* [1996] 678, Views adopted on 26 March 2002.

<sup>145</sup> *Polay Campos v Peru* [1994] 577, Views adopted on 6 November 1997 (para. 8.8).

<sup>146</sup> Duffy, *op.cit.*, p. 15.

<sup>147</sup> CCPR/CO/74/SWE, para. 12 (2002).

<sup>148</sup> ICCPR, *op.cit.*, p. 20.

<sup>149</sup> A/57/18, para. 514, Statement on racial discrimination and measures to combat terrorism, para. 5 of the Statement; CERD/C/62/CO/7, para. 24 (2003).



The HRC has explicitly acknowledged the vulnerability of Muslims and Arabs<sup>150</sup> to discrimination in the wake of post 9/11 terrorist attacks. It has unreservedly expressed the need for protection of individuals ‘in particular Arabs and Muslims, from stereotypes associating them with terrorism, extremism and fanaticism.’<sup>151</sup>

Hence, the treaty bodies can play a useful role in drawing international attention to new trends and phenomena which affect human rights protection and promotion.

The HRC is seen to be relatively proactive in this domain. The treaty bodies have responded to the urgency of the situation. The HRC is seen to be urging specific action. For example, ‘The State party is...requested to undertake an education campaign through the media to protect persons of foreign extraction....’<sup>152</sup>

The language employed by the UNCERD is also reflective of the seriousness of this violation and the negative consequences it holds for human rights. For example, ‘The Committee recommends that the State party monitor this situation carefully, take decisive action to protect the rights of victims and deal with perpetrators, and report on this matter in its next periodic report.’<sup>153</sup> This then is an illustration of the treaty bodies exercising an authoritative function, one which the UN in general, and the UN treaty monitoring bodies in particular will be well advised to use more often so as to do justice to the inherent potential it possesses to ensure the protection and promotion of human rights in its struggle against terrorism.

Having the benefit of knowledge and experience of dealing with various countries and similar situations, the treaty monitoring bodies can bring in rich advice to aid states’ in their efforts to counter terrorism while safeguarding human rights.<sup>154</sup> The following are illustrative of this. ‘...the Committee requests the State party to ensure that application of the Anti-terrorism Act does not lead to negative consequences for ethnic and religious groups, migrants, asylum seekers and refugees, in particular as a result of racial profiling.’<sup>155</sup> A better example is seen in a case involving asylum seekers: ‘while it (the Committee) notes that this practice by the...Immigration Service was successfully challenged in the High Court and the practice of detaining asylum seekers has been suspended except for a small number of cases, it also notes that the High Court’s decision has been appealed by the Immigration Service and that the practice may resume if the appeal is successful.’<sup>156</sup>

### **3.10. Final Thoughts**

In this part of the article, a clear role for the human rights treaty monitoring bodies is seen to emerge in more than one respect. However, it must be remembered that the treaty monitoring bodies, not unlike the larger United Nations human rights system and indeed the United Nations in general is fraught with significant challenges which need to be addressed to the extent that they have an impact on the role that the human rights treaty monitoring bodies may

<sup>150</sup> ICJ Report, *op.cit.*, p. 15.

<sup>151</sup> CCPR/CO/74/SWE, para. 12 (2002);

Also see CERD/C/60/CO/9, para. 15 (2002) and A/57/18, para. 338 (2002): ‘The Committee notes with concern that in the aftermath of the events of 11 September 2001, Muslims and Arabs have suffered from increased racial hatred, violence and discrimination.’

<sup>152</sup> CCPR/CO/74/SWE, para. 12 (2002).

<sup>153</sup> CERD/C/60/CO/5, para. 121 (2002).

<sup>154</sup> Niemi et al., *op.cit.*, p. 19.

<sup>155</sup> A/57/18/ para. 338 (2002).

<sup>156</sup> A/57/18/ para. 427 (2002).



play in protecting human rights while countering terrorism. Such a discussion will be the focus of the following section.

## **4. Challenges and Ways Forward**

### **4.1. Biases – Warranted or not?**

Experience shows that the human rights movement has paid extensive emphasis on abuses perpetrated in American and Western regimes by so-called 'Islamic extremists' or 'Jihadists' and has failed to give equal, if not adequate, attention to human rights abuses in 'less open societies' such as Iraq and Afghanistan that have resulted as a result of invasion and control by certain Western nations.<sup>157</sup> The United Nations could play a crucial role in rectifying this in-equilibrium by becoming 'a strong, independent and authoritative new human rights presence [which] would be the single most effective way of putting pressure on human rights-abusing regimes across the world.'<sup>158</sup>

To extend the argument is to contend that in order to secure an increased chance of safeguarding human rights in situations of counter-terrorism is to call for change in the current perception of the human rights movement from one which is seen as being biased against the exercise of a States' executive authority only.<sup>159</sup> It would be prudent for the human rights movement to chart a more strategic course by projecting an image of genuine concern for the threat to human rights per se, irrespective of who the perpetrators might be, as opposed to being perceived as being only preoccupied with government conduct in such situations.<sup>160</sup> Regaining the confidence of the organs of state and the larger populace would contribute significantly to achieving the greater goal of fostering support for the protection of human rights principles in executing counter-terrorism measures.<sup>161</sup>

### **4.2. A Change of Heart**

Having said this, a related, albeit separate, concern must be acknowledged. A prevailing challenge to the human rights regime is the trend that human rights laws and principles are being flouted not by regressive regimes only but by liberal democracies who previously were among the most vocal in subscribing to and advocating the upholding of the human rights norm in the most trying of circumstances.<sup>162</sup>

What might be somewhat valuable in addressing such concerns is the adoption of 'a much clearer intellectual strategy'<sup>163</sup> and 'engaged scholarship'<sup>164</sup> by the human rights movement. While the former calls for a '...proper understanding of the historical origins of the term, and should also express a clear view as to what civil liberties does (and, more to the point, does not) encompass,'<sup>165</sup> the latter calls for an abandonment of 'detachment'<sup>166</sup> and

---

<sup>157</sup> Gearty, *op.cit.*, p. 2.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> ICJ Report, *op.cit.*, p. 15.

<sup>163</sup> Gearty, Reflections on Civil Liberties in an Age of Counter-Terrorism in Essays on Human Rights and Terrorism in Gearty, *op.cit.*, p. 23.

<sup>164</sup> *Ibid.*, *Idem.*

<sup>165</sup> *Ibid.*, *Idem.*



‘neutral[ity]...[in] assess[ing] critically the impact on his or her subject of the anti-terrorism law that he or she is scrutinizing.’<sup>167</sup>

Here then is a potential intervention point for the United Nations human rights treaty monitoring bodies to play a valuable role. Through the interpretation of human rights and development of a normative framework for specific human rights through its General Comments, Concluding Observations and case decisions, the treaty monitoring bodies can ‘contribute to advancing knowledge of human rights’<sup>168</sup> which has been described by some as qualifying as ‘research outputs.’<sup>169</sup>

#### **4.3. The Slippery Slope**

Another challenge that remains for the protection of human rights in the counter-terrorist era is the availability of derogations, which poses in the long-term the likely ‘risk of norm termination.’<sup>170</sup> The treaty monitoring bodies yet again can play a part in mitigating this risk. If the treaty bodies continue to adopt the attitude which doesn’t seek ‘to justify violations by reference to this narrow exception or that technical derogation...’<sup>171</sup> and instead, opt for a principle base framework where ‘a set of values that transcend the particular case reflect the strength of a civilization rather than a way of treating human kind.’<sup>172</sup> a more meaningful appreciation of the flexibility of the international human rights regime is upheld and a mockery of the system can be averted.<sup>173</sup>

This view finds positive reinforcement in the 2009 Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights, Assessing Damage, Urging Action, where the Panel recommends that ‘States should take explicit precautions to ensure that any measures, intended to be exceptional, do not become a normal part of the legislative framework.’<sup>174</sup> The treaty monitoring bodies then continue to play a crucial role in this regard by keeping states ‘on their toes’ and ‘in check’ by reinforcing the language of human rights protection through all its work. Furthermore, the availability of a framework for interpretation<sup>175</sup> can prove to be a useful tool when the treaty bodies carry out its adjudicative and other functions.

#### **4.4. The Neglected Rights**

Another worrying phenomenon has been the negligible interest shown in the upholding of economic, social and cultural rights (ESCR) in the counter-terrorism context when compared with that accorded to civil and political rights.<sup>176</sup> What is surprising of this tendency is its prevalence despite little disagreement on the existence of a connection between counter-terrorism measures and its bearing on ESCR: ‘...it is clear that terrorism and measures

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, *Idem.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Mechlem, *op.cit.*, p. 24.

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> Krasno, *op.cit.*, p. 2.

<sup>171</sup> Gearty. *op.cit.*, p. 23.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> See discussion of examples in Part 2.

<sup>174</sup> ICJ report 2009, *op.cit.*, p. 15.

<sup>175</sup> For human rights framework in giving effect to counter terrorism measures, see Ramcharan, Bertrand (2005): *A United Nations High Commissioner in Defence of Human Rights*, Leiden; Boston, Martinus Nijhoff Publishers.

<sup>176</sup> “Human Rights, Terrorism and Counter Terrorism”, Fact Sheet No.32, Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights at <http://www/ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>.



adopted by States to combat it are both influenced by and have an impact on the enjoyment of economic, social and cultural rights of affected individuals....<sup>177</sup> To deconstruct the multi-dimensional nature of this relationship into two of its major characteristics is to, on the one hand, acknowledge the necessity of fulfilling ESCRs in order to thwart the occurrence of circumstances of inter alia, deprivation and inequality, which become an active breeding ground for the beginning or continuation of terrorism<sup>178</sup> and on the other hand, the restriction or absolute deprivation of benefiting from such rights hampered by particular counter-terrorism measures.<sup>179</sup>

Moreover, as civil and political rights and ESCR are considered ‘indivisible, interdependent and interrelated,’<sup>180</sup> any comprehensive strategy designed to uphold human rights must necessarily include the integration of ESCR into such a strategy.<sup>181</sup> There can be said to be some optimism in that there is beginning to appear a slow emergence of interest in this area as is reflected by, among others, the recent United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force Working Group on ‘Protecting Human Rights While Countering Terrorism’, Expert Seminar on ‘The impact of terrorism and counter-terrorism measures on the enjoyment of economic, social and cultural rights (ESCR)’, held in November 2008 which focused solely on the issue of counter-terrorism and ESCRs coupled with increasing scholarly interest<sup>182</sup> in this area. This then is a positive sign. However, a great deal remains to be done and this interest needs to be nurtured, sustained and built on.

The UN treaty monitoring bodies can play an important role in contributing to reverse the current situation by generating interest and awareness through contributing to redefining the terms of the debate on counter-terrorism in such a way so as to include ESCRs.<sup>183</sup> It can then move on to more stringent measures for fostering greater acceptance of these norms in the human rights agenda in the context of counter-terrorism. At the above mentioned seminar, ‘[i]n the fourth panel, participants noted that human rights treaty bodies, in particular the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women and the Human Rights Committee, are well placed to monitor the implementation by States of counter-terrorism measures and their international human rights law including the ICESCR. Participants highlighted that the CESCR has looked at the impact of counter terrorism measures<sup>184</sup> as well as terrorism on ESCR.’<sup>185</sup>

Further, the Task Force proposed ‘[i]n line with recommendations made by the Special Rapporteur on HR/CT-A/HRC/6/17 para. 74 (b)...that CESCR and other treaty bodies whose mandate include ESCR should develop a systematic practice of addressing counter-terrorism measures by States while monitoring implementation of respective treaties. More generally,

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.*; United Nations Counter – Terrorism Implementation Task Force Working Group ‘Protecting Human Rights While countering Terrorism’, Expert Seminar on ‘The impact of terrorism and Counter-Terrorism measures on the enjoyment of economic, social and cultural rights’ (ESCR) (2008), 5-7 Geneva at [http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg\\_protecting\\_human\\_rights.pdf](http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg_protecting_human_rights.pdf).

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Whelan, Daniel J.: “Untangling the Indivisibility, Interdependency, and Interrelatedness of Human Rights”, The Human Rights Institute, University of Connecticut 2008, Economic Rights Working Paper Series.

<sup>181</sup> Fact Sheet No.32, *op.cit.*

<sup>182</sup> Flynn, James: “Counter Terrorism and Human Rights: the view from the United Nations”, *European Human Rights Law Review*, vol. 10, no. 1 (2005).

<sup>183</sup> United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force Working Group Expert Seminar, *op.cit.*, p. 44.

<sup>184</sup> CESCR, E/C. 12/1/Add.105, para. 14.

<sup>185</sup> CESCR, E/C. 12/1/Add. 71, para. 8; United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force Working Group Expert Seminar, *op.cit.*, p 44.



human rights-based ESCR monitoring should be strengthened.’<sup>186</sup> Thus a clear role for the UN treaty monitoring bodies has been carved out in the realization of ESCRs in the counter-terrorism context and is testimony to the potential that the treaty monitoring bodies carry in ratcheting up the movement for the inclusion of ESCRs into counter-terrorism strategies. It would be able through its norm-setting, recommendatory, and monitoring roles to create and sustain a robust programme for the mainstreaming of ESCRs into the counter-terrorism discourse.

#### **4.5. A Crippling Dependence**

Another considerable force that the United Nations machinery, human rights treaty bodies included, continue to reckon with is the dependence on the cooperation of Member States to ensure the success of its tasks: ‘Although, international organizations provide important linkages and standard-bearers throughout the world system, the principle centers of power remain with states....[hence] the role of the United Nations in checking/reversing these abuses remain severely limited and largely dependent upon the political will of the Member States.’<sup>187</sup>

Hence, this dependent variable which goes to the core of the human rights treaty monitoring bodies’ activities should be kept in mind as one of the continuing and significant challenges facing the United Nations system. It has been argued that this phenomenon has been further compounded in the post 9/11 era. ‘The record shows a degree of shift away from liberal and cosmopolitan element of United Nations agenda and values and back toward a statist, power-based and security-oriented focus in international society.’<sup>188</sup>

However, all is not lost and there is reason for optimism with the emergent mobilization of voices of civil society and non-governmental organizations in the area of human rights protection which has and will continue to have a chilling effect on the ‘insurmountable obstacle to UN action....’<sup>189</sup> It is contended that the ‘[t]raditional limitation based on Article 2(7) [of the United Nations Charter] are receding. As a result, the margin of action by United Nations has expanded.’<sup>190</sup>

#### **4.6. The Competition Begins**

At an institutional level, a considerable challenge to the continued relevance and popularity of the human rights treaty monitoring bodies is the ‘evolution of United Nations treaty monitoring bodies’ “competitor” bodies, such as regional human rights bodies; but also inter-state and transnational legal systems with inherent human rights competencies, such as the ICJ....’<sup>191</sup> An important reason why victims of human rights abuses will find the prospect of petitioning at, for instance, the European Court of Human Rights more attractive is that unlike the decisions of cases before the United Nations treaty bodies which lack legal ‘teeth’, the

---

<sup>186</sup> United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force Working Group Expert Seminar, *op.cit.*, p44; Also see Flynn, *op.cit.*, p. 45.

<sup>187</sup> Joyner, *op.cit.*, p. 5.

<sup>188</sup> MacFarlane, *op.cit.*, p. 45.

<sup>189</sup> Marks, *op.cit.*, p. 45.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> Expert Workshop on Reform of United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies, Senate Chamber, University of Nottingham, 11-12 February 2006, Report, University of Nottingham Human Rights Law Centre.



European Court of Human Rights' decisions 'constitute an enforceable title.'<sup>192</sup> However, some experts do not see the non-enforceability of the United Nations treaty monitoring body decisions as a significant drawback.<sup>193</sup>

#### **4.7. The Weak Link**

A related challenge, albeit worthy of separate consideration, is the lack of adequate follow-up measures of treaty monitoring bodies' General Comments, Concluding Observations and case decisions.<sup>194</sup> It is imperative that greater creativity, sustained initiative and focused attention be brought to bear on devising a framework structure for ensuring the follow-up of the work of treaty monitoring bodies both nationally and internationally and with the cooperation of all stakeholders, inter alia, States concerned, the donor community, media, civil society, international, regional and national non-governmental organizations, and National and transnational judicial structures.<sup>195</sup> This remains crucial to the overall success of the work and role of the treaty monitoring bodies, both actual and perceived. These may include, but not be restricted to, steps to foster greater involvement of a considerably isolated local non-governmental organization network that has been the result of cumbersome technical requirements; greater involvement in state reporting by key national stakeholders who should submit accurate and verifiable information; avoidance of generalities and ambiguity by treaty monitoring bodies when formulating General Comments, Concluding Observations and case reports; and ratcheting up confidence in the treaty body complaints procedure nationally to restore credibility in a system that has thus far been disrepute for its inefficiency and slow pace.<sup>196</sup>

#### **4.8. The Diplomatic Faux Pas**

A considerable challenge that has plagued the functioning of treaty monitoring bodies since its inception is that in an attempt to secure universal ratification, the treaty system has compromised on standards and with the availability of a system of reservations and derogations has thus created for itself the dangerous situation where 'norms risk dilution.'<sup>197</sup>

#### **4.9. Systemic Challenges**

The sluggishness in meeting reporting deadlines and at times complete negligence even to submit a report by State Parties has oft been recorded as a major challenge in the treaty body system.<sup>198</sup>

Further, in situations where States actually do in fact execute their reporting obligations, it has become apparent that on many an occasion they fail to realize the larger goal of inducing and stimulating change at the national level, be it policy, legislation or judicial attitudes.<sup>199</sup>

---

<sup>192</sup> Schmidt, Markus : "Follow-up Mechanisms Before United Nations Human Rights Treaty Bodies and the United Nations Mechanisms Beyond" in Bayefsky, Anne F. (2000): *The UN Human Rights Treaty System in the 21 – Century*, Kluwer Law International.

<sup>193</sup> Nowak, Manfred "The United Nations High Commissioner for Human Rights: a link Between Decisions of Expert Monitoring Bodies and Enforcement by Political Bodies" in A.F. Bayefsky (*Ibid*).

<sup>194</sup> Niemi et al., *op.cit.*, p. 19.

<sup>195</sup> *Ibid*.

<sup>196</sup> Expert Workshop on Reform, University of Nottingham, *op.cit.*, p 48.

<sup>197</sup> Marks, *op.cit.*, p. 45.

<sup>198</sup> *Ibid*.

<sup>199</sup> *Ibid*.





Proposals for reform<sup>200</sup> have included suggestions for the fusion of committees to form a ‘mega-committee which would examine all reports.’<sup>201</sup> such a proposition, however, is a solution as much as it is a problem. Admittedly, while improving efficiency, preventing conflicting jurisprudence and duplication of work outputs of the treaty monitoring bodies on the one hand,<sup>202</sup> it rids the system of one of its greatest strength, the possibility of rendering concentrated expertise as has been meted out by each specialized body under the stratified regime of treaty monitoring bodies.<sup>203</sup>

A persistent quandary confronting the treaty body system is that while ‘they are encouraged to become more outspoken and effective in their supervisory roles...they must ask States whose action they condemn, to streamline the treaty system and make it stronger and more effective by giving them wider legal powers and more resources.’<sup>204</sup> Hence, what can help to overcome this challenge is the mobilization of States’ support to pursue this much needed reformation of the treaty monitoring body structure.<sup>205</sup> It is in a situation such as this, perhaps, that the international human rights non-governmental organizations can play a crucial part through the collaboration efforts of its networks.

#### **4.10. State Sovereignty**

The ability of the United Nations Treaty Monitoring Bodies to adequately address national counter-terrorism measures is impeded by the fact that they apply only to practices of States that have ratified the treaties. This is problematic in that a number of treaties that address rights that are often implicated by counter-terrorism measures have not been ratified by a significant number of States. As a result, ability of the treaty monitoring bodies to play a meaningful role in the upholding of human rights in the face of counter-terrorism measures is compromised.

Despite the fact that some of the treaties entertain individual petitions if a State has acceded to the relevant procedure, it has not reached fruition in that only a small number of states have acceded to the complaint procedures. In any event, the complaints regarding counter-terrorism measures received has been observed to be marginal

#### **4.11. Final Thoughts**

Following from the role that emerged for the UN human rights treaty monitoring bodies in the discussion in part two, the third part of the article expounds a secured role that the treaty monitoring bodies can claim given the significant potential they are seen to carry for the contribution to the larger United Nations’ human rights system in upholding human rights in the context of counter-terrorism. Despite the somewhat daunting challenges they face what remains clear is that there has been no indication of a collapse in spirit to defend the noble cause of human rights. If anything, the preceding discussions have made it clear that what

<sup>200</sup> Report: Strengthening the United Nations: An agenda for further change, A/57/387 (2002); Report in Larger Freedom: Towards development, security and human rights for all, A/59/2005 (2005).

<sup>201</sup> Marks, *op.cit.*, p. 45; Plan of Action submitted by the United Nations High Commissioner for Human Rights on request by the Secretary-General in his report in Larger Freedom (*ibid.*) A/59/2005/add.3.

<sup>202</sup> M. Kjaerum: “The UN Reform Process in an Implementation Perspective”, quoting Sano, Hans Otto and Scharff Smith, Peter in Lagoutte et al, *op.cit.*, p. 9.

<sup>203</sup> Marks, *op.cit.*, p 45

<sup>204</sup> Evatt, “The Future of the Human Rights Treaty System, Forging Recommendations”, in Bayefsky, *op.cit.*, p. 48.

<sup>205</sup> *Ibid*; Also see T. Buergenthal, “A Court and Two Consolidated Treaty Bodies”, in A.F. Bayefsky, *op.cit.*, p. 48.



seems to have transpired, on the contrary, is renewed vigour and resolve in standing for what they were originally created to champion.

## **5. Conclusion**

The road ahead is undoubtedly a long and winding one. While the United Nations human rights treaty monitoring bodies have contributed to the upholding of human rights in the face of a ‘new brand’ of terrorism and counter-terrorism,<sup>206</sup> the challenges they face<sup>207</sup> make their task daunting, now more than ever.<sup>208</sup> It becomes apparent then that while the human rights monitoring bodies do in fact have part to play, it must be remembered that it is merely but one component in the larger United Nations human rights machinery. Further, the entire United Nations system constituting the work of the human rights, legal and political branches of the system in the area of counter-terrorism by itself is not placed in a self-sufficient position that it may command success purely through its own initiative. The dependence on State parties for the success of its activities will continue to plague all the work of the United Nations<sup>209</sup> particularly in matters such as counter-terrorism where national state interest and sensitivity is understandably very high.<sup>210</sup>

Having said this, it must be recognized that the United Nations human rights treaty monitoring bodies do and can continue to play a valuable role in sustaining the ‘resilience of the human rights norm’<sup>211</sup> in this age of battling against terrorism. Its contribution through normative development towards the understanding of the core and penumbra of human rights principles is among its greatest strengths.<sup>212</sup> Further, by continually instilling the importance of mainstreaming human rights into the counter-terrorism discourse,<sup>213</sup> it serves as an ever-present reminder of the relationship between counter-terrorism and human rights<sup>214</sup> and the futility of sacrificing one in the name of the other.<sup>215</sup>

Moreover, the human rights treaty monitoring bodies carries with it a potential to occupy the niche of playing a leadership role<sup>216</sup> in spearheading the human rights perspective<sup>217</sup> in the counter-terrorism debate. Accordingly, it can serve a useful complementary role to the work of the international human rights community including academia, human rights non-governmental organizations and practitioners.

---

<sup>206</sup> Digest of Jurisprudence, *op.cit.*, p 13; Flynn, *op.cit.*, p. 45.

<sup>207</sup> See discussion in part 2.

<sup>208</sup> Joyner, *op.cit.*, p. 5.

<sup>209</sup> *Ibid*; MacFarlane, *op.cit.*, p. 45.

<sup>210</sup> Digest of Jurisprudence, *op.cit.*, p. 13: ‘No one doubts that States have legitimate and urgent reasons to take all due measures to eliminate terrorism’.

<sup>211</sup> R. Foot raises the question in Foot, *op.cit.*, p. 2.

<sup>212</sup> Mertus, *op.cit.*, p 22; White, *op.cit.*, p 22; Mechlem, *op.cit.*, p. 22.

<sup>213</sup> Marks, *op.cit.*, p 45; ‘A new doctrine of human security based on a holistic approach to human rights deserves to capture the imagination of people...the UN is necessarily the principle framework for the development and expansion of this idea’.

<sup>214</sup> *Ibid*.

<sup>215</sup> Annam, *op.cit.*, p. 8.

<sup>216</sup> Pillay, *op.cit.*, p. 25.

<sup>217</sup> Marks, *op.cit.*, p. 45: ‘The principal institutional framework for furthering human rights is the United Nations, the only structure with a general mandate for realizing all human rights in all countries.’



While appreciating that the implementation and enforcement aspects of the human rights treaty system have been recognized to be amongst its weakest links,<sup>218</sup> it might be proposed that the United Nations should not be expected to be a champion of implementation and enforcement activities given the inherent discrepancy of State dependence that exists in realizing the goals of its tasks.<sup>219</sup> This has and will always remain the prerogative of the Member States.<sup>220</sup>

Instead, the United Nations, human rights treaty monitoring bodies included, could and should see itself as a leader in norm-creation and norm-sustainment.<sup>221</sup> However, it must be remembered that even sustaining the norm is ultimately dependent on the legal and political will of Member States<sup>222</sup>

When discussing the work and role of the United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies in protecting human rights while countering terrorism, the larger institutional issues which need to be addressed at the international level must not be overlooked. These issues are four-fold. First, what strategies and which institutions (civil or military) ought to be engaged in order to counter terrorism. Second, in countering terrorism are there situations which justify the encroachment of universally accepted human rights and if so, which international institutions ought to be mandated with the task of making such assessments. Third, the need for a harmonization of counter-terrorism strategies, operations and measures at international, regional and national levels. Finally, the methods that ought to be employed in the event there arises a dispute in the matter of human rights violation in counter-terrorism measures.<sup>223</sup>

A consideration of these issues becomes imperative for its inevitable bearing on the role that the United Nations Treaty Monitoring Bodies ought to and might play and is an area which is worthy of further consideration and study, though not in direct purview of the present paper.

It must be remembered that there still remains to be addressed a 'fundamental contradiction at the heart of international law' in that individuals do not possess full legal personality in the international arena as the State has the ultimate decision-making authority whether to become signatory to the treaty which would grant individuals the rights guaranteed. Moreover, States have the authority to not bind itself to the optional protocol which grants individuals the right to petition individual complaints even if it decides to ratify the treaty.<sup>224</sup> This will undoubtedly remain an obstacle to the United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies having a robust presence in the international arena for protecting human rights while countering terrorism.

<sup>218</sup> Niemi et al, *op.cit.*, p 19 ; University of Nottingham Treaty Body Reform workshop, *op.cit.*, p. 48.

<sup>219</sup> Marks, *op.cit.*, p. 45; ; Joyner, *op.cit.*, p 5; This is not to say that the treaty monitoring bodies have no role to play in implementation. The argument is that it should not be held responsible for a lack of success given this discrepancy; White, *op.cit.*, p. 22.

<sup>220</sup> Marks, *op.cit.*, p 45; Joyner, *op. cit.*, p. 5; G8 Declaration on Counter Terrorism, From La Maddalena To L'Aquila Summit 2009, at [http://www.g8italia2009.it/G8/Home/G8-G8-Layout\\_locale\\_1199882116809\\_Atti.htm](http://www.g8italia2009.it/G8/Home/G8-G8-Layout_locale_1199882116809_Atti.htm); "All States must meet their obligations to implement the UN sanctions regime....".

<sup>221</sup> MacFarlane, *op.cit.*, p. 45: 'One of the most important roles of the world organization is to promote certain values and "the terms" of international debates'; He goes on to justify its role [in this regard i.e. creation and sustenance of norms] is particularly important since near universality of membership conveys a degree of legitimacy that is not enjoyed by regional institutions or coalitions of like-minded States.'

<sup>222</sup> Joyner, *op.cit.*, p. 5.

<sup>223</sup> von Schorlemer, Sabine: "Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism", *European Journal of International Law*, vol. 14, no. 2 (2003), pp. 265-282.

<sup>224</sup> White, Nigel D. (2002): *The United Nations System, Toward International Justice*, Boulder, Co., Lynne Rienner.



Any reform efforts to improve the effectiveness of the United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies needs to address the current information and coordination gaps that exist between the treaty monitoring bodies and both national and international actors that are crucial to successful national implementation of the treaty body outputs.

The outputs of the treaty monitoring bodies are plagued with lack of clarity and detail necessary for any direction to be taken by national governments and civil society actors and institutions towards successful implementation. This needs to be rectified to ensure concrete improvements in the human rights practices in national constituencies when counter terrorism. Resource constraints, limited accessibility to civil society, and local non-governmental organizations are caused by the complex and cumbersome procedures associated with the treaty monitoring body system. This ought to be overcome through outreach to currently marginalized groups through well-thought out inclusion strategies and measures.<sup>225</sup>

Ultimately, the crux of the issue lies at the need to improve respect for determinations under the communications procedures of the United Nations Treaty Monitoring Bodies system. The need for such is reflected by the legacy of delayed or incompletion by national institutions and organs of state that has been witnessed and recorded across both developed and developing States alike.

---

<sup>225</sup> Expert Workshop on Reform of United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies, The University of Nottingham Human Rights Law Centre (11-12 February 2006).



## INTELIGENCIA TÁCTICA

José Antonio Sainz de la Peña<sup>1</sup>

UNISCI

### Resumen:

Existe una notable diferencia entre la batalla propiamente dicha y las acciones militares que la preceden y la siguen. El nivel táctico se organiza para ganar los combates y batallas y tiene unas características propias que le diferencian claramente, al menos desde el punto de vista teórico, de los niveles estratégico y operativo. A nivel táctico, la producción de inteligencia sigue el mismo patrón que en los niveles estratégico y operativo, pero adaptándose el ciclo a la medida del escalón. Sus principales características son la urgencia y la limitación de medios que hacen que, muchas veces, se trabaje con la información bruta o semielaborada. Su ventaja es el contacto directo con la situación. En los conflictos asimétricos, la Inteligencia Táctica seguirá contando con su gran ventaja, el “contacto” con la realidad, y también con su gran inconveniente, la falta de tiempo. A lo que hay que añadir el impacto de las nuevas tecnologías en la Inteligencia Táctica y sus posibles consecuencias negativas: el coste de los sistemas, la fragilidad de los mismos, la sobreinformación resultante y los daños a la cadena de mando. La sobreinformación puede producir indecisión, errores de interpretación e incluso abrir el camino a la indisciplina en la cadena de mando en sistemas NEC.

**Palabras clave:** Inteligencia Táctica, estrategia, batallas, nivel operativo, conflictos asimétricos, NEC.

**Title in English:** “Tactical Intelligence”.

### Abstract:

*The article explains that a notable difference exists between the battle and the military actions that precede and follow it. The tactical level is organised to win the fights and battles, has its own characteristics that distinguish it clearly, at least from a theoretical standpoint, from the strategic and operational levels. At the tactical level, the production of intelligence follows the same pattern as in strategic and operational levels. But its main features that differentiate it from other levels of intelligence are urgency and limited means. All this frequently implies working with raw or semi-processed information. The impact of new technologies has also to be mentioned. Information overload can cause indecision, misunderstanding and even would pave the way for indiscipline in the chain of command.*

**Keywords:** Tactical Intelligence, Strategy, Battle, Operational level, Asymmetric conflicts, NCW.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> José Antonio Sainz de la Peña es investigador senior de UNISCI e-mail: esedelape@hotmail.com.



## 1. Introducción

Si alguien entra en Internet buscando INTELIGENCIA TÁCTICA encontrará, sorprendentemente, que la mayoría de las páginas halladas se referirán a entrenadores o jugadores deportivos, fundamentalmente de fútbol o rugby, de los que se alaba su “inteligencia táctica”.

Este documento tiene un objetivo muy diferente, menos divertido y limitado al ámbito militar. Por ello, es preciso, primero, definir o delimitar lo que entendemos por “inteligencia táctica”, expresión que une dos palabras que, también ambas, necesitan aclaración.

Los países anglosajones han utilizado tradicionalmente la palabra “inteligencia” para cierto tipo de conocimiento utilitario para el que los latinos han empleado “información”; el concepto subyacente es idéntico. Para los últimos, la “información” es el resultado de analizar y procesar “noticias” mientras que para los primeros la “inteligencia” es la consecuencia de analizar y procesar “informaciones”. En ambos casos, lo que se pretende es ayudar a tomar decisiones correctas.

Según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) inteligencia es “facultad intelectual”, “capacidad de entender o comprender” o “conocimiento o comprensión”. Es decir, que en el idioma español, la inteligencia poco o nada tiene que ver con lo que en el lenguaje militar de hoy recibe el nombre de “inteligencia”

Por el contrario, el DRAE define la “información” como “comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada” (acepción 5ª). Esta definición se corresponde, casi perfectamente, con el concepto anglosajón de “inteligencia”. Este concepto fue adoptado por la OTAN y, en consecuencia, por todos los países miembros de la Alianza Atlántica. “La inteligencia es el producto resultante de procesar la información sobre naciones extranjeras, fuerzas hostiles o potencialmente hostiles o elementos o áreas de operaciones posibles o actuales” (Glosario de Términos de la OTAN- AAP-6; 2009).

En España, la “inteligencia” entró en el lenguaje militar desde los Estados Unidos a través, primero, de la Marina y, después, del Ejército del Aire. Posteriormente, el Ejército de Tierra aceptó e impuso el término a finales de los años 80 que, por último, fue consagrado oficialmente, por completo, cuando el antiguo CESID, Centro de Información, fue rebautizado como CNI, Centro de Inteligencia.

Para la Doctrina militar del Ejército de Tierra “La inteligencia es, en un sentido amplio, el resultado de la integración e interpretación de nuestros conocimientos sobre el terreno, meteorología, población, actividades, capacidades e intenciones de un enemigo presente o potencial” (Doctrina C-2-001-julio 1998)

Por su parte, el Manual utilizado por el ejército estadounidense en sus cursos para oficiales de otros ejércitos americanos, en la “Escuela de las Américas”, describe la inteligencia militar como “los conocimientos adquiridos a través de los esfuerzos de búsqueda, evaluación e interpretación de toda la información disponible que tiene que ver con un enemigo real o hipotético o con ciertas áreas de operaciones, incluyendo las condiciones meteorológicas y el terreno”. La similitud de las definiciones es extraordinaria y supone un origen común.



Sin embargo, conviene recordar que, si bien el uso de la palabra “inteligencia”, en el sentido indicado, es casi universal, el Ejército francés sigue empleando el término tradicional de “renseignement” (información), incluso en la versión en lengua francesa del Glosario OTAN, que es oficial junto con la versión inglesa, que los británicos utilizan ambas palabras y que las Naciones Unidas, en sus intervenciones tipo “casco azul”, no usan “inteligencia” sino “información militar”.

En España la guerra está perdida; la “inteligencia” la ha ganado, la “información” ha perdido. Seguiremos, por lo tanto, hablando de “inteligencia”, aunque resulte más normal pensar que un jefe militar diga a su Jefe de Estado Mayor:

- Fulano ¡Infórmeme de la situación!

y no que le diga: ¡Inteligéncieme!

## **2. Los niveles de decisión**

### **2.1. Los niveles políticos**

En todo Estado, el poder político, para conseguir los objetivos nacionales, se apoya, básicamente, en un trípode de Instrumentos: la diplomacia, la economía y la fuerza militar. De esta realidad nace la “Pirámide de Estrategias” o modo de actuar en los diversos niveles de decisión para alcanzar los objetivos fijados por el poder político.

El vértice de la “Pirámide” es la “Estrategia Nacional” o “Gran Estrategia”, que es el nivel donde se determinan los objetivos, se asignan recursos para lograrlos y se coordinan los instrumentos del poder nacional.

A continuación, vienen las “Estrategias Departamentales”, por las que cada departamento del Gobierno, en especial los de Asuntos Exteriores, de Economía y de Defensa, desarrolla y planifica sus modalidades de acción para obtener los resultados marcados en la “Estrategia Nacional”; entre aquellas, está la “Estrategia Militar General”.

En esta “Estrategia Militar” se enlazan las decisiones políticas con las posibilidades militares, se establecen prioridades, se reparten medios y se determina cómo deber organizarse y emplearse la fuerza militar. Es interesante hacer notar que en la “Estrategia Militar General”, se pueden lograr los objetivos tanto por el uso de la fuerza como, únicamente, por la amenaza de su empleo.

Descendiendo por la “Pirámide”, después se encuentran los niveles de decisión propios de las Fuerzas Armadas.

### **2.2. Los niveles militares**

Los tratadistas militares clásicos siempre distinguieron dos niveles dentro de lo que se conoce como “Arte de la Guerra”: el “Estratégico” y el “Táctico”. Al primero, le correspondía la dirección general de la guerra; al segundo, la ejecución. Sin embargo, tanto para Clausewitz como para Jomini, los dos grandes teóricos de la guerra en el siglo XIX, existía una clara diferencia entre la batalla propiamente dicha y las acciones militares que la preceden y la



siguen. Antes de la batalla, estaba su concepción y su preparación; después, la explotación o la retirada. Todas esas acciones necesitaban un tratamiento teórico distinto.

De esta distinción nació una rama o nivel del Arte de la Guerra situada entre la Estrategia y la Táctica, a caballo entre ellas y distinta de ambas, a la que se denominó “Gran Táctica”, “Estrategia Militar”, o “Estrategia Operacional”, la estrategia propia del “Nivel Operacional”.

Las naciones occidentales y, más tarde, la OTAN, no reconocieron en sus Doctrinas Militares el Nivel Operacional hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En cambio, las Fuerzas Armadas soviéticas desarrollaron, desde los años 20 del siglo pasado, el concepto de “Arte Operacional”, distinguiendo así tres niveles: el Estratégico, el Operacional y el Táctico. Frunze decía que la Estrategia sólo indica la dirección general, la Operativa concibe las operaciones y la Táctica, las materializa con acciones. Los ejércitos occidentales sólo vieron en el “Arte Operacional” soviético un escalón de mando intermedio, necesario para poder manejar las grandes masas humanas del Ejército Rojo, maniobrando en la gigantesca extensión del imperio soviético. Sin embargo, el concepto es más profundo y se basa en el emparejamiento Objetivo Estratégico – Arte Operacional.

El nivel operacional está hoy reconocido por todos los ejércitos como el nivel en el cual se conciben y ejecutan las operaciones y campañas, en el que se planifican, conducen y sostienen las operaciones para alcanzar los objetivos estratégicos, fijados por el nivel estratégico, en un determinado Teatro o Zona de Operaciones,. Es un nivel militar teóricamente distinto del Estratégico y del Táctico. El Nivel Operacional es el de la dirección de las operaciones militares y del despliegue y empleo de las fuerzas para alcanzar los objetivos asignados a las unidades militares por el nivel estratégico.

En resumen, el nivel táctico se organiza para ganar los combates y batallas que constituyen las operaciones. Las operaciones se organizan para ganar las campañas y éstas para ganar la guerra.

No obstante, aunque la distinción teórica entre los tres niveles es clara, en la práctica puede haber interferencias mutuas. Además, si bien los niveles se corresponden, en principio, con el tamaño o entidad de la unidad militar ejecutante (en el estratégico, las Grandes Unidades Superiores; en el operacional, las Grandes Unidades Inferiores; en el táctico, las Pequeñas Unidades), lo verdaderamente importante no es el tamaño de la unidad sino el objetivo buscado. *Una Pequeña Unidad puede actuar en el nivel operativo si busca lograr un objetivo estratégico*<sup>2</sup>.

### **2.3. Los niveles de inteligencia**

Todos los niveles de decisión y ejecución antes citados necesitan conocimientos que les permitan tomar decisiones acertadas, es decir, un sistema o método de ayuda a la decisión. En otras palabras, cada nivel estratégico o táctico necesita una “inteligencia” adecuada a su nivel.

Por ello, existe en cada nación un servicio o sistema de inteligencia nacional al más alto nivel e inteligencias departamentales en cada respectivo campo de competencias. La inteligencia que aquí nos interesa es la Militar y, dentro de ésta, las inteligencias estratégica,

---

<sup>2</sup> Militarmente se suelen llamar Grandes Unidades Inferiores a las Divisiones y Brigadas, Grandes Unidades Superiores a las de mayor entidad a la División y Pequeñas Unidades a las menores a la Brigada.

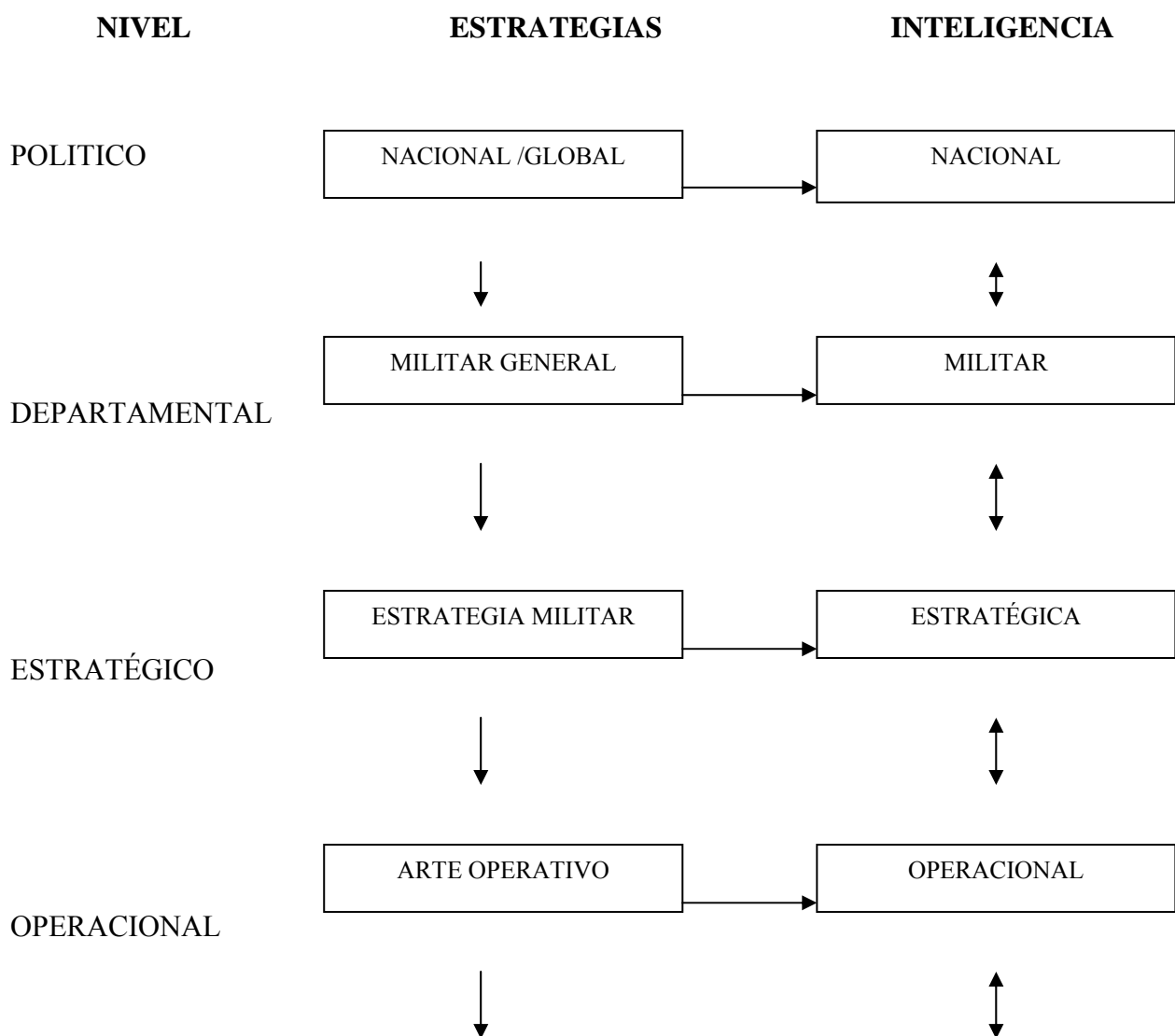


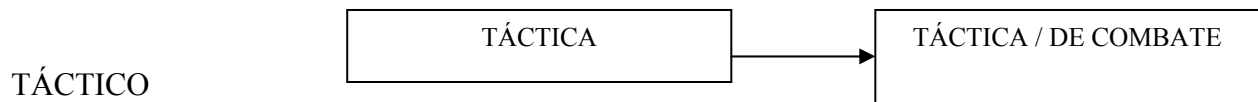


operacional y táctica, todas ellas organizadas y adaptadas para satisfacer las necesidades de conocimiento de cada nivel. Así como existe una “Pirámide de Estrategias”, existe también una “Pirámide de Inteligencias”.

Entre las dos “Pirámides”, hay una diferencia característica. En la de Estrategia, cada nivel es el “sirviente” del superior y el “amo” del inferior; el flujo entre niveles es unidireccional y siempre de arriba abajo. En la segunda “Pirámide”, cada nivel es sirviente del anterior pero también le demanda conocimientos; el flujo es bidireccional. (Figura 1)

La “Pirámide de Inteligencias” es en realidad un “sistema”, en el sentido matemático de la palabra, cuyos elementos o componentes son los diferentes niveles de inteligencia (que a su vez son subsistemas) y las relaciones que los unen son los lazos de petición de información y de difusión de la misma. Por otra parte, y por las características propias de la inteligencia, las áreas de trabajo de esos subsistemas no son compartimentos estancos sino que se superponen parcialmente.





## 2.4. Tipos de Inteligencia

En todos los niveles de la Pirámide hay tres tipos de inteligencia: Básica, Actual y Predictiva.

*La Inteligencia Básica* es el conjunto de documentos sobre asuntos que interesan, que tienen validez durante un tiempo, más o menos prolongado, que se conservan mientras permanece esa validez, que se actualizan constantemente y que se utilizan como fuente para el planeamiento de acciones y como comparación con nueva inteligencia o información. Es una “Base de Datos”. Ejemplo de inteligencia básica que están en poder de los Estados Mayores son la colección de planos actualizados sobre áreas geográficas o el documento llamado ORBAT (Orden de Batalla) sobre un adversario real o potencial, en el que figuran su historia, su doctrina, su organización, su material, sus mandos, su despliegue y hasta su psicología y uniformidad.

*La Inteligencia Actual* es la que se refiere a la situación en el momento actual y a los sucesos que se está desarrollando. Esta Inteligencia sirve, además, para actualizar la Básica.

*La Inteligencia Predictiva*, llamada también Estimativa o Especulativa, es aquella que, partiendo de la Básica y de la Actual, intenta predecir la posible actuación del adversario.

## 2.5. La decisión

En cada escalón de mando de la organización militar, el Jefe toma sus decisiones en función de dos factores principales: la *Misión* y la *Situación*.

La *Misión* es lo que se ha ordenado hacer; es imperativa y hay que cumplirla. Es el factor principal.

La *Situación* está compuesta por un conjunto de factores que analizados e integrados, siempre bajo el prisma del cumplimiento de la Misión, dirá cómo ésta se puede cumplir. El primer factor de la Situación que debe analizar el Jefe son los Medios con los que cuenta. Este factor es conocido y, por ello, no necesita esfuerzo de “inteligencia”. Todo lo más, la puesta al día de estadillos de personal y material y alguna revista de los equipos y su puesta a punto.

Después viene el factor Terreno, factor casi invariable en sus formas pero que, normalmente, necesita ser actualizado por la existencia de nuevas construcciones o destrucciones, de nuevas vías de comunicación, etc. El análisis del Terreno incluye la Meteorología, ya que ésta puede modificar el terreno, impidiendo, facilitando o modificando su utilización.

Pero el factor de mayor importancia de la Situación, al estudio del cual tiene que dedicar la inteligencia el mayor trabajo, es el Enemigo. Conocer qué es - su entidad, su despliegue, su fuerza y material-, qué puede hacer y qué quiere hacer es la mayor preocupación del Jefe.

A estos factores tradicionales se añade actualmente y, en distintos grados, según el escalón militar, el Ambiente en el cual se va a desarrollar la acción, cuyo subfactor más



importante es la población civil de la zona (número, actitud, ideología, grupos políticos o paramilitares etc.).

El órgano de Inteligencia de cada escalón tendrá que suministrar al Jefe datos valorados e interpretados de todos los factores de la decisión, excepto el análisis de los medios propios. Para los demás factores se basará en la Inteligencia Básica disponible, en su propio esfuerzo de Inteligencia Actual y en la Inteligencia de otros escalones. Para conseguir esto último, hará peticiones al escalón superior y a los de su mismo nivel y dará órdenes a los inferiores.

### **3. El nivel Táctico**

#### **3.1. Características del nivel táctico**

El DRAE define la táctica como el conjunto de reglas a las que se ajustan en su ejecución las operaciones militares.

Para los militares, la Táctica es un “Arte”; el arte de desplegar y mover las tropas en el campo de batalla, con orden y recíproca protección, para alcanzar objetivos militares.

También es : el arte de emplear unidades militares, de Tierra, Mar, Aire y Especiales para realizar actividades que contribuyen al éxito de la operación (ejército británico) ; el de combinar, en operaciones, las acciones de todos los medios militares para alcanzar los objetivos asignados por al estrategia operacional (ejército francés); o el del empleo de unidades de combate, teniendo en cuenta su disposición ordenada y la maniobra de las unidades, la relación de unas con otras, el terreno y el enemigo para transformar el potencial militar en batallas y combates victoriosos (ejército norteamericano).

El nivel táctico tiene unas características propias que le diferencian claramente, al menos desde el punto de vista teórico, de los niveles estratégico y operativo. Aún así, en la práctica puede haber solapes e interferencias.

- En primer lugar, su visión del problema militar no es global, ni siquiera amplia, sino, por el contrario, muy reducida. El Terreno lo estudia hasta el más mínimo detalle, pero ese estudio se limita a su zona de acción asignada, a su “compartimento”; todo lo más, tiene en cuenta las zonas situadas a sus flancos.
- La situación que le interesa es la actual, no la pasada. Tampoco hace hipótesis de futuro.
- El enemigo no es el ejército adversario, sino las unidades de ese ejército que tiene enfrente.
- No se pregunta por las intenciones enemigas, sino por las capacidades de sus medios, de lo que deduce sus posibilidades reales.
- El factor preponderante es el militar y los demás factores del Ambiente son despreciables o secundarios.
- Los objetivos a alcanzar son puramente militares y los recibe del nivel operativo.



- Su punto de vista es, fundamentalmente, terrestre, aunque hoy la batalla sea siempre, en realidad, aeroterrestre y muchas veces aeronaval.
- Las fuerzas militares que participan en el combate son o Pequeñas Unidades o Grandes Unidades menores (Brigadas, División).
- Así como el espacio en que se mueve es limitado, el tiempo de que se dispone es siempre escaso, lo que implica decisiones rápidas y, por ello, arriesgadas.

Finalmente, así como en tiempos de Napoleón, la Táctica era un “Arte sencillo, todo ejecución”, hoy día, la Táctica es, cada vez, más complicada.

### **3.2. Características de la Inteligencia Táctica**

En primer lugar hay que subrayar que la Inteligencia Táctica es una “Función de Combate” de carácter permanente, como lo son la maniobra o el apoyo de fuegos o la logística o la movilidad o el ejercicio del mando, que no es un fin en si misma y que no está limitada a algunos especialistas. Todo combatiente debe participar en ella.

La Inteligencia Táctica se define como la Inteligencia necesaria para el planeamiento y la ejecución de operaciones tácticas, teniendo en cuenta el terreno, la meteorología y el enemigo. A veces, se la denomina “Inteligencia de Combate”.

También puede definírsela, de un modo positivo, como la inteligencia dirigida a responder las necesidades de los Mandos militares en campaña, para mantener la disponibilidad de las fuerzas para el combate y ayudar al planeamiento y ejecución de operaciones de combate. O de manera negativa como el arte y ciencia de determinar lo que el adversario está haciendo o puede hacer para evitar el cumplimiento de la misión.

Parafraseando la definición de Inteligencia Estratégica de S. Kent, podemos decir que la Inteligencia Táctica es “Inteligencia positiva, extranjera, a nivel táctico”. Es positiva porque excluye la contrainteligencia y la seguridad. Es un concepto positivo, no negativo como la contrainteligencia, aunque, en ocasiones, comparta con ésta medios y métodos y no es seguridad aunque, indirectamente, la proporcione. Es extranjera porque sólo se ocupa del enemigo exterior. Es de nivel táctico, ya que no considera ni lo estratégico ni lo operacional.

Sus características se deducen y se corresponden con las características del Nivel Táctico.

- La más determinante de todas es la “inmediatez”. La premura obliga a una elaboración y difusión rápida de inteligencia e, incluso, a veces, a difundir información bruta, sin elaborar, en tiempo real.
- La Inteligencia Básica necesaria para el cumplimiento de su misión la recibirá siempre de escalones superiores. La Predictiva no entra ni en el campo de su competencia ni en sus posibilidades. Por en contrario, la Inteligencia Actual es su dominio privilegiado. Su contacto con la realidad de la Situación hace que pueda recoger información múltiple y reciente, algo que no está al alcance de los niveles superiores.



- Territorialmente, cada unidad tiene una “Zona de Responsabilidad” táctica y unas “Zonas de Interés” que son las de responsabilidad de las unidades vecinas. Este esquema se repite en el campo de la inteligencia, en el que cada unidad táctica tiene su “Zona de Responsabilidad” de inteligencia y sus “Zonas de Interés”. El campo en el que trabaja la Inteligencia Táctica es limitado y se reduce, principalmente, a su “compartimiento”.
- El Terreno lo estudia con minuciosidad, descendiendo al detalle y actualizando los documentos y datos, fundamentalmente mapas, recibidos del escalón superior o procedentes de la Inteligencia Básica.
- Los datos meteorológicos le llegarán de los servicios meteorológicos especializados. Sin embargo, en ocasiones, puede recibir datos parciales de elementos propios, como de unidades de helicópteros o artilleras. En principio, solamente tendrá que considerar su influencia en las operaciones, integrando esos datos en el estudio del terreno, en particular, en sus condiciones de viabilidad.
- La Inteligencia Táctica sólo se interesa en los aspectos de la situación que pueden influir directamente en el combate. Por lo tanto, prescinde, casi siempre, de los aspectos no específicamente militares.
- La Inteligencia Táctica no es un sistema cerrado e independiente. Es un subsistema del sistema general de Inteligencia Nacional y se integra en él a través del subsistema de Inteligencia Operacional.
- Por sus limitaciones de tiempo, espacio y medios, cada escalón de la Inteligencia Táctica tiene siempre muy en cuenta las valoraciones e interpretaciones del escalón superior al suyo.
- La necesidad prioritaria de la Inteligencia Táctica es el estudio del enemigo que tiene enfrente. El conocimiento de su despliegue, de sus actividades, de sus medios humanos y materiales es la parte más importante de su trabajo.
- En la Inteligencia Táctica, cobra todo su valor la consideración de la Inteligencia como conocimiento utilitario. Todo lo que no interesa para el combate, no sirve.
- En el nivel táctico, al tratarse de unidades militares de pequeña identidad, los medios orgánicos de inteligencia, tanto técnicos como humanos, siempre son escasos.

#### **4. Los principios de la Inteligencia**

La OTAN admite ocho principios fundamentales en los que debe basarse la inteligencia militar, en todos sus niveles y escalones. Esos principios los recogen todos los países miembros de la Alianza.

Los “Principios” son: Control Centralizado, Oportunidad, Explotación Sistemática de las Fuentes, Objetividad, Accesibilidad, Capacidad de Respuesta, Protección de las Fuentes, Revisión Continua y Comunicación.



De los ocho Principios, algunos son tan genéricos que son válidos para todos los tipos de inteligencia, como, por ejemplo, la Objetividad, la Protección de las Fuentes o la Revisión Continua. Sobre ellos, la Inteligencia Táctica no presenta particularidades fundamentales. Otros, en cambio, tienen una interpretación específica en la Inteligencia Táctica o merecen resaltarse.

- El Control Centralizado pretende evitar duplicaciones e interferencias entre los distintos órganos de inteligencia, proporcionar apoyo mutuo entre los mismos y asegurar un uso económico y eficaz de los recursos. Por ello, el Mando Táctico no sólo asigna misiones a los órganos de inteligencia sino que también centraliza medios y puede prohibir determinados esfuerzos.
- La Explotación Sistemática de las Fuentes significa no sólo la asignación metódica de misiones a aquellas, sino también que las fuentes puedan utilizarse por los distintos órganos de inteligencia sin que haya barreras entre ellos.
- La Oportunidad está relacionada con la característica citada de “inmediatez”. La información y, su producto elaborado, la inteligencia tienen que llegar sin retraso a los que la necesitan, siempre que sea posible en tiempo real, aunque sea como información bruta, no elaborada.
- La Accesibilidad implica que la información bruta y la inteligencia elaborada deben ser accesibles a los órganos de inteligencia de todos los escalones. Por ello, los órganos de inteligencia tienen que poder entrar en los archivos de los demás, lo que supone, hoy día, el acceso a sus sistemas informáticos. Como la cantidad de información obtenida de las fuentes va disminuyendo como consecuencia de las sucesivas redacciones de los encargados de su gestión, en ocasiones, es preciso llegar a la información original.
- La Comunicación se refiere a que el flujo de información e inteligencia entre los distintos escalones tácticos necesita ser ascendente, descendente y lateral, lo que obliga a disponer de un sistema de transmisiones rápido, fiable y redundante.

## **5. El ciclo de Inteligencia**

Se llama Ciclo de Inteligencia a la secuencia de actividades por la que se obtienen informaciones, se las procesa para convertirlas en inteligencia y se pone ésta a disposición de los que la necesitan. El ciclo es un modelo único que se adapta a cada situación particular.

Las actividades del Ciclo se suelen clasificar en cuatro “fases”: Dirección, Obtención, Elaboración y Difusión. En algunos ejércitos, la fase de Dirección se divide en dos, una de Planificación y otra de Dirección propiamente dicha.

Al conjunto de actividades se le denomina Ciclo por su carácter de revisión y actualización constante. Una información nueva puede provocar un cambio en el análisis de la situación lo que, a su vez, origina una nueva necesidad de inteligencia.

Sin embargo, aunque la secuencia de las fases parece indicar un orden cronológico y lineal, la realidad es que, una vez iniciado el Ciclo, las fases se solapan unas a otras,



precisamente por la actualización constante derivada del flujo continuo de informaciones. Por eso, hoy se prefiere hablar de “Proceso”, en vez de “Ciclo”, proceso en el que las fases no son sucesivas sino que se influyen mutuamente, se desarrollan de forma simultánea y evolucionan constantemente.

El concepto lineal de ciclo pudiera ser aplicable a una información o noticia aislada, pero no a una situación real en la cual las informaciones llegan ininterrumpidamente. El “Ciclo de Inteligencia” es más una herramienta teórica que permite analizar y comprender el funcionamiento de un sistema de ayuda a la decisión, que un mecanismo real; es un útil pedagógico.

### **5.1. Fase de dirección**

En la fase de Dirección, se determinan las necesidades de inteligencia y sus prioridades, se planifica la obtención de información, se dan órdenes a los órganos de inteligencia propios y se cursan peticiones a los de los escalones superior y laterales y se controla el funcionamiento del sistema. La característica principal de esta fase es la subsidiariedad: se asigna un trabajo de obtención a aquél que mejor puede hacerlo.

Todo el trabajo de la fase de Dirección se vierte en documentos en los que, a partir de las “necesidades” de inteligencia identificadas, se seleccionan los “indicios” que puedan responder a aquellas y, en función de estos, se determinan las “misiones” que, finalmente, se asignan a las “fuentes”.

Cada vez más, a nivel táctico, el documento escrito tiende a sustituirse por un procedimiento gráfico que permite visualizar rápidamente la situación, identificar los elementos esenciales de ella y optimizar el empleo de los medios.

El proceso de creación de ese documento gráfico se conoce como INTE (Integración Terreno Enemigo) y también como IPB (Intelligence Preparation of the Battlefield). El INTE se apoyaba en una serie de dibujos o plantillas sucesivos del terreno, de la meteorología y de la doctrina y noticias del enemigo que antes se superponían para obtener así una imagen única de la situación; hoy día, se apoya en las técnicas de proceso automático de datos. Tanto en un caso como en otro, el INTE permite identificar las zonas que facilitan o dificultan la progresión de los medios propios o del enemigo, las zonas no franqueables para ciertos tipos de medios, las avenidas para los mismos y los puntos decisivos.

El INTE, que es un elemento fundamental en la fase de Dirección, es válido en todo tipo de situaciones, adaptándose, como es lógico, a cada caso concreto.

### **5.2. Fase de obtención**

En la fase de Obtención, se explotan sistemáticamente todas las fuentes de información y se entrega la información obtenida a los órganos encargados de su procesamiento.

Esta fase es la más característica del ciclo de inteligencia, sin ella, no existiría la función inteligencia. A lo más, habría una actividad de asesoría al Mando.

Las fuentes son personas, cosas o acciones de las que se obtienen noticias del enemigo, del terreno, de la meteorología y del ambiente. Las fuentes pueden ser muy numerosas, utilizándose sensores terrestres, aéreos o navales, acciones de vigilancia o de reconocimiento, interceptaciones de comunicaciones y escuchas del espectro radioeléctrico, interrogatorios y



entrevistas, examen de documentos y de material. Pero la nota distintiva de la fase de obtención, en el nivel táctico, es la “información de contacto” y de “combate” que las unidades desplegadas frente al enemigo realizan constantemente.

En ese nivel, la principal fuente de información es la actividad del enemigo o su ausencia. Son también fuentes importantes la recogida de documentos y equipos del adversario, la recogida y examen de proyectiles y de los embudos producidos por ellos y los interrogatorios del personal militar propio y del enemigo así como de la población civil. Sin embargo, esos interrogatorios serán siempre rápidos y someros y sobre la situación actual, dejando la responsabilidad de realizar interrogatorios completos a los especialistas de unidades superiores.

Todo combatiente, cualquiera que sea su función en la unidad táctica, debe tener conciencia de la necesidad de participar en la recogida de información. Los enemigos de la recogida son los despreocupados y los “coleccionistas” que guardan recuerdos.

Los sistemas de obtención de inteligencia se pueden clasificar por su origen, principalmente, en los siguientes tipos:

- HUMINT o Inteligencia clásica, obtenida por medios humanos, pudiendo utilizar éstos medios auxiliares
- IMINT o Inteligencia de Imágenes obtenida por sensores diversos, fotográficos, térmicos, infrarrojos, radares etc.
- SIGINT o Inteligencia de Señales que engloba a COMINT y ELINT.
- COMINT o Inteligencia de Comunicaciones obtenida de escuchas o interceptaciones
- ELINT o Inteligencia Electrónica obtenida de las radiaciones electromagnéticas, distintas de las usadas en transmisiones.

Órgano de inteligencia es cualquier persona u organización dedicada a la producción de inteligencia, en cualquiera de las fases del Ciclo. Sin embargo, esta especialización de los órganos no implica que los demás elementos de una fuerza no realicen ciertas tareas de inteligencia, en especial de obtención. La Inteligencia Militar es una “Función de Combate” que obliga a todo combatiente.

La entrega de la información, así recogida, exige unas transmisiones fiables, seguras y redundantes así como el uso de formatos normalizados que permiten ahorrar tiempo y su tratamiento automático.

### **5.3 Fase de elaboración**

En la fase de Elaboración, o de Procesamiento, la información obtenida se transforma en Inteligencia. Dentro de la fase hay diferentes etapas.

La primera, la “Compilación”, es una actividad burocrática, de registro y organización de todo lo recibido que facilita el resto del proceso; a veces también se lleva a cabo una





primera transcripción de la información bruta recibida, para hacerla más fácilmente procesable, como, por ejemplo, la interpretación de una grabación de un eco radar.

En la siguiente etapa, la “Valoración”, se valoran las noticias por su utilidad y por su posible fiabilidad - según la valoración la noticia- y se sigue en el proceso, archivándose para una utilización futura, destruyéndola o bien enviándola un escalón superior o lateral.

Después, en la etapa de “Análisis”, se analiza la noticia, se sacan deducciones y se comparan éstas con otras informaciones ya existentes.

Finalmente, la etapa siguiente es la de “Interpretación”, en la que la información se transforma en inteligencia, se extraen conclusiones y se formulan hipótesis de futuro.

A nivel táctico, como ocurre en todo el Ciclo de Inteligencia, en la fase de Elaboración que, en principio parece ser una secuencia lineal de actividades, las etapas pueden simultanearse o solaparse. Por otra parte, el desarrollo de las etapas puede originar nuevas necesidades de inteligencia que confirmen o invaliden conclusiones provisionales. Además, en las unidades menores, por la tantas veces mencionada urgencia, se puede prescindir de una elaboración completa, dejando ésta a cargo de un escalón superior y trabajando solamente con información valorada. Sin embargo hay que tener en cuenta que el Jefe de la unidad lo que necesita son conclusiones no una simple colección de noticias.

#### **5.4. Fase de difusión**

La última fase es la de Difusión. En ella, la inteligencia es distribuida y entregada, en tiempo oportuno, en la forma y por los medios apropiados, a los que la necesitan. La difusión puede ser verbal o documental. En este último caso, los documentos pueden ser periódicos o puntuales, pero siempre deben ser claros, concisos y, si es posible, en formatos normalizados. Al igual que para el envío de las informaciones obtenidas, los medios de difusión deben ser fiables, redundantes y seguros, protegiendo no sólo el mensaje sino, también y fundamentalmente, la fuente. Durante el combate, el flujo de inteligencia e información será, siempre que sea posible, en tiempo real.

En resumen, a nivel táctico, la producción de inteligencia sigue el mismo patrón que en los niveles estratégico y operativo pero adaptándose el ciclo a la medida del escalón. Sus principales características son la urgencia y la limitación de medios que hacen que, muchas veces, se trabaje con la información bruta o semielaborada. Su ventaja es el contacto directo con la situación.

### **6. Los retos de hoy**

Desde hace unos años, los Sistemas Militares de Inteligencia y, entre ellos, el Táctico, han sufrido el impacto de dos nuevas realidades: la globalización y las nuevas tecnologías. Los sistemas han evolucionado para adaptarse a la situación, experimentando profundos cambios. El concepto fundamental de transformación de las informaciones en Inteligencia, por medio de un proceso o ciclo para ayudar al cumplimiento de una misión, continúa siendo válido. Pero han cambiado la organización, los procedimientos e incluso las doctrinas de empleo. Por supuesto, el cambio ha dado lugar a una mayor complejidad en la producción de Inteligencia.



## 6.1. La globalización

Antes, los actores de las guerras eran los Estados y las causas de las guerras el interés, el miedo o las ideologías, o bien una mezcla de todo ello. Ahora, hay nuevos actores distintos de los Estados, como las organizaciones internacionales, grupos terroristas o subversivos, milicias paramilitares de grupos políticos e, incluso, la población civil en determinadas zonas. Y la ideología se ha convertido en la causa fundamental de la mayoría de los enfrentamientos armados.

Esa nueva situación ha dado lugar a la “Guerra Asimétrica” en la que no luchan Estados entre si, sino que los actores tradicionales se enfrentan a grupos, en la que no se desarrollan operaciones continuas entre dos ejércitos, sino episodios breves y muy violentos (caso de las Torres Gemelas) o acciones de baja intensidad continuadas (caso actual de Afganistán). En la Guerra Asimétrica, la superioridad material de las fuerzas de combate convencionales se vuelve irrelevante. Los Ejércitos no pueden abandonar sus esquemas para una guerra convencional, siempre posible, pero, tienen que tener en cuenta en sus planteamientos, cada vez más, la Guerra Asimétrica. Incluso, una guerra, en principio convencional, puede convertirse en un enfrentamiento asimétrico (caso de Irak).

La Guerra Asimétrica, como todo tipo de guerra, precisa de una Inteligencia apropiada y de uno órganos idóneos encargados de producirla y se la ha definido como “una guerra de Inteligencia y de Percepciones”

Actualmente, las Fuerzas Armadas intervienen, cada vez más, en misiones tipo Petersberg, que, en principio, no son específicamente militares (humanitarias y de evacuación; mantenimiento de la paz; gestión de crisis y operaciones de restablecimiento de la paz) y en las misiones detalladas en el Tratado de Lisboa (desarme; consejo y asistencia militar; prevención de conflictos; estabilización).

Pero como toda misión militar precisa Inteligencia para su ejecución, las misiones Petersberg confiadas a las Fuerzas Armadas la necesitan igualmente. Desde el primer momento de la planificación de una misión, aparecen las actuaciones de las Inteligencias Estratégica y Operativa; en la ejecución, están la Operativa y la Táctica; y si se llega al enfrentamiento armado, la Inteligencia Táctica cobra todo su valor. En este caso, como en todos, saber es poder y la superioridad en la Inteligencia puede suplir la inferioridad numérica.

Las intervenciones de las Fuerzas Armadas, en misiones de guerra asimétrica o Petersberg, lo son, casi siempre, en un marco multinacional. Esta circunstancia supone que, si bien el Mando es único, los Estados Mayores de la fuerza y, por ello, también los órganos de inteligencia, serán multinacionales.

El manejo de la inteligencia necesaria para la misión se enfrentará entonces a un dilema. Por una parte, habrá que compartir información con el personal de otras naciones; por otra, habrá que proteger las fuentes propias, lo que en muchos casos ocasionará problemas. Otro problema suplementario es que para que un Estado Mayor y el Ciclo de Inteligencia funcionen correctamente es preciso que exista una normalización de métodos y procedimientos, algo que la OTAN intenta conseguir con los Acuerdos de Normalización o STANAG (Standard Agreement), y la presencia de oficiales de Estado Mayor y de enlace y con conocimiento profundo de idiomas.



En las intervenciones armadas derivadas de las misiones tipo Petersberg raramente se emplearán Grandes Unidades y lo normal será la utilización de Unidades menores. Pero a esas Unidades se les marcará la consecución de un objetivo “estratégico” definido por un órgano político, normalmente una organización internacional. Es decir que **unas “unidades de nivel táctico” pasarán a realizar una misión de “nivel operativo”**.

Por otra parte, en un enfrentamiento asimétrico es fundamental comprender la forma de pensar y actuar del adversario y sus intenciones; es decir, hacer “Inteligencia Predictiva”, algo que es característica del “Nivel Operativo”. Finalmente, sensores especializados, que por su complejidad y escasez no se asignarían normalmente al nivel táctico, serán utilizados por las unidades desplegadas. De la unión de las tres circunstancias anteriores- objetivo estratégico, inteligencia predictiva y uso de material muy sofisticado- y su comparación con el tamaño de las unidades empleadas se deriva la tendencia a la fusión entre los niveles operativo y táctico, al menos en los conflictos asimétricos, así como de sus respectivas inteligencias.

En los conflictos asimétricos, la Inteligencia Táctica seguirá contando con su gran ventaja, el “contacto” con la realidad, y también con su gran inconveniente, la falta de tiempo. Por eso, será habitual que la elaboración de inteligencia se realice, en gran parte, fuera de la zona de la misión, a miles de kilómetros, en los órganos superiores de inteligencia, en el propio territorio nacional o en un Cuartel General plurinacional, en tiempo casi real, gracias a los sistemas avanzados de transmisiones.

En todo caso, en cada operación de guerra asimétrica, los órganos de inteligencia adecuados a la misión se organizan “a medida”, destacándose, además, a la zona de misión equipos de escalones superiores.

## **6.2. Las nuevas tecnologías**

El impacto de las nuevas tecnologías en el campo de la Inteligencia ha sido de tal repercusión que se puede decir que en la producción de Inteligencia se ha pasado de un estadio artesanal a otro industrial.

Valga, por ejemplo, la manera de realizar la “Integración terreno-enemigo” (INTE), documento gráfico antes citado. Hasta hace unos años se trabajaba con “superponibles”, es decir, con dibujos sobre soportes transparentes. Estos dibujos (terreno, meteorología, plantillas con la forma de actuar del adversario) se superponían dando como resultados un gráfico con un modelo de situación. En la actualidad, el INTE se realiza fundiendo los datos en un ordenador y presentándolos sobre las pantallas de los diversos Mandos, lo que permite actualizaciones instantáneas.

El impacto de las nuevas tecnologías sobre la Inteligencia Táctica lo ha sido básicamente en tres campos: en el de los sensores, en el del tratamiento de la información y en el de las transmisiones.

-Los sensores, fijos o móviles, terrestres o sobre plataformas aéreas o navales, son cada vez mejores y más especializados. Se ha dicho que los “drones” (aviones no tripulados) y los satélites son los “ojos del Mando”. Pero, por su complejidad y su coste, estos medios de obtención de inteligencia siempre serán escasos y la mayoría se situarán en niveles más elevados que el Táctico. De ahí la necesidad de que en este nivel la difusión de la información captada por los sensores sea rápida y que, incluso, tenga acceso directo a la



misma. El acceso directo puede causar problemas de seguridad lo que obligará a establecer medidas estrictas de control.

No obstante lo anterior, debido a la incidencia de la globalización y a los enfrentamientos asimétricos, el nivel Táctico puede, en ocasiones, disponer de ciertos sensores que, normalmente serían exclusivos de niveles superiores y dada la especialización elevada, tanto del material como del personal encargado de su utilización, al nivel Táctico se le puede asignar, desde el escalón superior, un “Destacamento de Apoyo de Inteligencia”.

La cantidad de información que proporcionan los sensores puede hacer difícil su interpretación y llegar a originar una “desinformación por saturación”. Sin embargo, el principal problema que se presenta en el uso de sensores es el de su coordinación, en tiempo y espacio, tanto entre ellos como con las fuentes humanas, ya que ambas clases de fuentes son complementarias.

En este aspecto de coordinación a nivel Táctico es destacable el concepto ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance). En él, sensores técnicos y medios humanos, utilizando los métodos de Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento, obtienen informaciones sobre el enemigo que se integran en un cuadro único para producir Inteligencia. El ISTAR ha dado lugar a la creación de unidades de inteligencia especializadas, - según los ejércitos de entidad compañía, batallón e incluso brigada-, dotadas de los medios técnicos necesarios. Estas unidades pueden ser agregadas, como refuerzo, a unidades de combate, como ha ocurrido, por ejemplo, en Bosnia y Afganistán.

Desde el punto de vista de organización, las unidades ISTAR no son las únicas unidades de inteligencia especializadas con nuevas tecnologías. Existen, a niveles superiores, unidades de tipo “Brigada de Inteligencia” compuestas por varios batallones equipados cada uno de ellos con sensores de distinto tipo y dedicados a un área específica – por ejemplo, unos batallones HUMINT, otros SIGINT, otros IMINT, etc-. Destacamentos de estas Brigadas se pueden asignar a unidades de nivel táctico.

- Para la Inteligencia Militar, a cualquier nivel, la finalidad de la digitalización es facilitar la acción del mando por la puesta al día de la situación, en tiempo cuasi real.

En ese sentido, la digitalización ha modificado la manera de producir inteligencia, fundamentalmente, en cuatro aspectos: la gestión automatizada de datos, la fusión de los mismos, el seguimiento de la evolución de la situación y la difusión de la inteligencia; todo ello en tiempos muy cortos.

En el tratamiento de datos, la digitalización ha posibilitado la existencia de una Base de Datos común de Inteligencia, con acceso e intercambio de ficheros a todos los niveles de Mando, el manejo de una cantidad enorme de informaciones, la recuperación y la extracción desde esa gran masa de datos de los que son verdaderamente necesarios, gracias a las técnicas de la “minería de datos” (“data mining”) así como la explotación inmediata de ellos a cualquier nivel.

Por otra parte, los programas informáticos de fusión de datos (como, por ejemplo, el francés FURET, de Fusión de Inteligencia Táctica) integran la inteligencia y las



informaciones recibidas de múltiples fuentes proporcionando a los Mandos una imagen de la situación como referencia única, imagen que, además, se actualiza constantemente.

En la Inteligencia Predictiva, que el nivel Táctico precisa en los enfrentamientos asimétricos, existen los modelos heurísticos que, partiendo de una situación inicial y por medio de reglas empíricas, lógicas y probabilísticas, intentan prever la evolución con las probables reacciones del adversario en tiempo muy corto.

Todo ello hace que, como dijo el ex vicepresidente norteamericano R. Cheney, “Hoy nuestro comandantes tienen en tiempo real en la pantalla de su ordenador la situación de las fuerzas”. Y Cheney se refería a las unidades tácticas hasta el escalón batallón.

Todo lo anterior, adquisición de información, difusión, acceso a ficheros, presentación de la situación, se hace posible por la extraordinaria mejoría de los sistemas de transmisiones sin la cual toda la producción de Inteligencia seguiría desarrollándose lentamente y casi en circuito cerrado, sin circulación rápida de la información. Las redes de transmisiones digitalizadas, con su gran capacidad y velocidad de transmisión, permiten que los órganos de inteligencia trabajen con las demás tecnologías. Como ejemplo del impresionante desarrollo de las comunicaciones tácticas y, dentro de ellas, de las utilizadas por los órganos de Inteligencia, basta saber que en la primera guerra de Irak, una fuerza de 500.000 hombres disponía de 100Mbits de banda ancha; unos 12 años más tarde, los 350.000 combatientes de la “Operation Irak Freedom”, en la segunda guerra de Irak se apoyaban en 3.000Mbits.

Como todas las redes de transmisiones, las que se utilizan específicamente por los órganos de inteligencia tienen que estar protegidas, ser seguras y fiables y, en previsión de posibles fallos, redundantes, existiendo siempre para la comunicación entre dos puntos, además de un camino normal, al menos, una vía alternativa.

Desde el punto de vista de la Inteligencia Táctica, hay que resaltar que, hasta hace unos pocos años y, precisamente, por la característica de urgencia en el nivel táctico, muchas veces no se podían cifrar los mensajes y había que enviarlos en claro o, como máximo, en lenguaje convenido. Hoy, los sistemas automáticos de cifrado y descifrado posibilitan la seguridad y rapidez de las comunicaciones.

### **6.3. Los sistemas de sistemas**

Actualmente, los sistemas de ayuda a la decisión, de los que forman parte fundamental los órganos de inteligencia, están evolucionando hacia un “sistema de sistemas”, en el que se integran en una única red sensores, decisores, plataformas de armas e inteligencia.

La finalidad de tal “sistema de sistemas” es aumentar la capacidad de acción de las fuerzas por una mejor explotación de la información. Es decir, mejorar la aplicación del poder militar por medio de la superioridad en información, transformando una ventaja en información en una ventaja decisiva en el combate, a través de la explotación oportuna de inteligencia. Ese gran “sistema” sería válido tanto para la batalla convencional como para el enfrentamiento asimétrico.

Es los Estados Unidos, el “sistema de sistemas” se denomina “Network-Centric Warfare” (NCW) o “Network-Centric Operacional”. Este segundo nombre se aplica preferentemente para el caso de operaciones tipo Petersberg. En el Reino Unido, se le conoce



como “Network Enabled Capability (NEC) y sistemas similares se llaman “Ubiquitous Command and Control (UC2) en Australia, “Network Based Defence” (NBD en Suecia), etc.

En el caso europeo uno de los sistemas más adelantados es el británico. Se apoya en tres pilares: las Redes, la Información y el Personal. En primer lugar, el NEC es una red que engloba diversas redes (10 redes especializadas que van desde la Infraestructura de Defensa a los satélites de información, desde las transmisiones en operaciones tácticas a los misiles antiaéreos) y que distribuye la información obtenida a todas las redes. En segundo lugar, NEC busca aumentar la capacidad de obtener información y de protegerla (la red que corresponde al Concepto ISTAR está incluida en este pilar). Y el tercer pilar es la selección y formación del personal capaz de comprender, conocer y utilizar el NEC

El NEC existe en los tres niveles militares: estratégico, operativo y táctico y está pensado para trabajar en operaciones conjuntas (con fuerzas de tierra, mar y aire) y combinadas (con fuerzas multinacionales, de la Alianza Atlántica o de una coalición). Incluso en el nivel Táctico, el NEC prevé que además de la integración en la Red de las fuerzas británicas y aliadas, estén incluidas en ella “otras organizaciones”, como representaciones diplomáticas, ONGs, representantes de medios periodísticos o agentes de información. Esta integración de elementos dispares en la inteligencia táctica pone más en relieve la fusión progresiva de los niveles Táctico y Operacional.

En el NEC hay un enlace directo entre el nivel Estratégico y el Táctico, lo que abunda en la idea de que en las situaciones actuales de “asimetría”, el nivel Táctico se convierte, muchas veces, en Operativo y que los medios tecnológicos del nivel Estratégico pueden trabajar directamente para el Táctico.

La OTAN ha adoptado la filosofía del NEC como algo común para toda la Alianza Atlántica. El sistema se llama, por ahora, NNEC. La primera N es por NATO.

Para la OTAN, el NNEC no será sólo una red, sino, sobre todo, un modo de pensar, de enfocar los problemas, una “cultura”. Por ahora, la NNEC se reduce a un “trabajar juntos” y a tratar de mejorar el uso de las nuevas tecnologías, con la finalidad de usarlas en futuras misiones. El problema que se planteará es que la OTAN no tiene órganos propios de Inteligencia y que depende de los de las naciones aliadas.

#### **6.4. Los inconvenientes**

A pesar de las enormes y evidentes ventajas que la digitalización proporciona a la Inteligencia Militar, en sus tres niveles, también se derivan de ella, como de toda actividad humana, inconvenientes.

En principio, se pueden distinguir cuatro consecuencias negativas: el coste de los sistemas, la fragilidad de los mismos, la sobreinformación resultante y los daños a la cadena de mando.

El coste económico de la adquisición de los equipos y de su mantenimiento (realizado en gran parte por personal civil contratado directamente o perteneciente a grandes empresas, lo que plantea problemas en caso de combate), así como el de la formación del personal, crece en espiral y alcanza cifras astronómicas (el coste de un solo proyecto de información táctica del ejército americano se estima en unos 12.000 millones de dólares). Sólo las grandes potencias pueden permitirse tales programas que, además, tardan años en ser operativos. Las



potencias medias y pequeñas tendrán que resignarse a poseer sólo algunos sistemas menores y, por ello, resignarse al papel de fuerzas auxiliares.

La fragilidad de los nuevos sistemas digitales se deriva de la dependencia tecnológica del extranjero, del empleo de técnicos civiles en operaciones de mantenimiento y reparación y de su sensibilidad ante ataques cibernéticos. El daño en combate o por avería de algún elemento de la red obligaría a que ésta trabajase en “modo degradado”, lo que reduciría su eficacia. Por otra parte, en la guerra asimétrica, un enemigo “en alpargatas”, que utilice técnicas de combate primitivas, que conozca perfectamente el terreno y el ambiente y que esté fuertemente motivado por motivos ideológicos puede dañar seriamente los complicados sistemas tecnológicos como el NEC sin ni siquiera aparecer en la pantalla del ordenador del Mando

El enorme flujo de información recibida a través de las redes digitales, aunque llegue depurado y junto con inteligencia ya elaborada, puede, por una parte, saturar el sistema y, por otra, producir indecisión en el Mando ante el cúmulo de noticias y su rápida variación

El flujo de información y el acceso al mismo a todos los niveles, puede ocasionar que un Jefe táctico, que está viendo en la pantalla de su ordenador la imagen de la situación, caiga en la tentación de tomar una decisión que correspondería a un escalón subordinado. ( por ejemplo, el General de la División que ordena el contraataque de una compañía de reserva). Esa actitud dañaría el espíritu de iniciativa de los mandos inferiores y anularía su libertad para decidir como cumplir la misión.

El caso contrario, el del subordinado que utiliza su acceso las redes para dirigirse directamente a escalones superiores, para exponer sus ideas o proponer medidas, saltándose la vía reglamentaria, también puede darse. Esta actitud, en la milicia se llama indisciplina y la indisciplina deshace los ejércitos.

También puede darse que haya errores de interpretación de la “realidad virtual” que aparece en pantalla y, en consecuencia, un desconocimiento de la realidad “real”. Nada indica que un moderno general, sentado frente a su ordenador, pueda interpretar la realidad y decidir en consecuencia mejor que uno de siglos pasados, que a caballo, sobre una colina, mirando por un anteojo, veía la realidad. Finalmente, el hombre es el sistema y es, a la vez, el eslabón más débil y el fundamental de la cadena de Mando y de Inteligencia.

## REFERENCIAS

- Kent, Sherman: Inteligencia Estratégica, Buenos Aires, Pleamar, 1989.
- Vinuesa, Arturo: La Inteligencia Estratégica, Ruptura Gráfica, Madrid, 1995.
- Estudio de “Inteligencia Operacional”. Cuaderno de Estrategia 31. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 1991
- Estudios sobre Inteligencia. - Cuaderno de Estrategia 127. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2004.
- El papel de la Inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa nacional, Cuaderno de Estrategia 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2005.



- Reglamentos sobre Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa y del Ejército de Tierra .
- NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-6).
- Publicaciones “Objectif Doctrine” y “Doctrine” del Ejército Francés.
- Manuales de Campaña del Ejército Norteamericano, en particular las series FM.2 y FM.34
- Joint and Nacional Intelligence Support to Military Operations. JP 2-01
- Manual SOA sobre Inteligencia de la “Escuela de las Américas”.
- Publicaciones del Ministerio de Defensa Británico “JDP”, en particular la JDP-0-01 y “Understanding NEC”.





## LA EDUCACIÓN PARA LA PAZ: UNA ASIGNATURA PENDIENTE. LAS APORTACIONES DE BENEDICTO XVI

**Antonio Alonso<sup>1</sup>**

*UNISCI / Universidad CEU San Pablo*

**Carlos Corral<sup>2</sup>**

*UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)*

### **Resumen:**

El mensaje de Benedicto XVI para la XLV Jornada Mundial de la Paz, titulado “Educar a los jóvenes en la justicia y la paz”, ha puesto sobre la mesa la pregunta de si es posible evitar las guerras y cuáles serían los instrumentos más eficaces para ello. Uno de los principales pilares que ayudan a sostener la estabilidad del sistema internacional es la educación, entendida, por un lado, como un proceso por el cual se van adquiriendo conocimientos y destrezas para el desempeño de las funciones propias en el mercado laboral, y también, por otro lado, como un proceso de asimilación, por parte de las nuevas generaciones, de unos valores y de unos criterios que les ayuden a la construcción de un orden social más justo y, por ende, más estable.

**Palabras clave:** Educación, paz, justicia, verdad, libertad, valores, Benedicto XVI.

**Title in English:** “Peace Education: A Failed Subject. Contributions from Benedict XVI”.

### **Abstract:**

*The speech of Benedict XVI for the 45th World Day of Peace, whose title is “Educating Young People in Justice and Peace”, has put on the table the question about whether is possible to avoid wars and which should be the most efficient instruments to do that. One of the main pillars of the stability of the international system is the education, understood, on one hand, as a process through which it is possible to acquire knowledge and skills useful for the labor market, and, on the other, as a process of assimilation, by the new generations side, of such values and criteria in order to build a social order fairer and more stable.*

**Keywords:** Education, Peace, Justice, Truth, Freedom, Values, Benedict XVI.

Copyright © UNISCI, 2012.

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

---

<sup>1</sup> Antonio Alonso Marcos es profesor del Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU-San Pablo, e investigador de UNISCI. Dirección: Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU-San Pablo, Paseo Juan XXIII, 8, 28040, Madrid. Madrid, España. E-mail: [aalonso@ceu.es](mailto:aalonso@ceu.es).

<sup>2</sup> Carlos Corral Salvador es Catedrático Emérito de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la libertad religiosa, el Derecho Eclesiástico del Estado, los fundamentalismos religiosos y los Concordatos de la Santa Sede. Dirección: C/ Universidad Comillas, 7, 28049 Madrid, España. E-mail: [ccorral@res.upcomillas.es](mailto:ccorral@res.upcomillas.es).



## 1. Introducción

Gaston Bouthoul<sup>3</sup>, Julien Freund<sup>4</sup> y Hannah Arendt<sup>5</sup>, entre otros -después de su experiencia de vivir dos guerras mundiales prácticamente consecutivas y la constante amenaza nuclear- plantearon la cuestión de si las guerras podían ser evitadas, de si la violencia es un fenómeno ajeno a la naturaleza del ser humano o un mero producto de las relaciones económicas y sociales de un determinado momento histórico.

El Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz, que se celebra en el Vaticano cada 1 de enero desde 1968, lleva este año por título “Educar a los jóvenes en la justicia y la paz” y ha vuelto a poner sobre el tapete esa acuciante cuestión. Cada año, los papas se han fijado en un aspecto que ayudara a construir la paz. En concreto, Benedicto XVI se ha fijado en la necesidad de vincular paz y verdad (2006), la centralidad de la persona humana (2007) y de la familia (2008), la lucha contra la pobreza (2009), el respeto al medioambiente (2010) y la libertad religiosa (2011). El Santo Padre maneja, de esta manera, un concepto de paz y seguridad mucho más amplio que el del silencio de las armas<sup>6</sup>, tal y como afirma en el Mensaje para 2012:

“La paz no es sólo ausencia de guerra y no se limita a asegurar el equilibrio de fuerzas adversas. La paz no puede alcanzarse en la tierra sin la salvaguardia de los bienes de las personas, la libre comunicación entre los seres humanos, el respeto de la dignidad de las personas y de los pueblos, la práctica asidua de la fraternidad<sup>7</sup>”. La paz es fruto de la justicia y efecto de la caridad. Y es ante todo don de Dios.<sup>8</sup>

Pero la educación no es una cuestión prioritaria solo para la Santa Sede sino que, como sucede con gran parte de la Doctrina Social de la Iglesia, es un tema de preocupación para muchas otras personas e instituciones que pueden no compartir la fe de la Iglesia de Roma.

Uno de los principales pilares que ayudan a sostener la estabilidad del sistema internacional es la educación, entendida, por un lado, como un proceso por el cual se van adquiriendo conocimientos y destrezas para el desempeño de las funciones propias en el mercado laboral, y también, por otro lado, como un proceso de asimilación, por parte de las nuevas generaciones, de unos valores y de unos criterios que les ayuden a la construcción de un orden social más justo y, por ende, más estable.

<sup>3</sup> Sobre Bouthoul ver Molina, Jerónimo: “Gaston Bouthoul. En conmemoración de un pionero de la Polemología”, *Reis*, nº. 119 (2007), pp. 117-128; ver también Suanzes, Franco y Javier, Francisco: “Gaston Bouthoul. La guerra como función social”, en Alonso Baquer, Miguel (coord.): “Ideas sobre prevención de conflictos”, *Cuaderno de Estrategia*, nº 111 (Febrero 2001); por último, ver la tesis doctoral de Parente Rodríguez, Gonzalo (2003): *Evolución crítica del espectro del conflicto durante la segunda mitad del siglo XX y sus consecuencias para el nuevo orden mundial*, Madrid, UCM.

<sup>4</sup> Este discípulo de Bouthoul profundizó en sus enseñanzas: Freund, Julien (1995): *Sociología del conflicto*. Madrid, Ediciones Ejército.

<sup>5</sup> El espíritu casi existencialista se deja traslucir en la obra de Arendt, Hannah (2006): *Sobre la violencia*, 1ª reimpresión. Madrid, Alianza Ed.

<sup>6</sup> Ver Alonso Marcos, Antonio y Corral Salvador, Carlos: “El concepto de seguridad humana en Benedicto XVI. Panorama del mundo 2008: Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz y Discurso al cuerpo diplomático”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 19 (Enero 2009), en <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/articulos/UNIS0909130268A.PDF>.

<sup>7</sup> “Catecismo de la Iglesia Católica”, nº 2304.

<sup>8</sup> “Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz” (2012), nº 5.



A lo largo de este artículo se mostrará cómo diversos estudios e informes reafirman la necesidad de promover una auténtica educación en valores, haciendo especial hincapié en el aprecio por la paz. También se aportarán las experiencias en el campo de la prevención de conflictos y de la reconstrucción post-conflicto, tareas que en ocasiones se entrecruzan.

## **2. Evolución de los conceptos de paz y seguridad en el s. XX**

La Paz de Westfalia (1648) consagró no sólo un modelo de ordenación jurídico-política de los territorios (los Estados), sino que además estableció un sistema de relaciones entre ellos. A partir de ese momento, no cupo otra forma de entender la seguridad sino en términos de relaciones de poder, dominio y contención entre potencias. En ese contexto, la seguridad estaba gestionada directamente por los Estados y sólo pocas cosas se les escapaban. Las guerras formaban parte de este escenario, de manera que cada cierto tiempo se producía una de carácter regional y, con mayor espacio entre ellas, otra de carácter más amplio<sup>9</sup>. Así, el instrumento más utilizado por las potencias europeas (y por las demás emergentes) fue precisamente el equilibrio de poder, descrito por Robert Jervis así:

More frequently, states are restrained only externally, by what others are doing, or by the anticipation of what others will do if they act against the others' interests. This pattern characterizes the balance of power. Under the balance of power, a number of restraints are evinced: no state gains dominance, wars do not become total, unconditional surrenders are rare, the territory of losing states is not divided up among the winners, and usually the loser is soon reintegrated into the system.<sup>10</sup>

Esto era debido a que, como señaló Kenneth Waltz, el estado de naturaleza entre Estados es precisamente el de una lucha de todos contra todos<sup>11</sup>.

Sin embargo, la Primera Guerra Mundial (1914-18) supuso un punto de inflexión y, aunque otros antes ya habían apuntado la necesidad de crear instituciones que estuvieran por encima de los Estados para dirimir sus diferencias<sup>12</sup>, esta idea sólo fue posible tras la denominada Gran Guerra y su consiguiente deseo de nunca más volver a pasar por una experiencia tan traumática como la que se acababa de vivir, sea en lo personal, en lo social, en lo económico o en el campo político.

Pero las buenas intenciones manifestadas en los *Catorce Puntos* del presidente estadounidense Thomas Woodrow Wilson (1918) y plasmadas en la formación en 1919 de la Sociedad de Naciones (SdN) duraron más bien poco y al espíritu revanchista de la Paz de Versalles le siguió una política de *appeasement* que, en parte, propició el avance impune de

<sup>9</sup> Gaston Bouthoul se encargó en diversas ocasiones de estudiar este fenómeno. Ver por ejemplo Bouthoul, Gaston (1971): *El fenómeno guerra*, Barcelona, Plaza y Janés.

<sup>10</sup> Ver Jervis, Robert: "From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation", *World Politics*, vol. 38, nº 1 (Octubre 1985), p. 59.

<sup>11</sup> "Montesquieu, Adam Smith, and Kant made no easy assumptions about the rationality and goodness of man. Among men in nature and states in a world of states, they found not harmony and peace but hostility and war to be the natural condition". Ver Waltz, Kenneth N.: "Kant, Liberalism, and War", *The American Political Science Review*, vol. 56, nº 2 (Junio 1962), p. 331.

<sup>12</sup> Ver la *Presentación* de Antonio Truyol Serra a la obra de Kant, Inmanuel (2009): *Sobre la paz perpetua*, 3ª reimpresión, Madrid, Alianza Ed. En ese estudio previo cita a los precursores de este pensamiento institucionalista, entre otros, Sully, Emeric Crucé, William Penn, el abate de Saint-Pierre y J. Bentham.



Hitler por Europa<sup>13</sup>. Basta recordar cómo engañó al resto de mandatarios en la conferencia de Múnich (septiembre de 1938) y pudo anexionarse impunemente los Sudetes y Austria. Bouthoul denominaba, con cierto tono peyorativo, “el ilusionismo jurídico” a esta fe ciega en los pactos alcanzados, lo que no implicaba “que se haya de proscribir el uso de los tratados o de los pactos. Sería absurdo, a pesar de los millares de mentís que les ha infligido a práctica”<sup>14</sup>.

No obstante, en los años 20 y 30 se alzaron numerosas voces que preconizaban la necesidad de crear instituciones internacionales o incluso supranacionales que velaran por proteger la paz mundial, siguiendo los principios de la que inspiraron la SdN: cooperación internacional, arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva. De esta manera, la responsabilidad de la seguridad había pasado, al menos en teoría, que no en la práctica, de manos de los Estados a una organización internacional.

El estallido de la segunda Guerra Mundial (1939-45) pulverizó toda esperanza de paz en un mundo marcado por el ansia de poder<sup>15</sup>. No obstante, las potencias aliadas, vencedoras de la contienda, desearon retomar el espíritu de la SdN y crearon la Organización de Naciones Unidas, que entroncaba con aquel pensamiento idealista, con aquella concepción ciertamente optimista del sistema internacional pues presuponía la inclinación natural de los pueblos al diálogo y la cooperación para superar los obstáculos<sup>16</sup>. Dicho espíritu se vio de nuevo truncado<sup>17</sup> con el levantamiento de “un telón de acero”, en expresión de W. Churchill<sup>18</sup>, que dividió el mundo en dos bloques antagónicos, el occidental y el soviético, expresiones ambos de dos maneras distintas de entender la vida, la economía, la política, la sociedad y el ser humano. Así se inicia la Guerra Fría, caracterizada, según Kenneth Waltz:

The striking characteristics of world politics since the war have been these: peace among the powerful; their occasional use of force against others; war at times within and among the weak; the failure of such force as has been used to lead to wider wars at higher levels of violence. If one measures time from the termination of wars, 1967 stands to 1945 as 1940 does to 1918. Never in this century have so many years gone by without the great powers fighting a general war. Small wars have been numerous, but somehow violence has been controlled and limited.

<sup>13</sup> Ver Ripsman, Norrin M. y Levy, Jack S.: “Wishful Thinking or Buying Time? The Logic of British Appeasement in the 1930s”, *International Security*, vol. 33, nº 2 (Invierno 2008), pp. 148–181. Ver también Barros, Andrew; Imlay, Talbot C.; Resnick, Evan; Ripsman, Norrin M. y Levy, Jack S.: “Correspondence: Debating British Decisionmaking toward Nazi Germany in the 1930s”, *International Security*, vol. 34, nº 1, (Verano 2009), pp. 173–198.

<sup>14</sup> Ver Bouthoul, *op. cit.*, p. 19. Ver también Bouthoul, G. (1948): *Huit mille traités de paix*. París, Juillard.

<sup>15</sup> “It is indeed a big step from Wilson's Fourteen Points to the Atlantic Charter, and it is another big step from the Atlantic Charter to Dumbarton Oaks. At the beginning of the journey we witness the heroic and futile attempt to transform the political scene according to the postulates of liberal rationality. At the end of the journey we are in the presence of a less heroic and, we are afraid, no less futile attempt to mold the political reality in the image of Machiavelli's thought”. Ver Morgenthau, Hans J.: “The Machiavellian Utopia”, *Ethics*, vol. 55, nº 2 (Enero 1945), p. 145.

<sup>16</sup> Ver Mearsheimer, John J.: “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, nº 3 (Invierno 1994/95), pp. 5-49. Ver también Keohane Robert O. y Martin, Lisa L.: “The Promise of Institutional Theory”, *International Security*, vol. 20, nº 1 (Verano 1995), pp. 39-51. Por último, Jervis, Robert: “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate”, *International Security*, vol. 24, nº 1 (Verano 1999), pp. 42-63.

<sup>17</sup> Ver Morgenthau, Hans J.: “The Twilight of International Morality”, *Ethics*, vol. 58, nº 2 (Enero 1948), pp. 79-99. Ver también Kupchan, Charles A. y Trubowitz, Peter L.: “The Illusion of Liberal Internationalism's Revival”, *International Security*, vol. 35, nº 1 (Verano 2010), pp. 95–109.

<sup>18</sup> “Desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, ha caído sobre el continente un telón de acero. Tras él se encuentran todas las capitales de los antiguos Estados de Europa central y oriental”. Ver el *Discurso de Churchill en la Universidad de Fulton (Misuri)*, 5 de marzo de 1946.



Despite dreadful dangers, a relative peace has prevailed. How has peace been prolonged and what are the prospects of extending our blessing.<sup>19</sup>

Además, ese enfrentamiento entre bloques se vio recrudecido cuando la Unión Soviética acabó en 1949 con la ventaja que disfrutaba el bloque occidental de ser los poseedores exclusivos del arma atómica<sup>20</sup>.

Con las diversas oleadas de independencia y el consiguiente surgimiento de nuevos Estados, apareció un tercer bloque, el de los países no alineados, y diversos autores comenzaron a preguntarse sobre otras cuestiones relacionadas con la seguridad y la estabilidad que no están directamente conectadas con los equilibrios de poder entre superpotencias sino con las condiciones internas de aquellos regímenes<sup>21</sup>.

Se impulsaron en esta época los llamados “estudios sobre la paz”<sup>22</sup>.

La crisis energética de 1973 puso en el centro del debate de la seguridad una dimensión que, si bien había estado presente, en esos momentos se tornó extremadamente sensible o, por decirlo en lenguaje político, escaló puestos en la agenda de seguridad hasta convertirse en asunto prioritario. Además, aquella época nos ha dejado testimonios de situaciones que se han venido repitiendo cíclicamente a lo largo de estos años, sin restarle un ápice de actualidad: “Iran’s repeated threats to close the Strait of Hormuz will probably come to naught, but the unexpected often happens in the Middle East with consequent impact on the world’s economy”<sup>23</sup>. O, como dice más claramente en este fragmento:

Over five years since the world's first energy crisis and well into its second, "energy security" remains a widely discussed but little understood problem. Iran has accentuated the supposed lesson of the Arab oil embargo of 1973-self-reliance in national energy supply must replace dependence on imported oil. Careful analysis, however, of the meaning of energy security and its role in the range of broader security issues is still lacking.<sup>24</sup>

Aquel espíritu idealista, de pacto, de cooperación, se retomó de nuevo en la Conferencia de Helsinki (1975), que dio lugar al nacimiento de la CSCE. Precisamente, estos encuentros

<sup>19</sup> Ver Waltz, Kenneth N.: “The Politics of Peace”, *International Studies Quarterly*, vol. 11, nº 3 (Septiembre 1967), p. 199.

<sup>20</sup> La Unión Soviética detonó en el campo de pruebas de Semipalatinsk (actual Kazajstán) su primera bomba nuclear.

<sup>21</sup> “A democracy may be called stabilized when it is legitimate and normally efficient. A regime is legitimate if the vast majority of those it governs regard it as such. The less a constitution is challenged, the more legitimate it is. It is the disappearance or scarcity of revolutionaries that sanctions the legitimacy of a democratic (or, as I prefer to call it, constitutional-pluralistic) regime. As for efficiency, it lies in the stability of governments and the consistency of majorities. It does not exclude error (the diplomacy of English democracy was not superior to that of French democracy between the two wars), but it does exclude inability to choose. Democracy involves orderly competition among parties and candidates for office. It is efficient, in our sense of the word, when legal competition gives rise in actual fact to a majority, a government, a popular will, when the law of the majority brings forth an executive who is capable of acting and opponents who are resolved or resigned not to paralyse the action of their momentarily fortunate rivals”. Ver Aron, Raymond: “The Situation of Democracy: Western Political Institutions in the Twentieth Century”, *Daedalus*, vol. 90, nº 2, *Ethnic Groups in American Life* (Primavera 1961), p. 351.

<sup>22</sup> Ver Röling, Bert V. A.: “El hombre y la paz”, *El Correo de la UNESCO* (Enero 1966), pp. 22 y ss.

<sup>23</sup> Ver Abelson, Philip H.: “Progress toward Energy Security”, *Science*, vol. 223, nº 4632 (13 Enero 1984), p. 121.

<sup>24</sup> Ver David A., Deese: “Energy: Economics, Politics, and Security”, *International Security*, vol. 4, nº 3 (Invierno 1979-1980), p. 140.



internacionales, institucionalizados posteriormente en la OSCE, han impulsado la idea de que para evitar las guerras hay que recurrir al diálogo y a la creación de mediadas de confianza (siguiendo una concepción realista de la seguridad, es decir, que la seguridad recae en los Estados)<sup>25</sup>. Pero también ha impulsado la conciencia de que la seguridad del Estado está supeditada a la seguridad de las personas y, a su vez, que estas, los ciudadanos, son agentes o de paz o fuente de conflicto, escapando así al control estricto de los Estados<sup>26</sup>.

Aunque diversos autores ya abogaban en los años 80 por la ampliación de la agenda de seguridad a otros temas distintos de los estrictamente militares<sup>27</sup>, fue la caída del sistema de bloques entre 1989-91 la que propició la búsqueda de un nuevo paradigma de seguridad y unas nuevas prioridades<sup>28</sup> en las que centrarse. A ello se refirió Stephen Walt:

Military power is not the only source of national security, and military threats are not the only dangers that states face (though they are usually the most serious). As a result security studies also includes what is sometimes termed "statecraft"-arms control, diplomacy, crisis management, for example. These issues are clearly relevant to the main focus of the field, because they bear directly on the likelihood and character of war. Because nonmilitary phenomena can also threaten states and individuals, some writers have suggested broadening the concept of "security" to include topics such as poverty, AIDS, environmental hazards, drug abuse, and the like (Buzan, 1983; N. Brown, 1989). Such proposals remind us that nonmilitary issues deserve sustained attention from scholars and policymakers, and that military power does not guarantee well-being. But this prescription runs the risk of expanding "security studies" excessively; by this logic, issues such as pollution, disease, child abuse, or economic recessions could all be viewed as threats to "security." Defining the field in this way would destroy its intellectual coherence and make it more difficult to devise solutions to any of these important problems.<sup>29</sup>

Y de ello no dejaron de dar su testimonio entre otros Krause y Williams:

Even neorealist scholars like Mearsheimer, Van Evera, and Posen have noted that important aspects of conflictual relationships include the creation and perpetuation of national myths (through education, for example), symbolic gestures (threatening or otherwise), and political rhetoric. Such factors are

<sup>25</sup> Ver Alonso, Antonio: "Armados para la guerra: Sobre el ciclo vital de los conflictos armados", *Diálogo Filosófico*, nº 79 (Enero-Abril 2011), pp. 45-60.

<sup>26</sup> Sobre los distintos debates inter-paradigmáticos, ver Sodupe, Kepa (2003): *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Vitoria, UPV, pp. 29-50. Ver también Barbé, Esther (2003): *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

<sup>27</sup> Ver Ullman, Richard H.: "Redefining Security", *International Security*, vol. 8, nº 1 (Verano de 1983), pp. 129-153. Ver también Nye, Joseph S. y Lynn-Jones, Sean M.: "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field", *International Security*, vol. 12, nº 4 (Primavera de 1988), pp. 5-27. Por último, Laborie Iglesias, Mario: "La evolución del concepto de seguridad", *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 05/2011* (Junio 2011).

<sup>28</sup> Parece más apropiado decir "nuevas prioridades" antes que "nuevas amenazas" pues, por ejemplo, las guerras iniciadas por el nacionalismo exacerbado, como fueron las de los Balcanes en los años 90, ya se habían dado a lo largo de la historia. El terrorismo, incluso el terrorismo internacional, también existía ya mucho antes de los atentados del 11-S.

<sup>29</sup> Ver Walt, Stephen M.: "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, vol. 35, nº 2 (Junio 1991), p. 213.



manipulable variables in only a loose and indirect sense, yet they are the stuff of security in contemporary world politics.<sup>30</sup>

Durante los años 90 el tema estrella de la investigación internacionalista fue el proceso de globalización y las diferencias norte-sur, mientras que los estudios de seguridad se centraron en los enfrentamientos entre Estados o incluso entre bloques dejaron paso a la preocupación por las guerras civiles, por los *frozen conflicts*<sup>31</sup> o por las amenazas provenientes de entes no estatales (tráficos ilícitos, terrorismo, grupos guerrilleros,...).

Precisamente en esa época, la ONU produce una gran cantidad de documentos sobre las lecciones aprendidas en las misiones de paz en los que se hace hincapié en la educación como una de las medidas más importantes de prevención de conflictos y de reconstrucción post-conflicto, como se verá más adelante. Entre esos documentos se encuentran *Una Agenda para la paz*, del Secretario General Boutros Boutros Ghali<sup>32</sup>.

Aunque los atentados del 11-S supusieron el pistoletazo de salida de la puesta en práctica, de nuevo, de un concepto clásico de seguridad (centralidad del Estado y de la seguridad nacional, práctica impunidad de la potencia hegemónica en su acción exterior,...), la educación sigue siendo un elemento esencial para la consecución de la paz mundial.

Como se ve, el trayecto de los estudios (y de los paradigmas) de seguridad en el s. XX bien pueden entenderse como una dialéctica entre realismo e idealismo, siendo, no obstante el primero la corriente principal o *mainstream* de esta disciplina. Es cierto que tras la Segunda Guerra Mundial aparecieron otros enfoques teóricos que hicieron aportaciones valiosas al estudio de la seguridad (como el conductismo, el globalismo, etc), pero siempre, como ha quedado demostrado, la forma de entender la seguridad ha vuelto a su enfoque principal, aunque con matices y algún que otro cambio de importancia.

### **3. Paz y seguridad en la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) del s. XX**

#### **3.1. Su concepción de la vida social**

La cuestión de la paz y la seguridad en la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) es ciertamente compleja, si bien ha mantenido una melodía de fondo a lo largo del turbulento s. XX. Estos elementos permanentes son los siguientes.

En primer lugar, es menester atender a la concepción antropológica de la Iglesia. Ésta entiende que el hombre es un ser integrado por cuerpo y alma (concediendo, pues, exacta importancia a ambas dimensiones de la persona), un ser abierto a la trascendencia (y que, por tanto, no limita su existencia a este mundo) y un ser social por naturaleza, siguiendo a Aristóteles y a su intérprete cristiano, santo Tomás de Aquino.

<sup>30</sup> Ver Krause, Keith y Williams, Michael C.: "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, vol. 40, nº 2 (Octubre 1996), p. 249.

<sup>31</sup> Con el término *frozen conflicts* se hace referencia a aquellos conflictos sin resolver que aún hoy son causa de inestabilidad en repúblicas de la antigua URSS ya que cuando ésta se desmembró dejó una serie de territorios de una mayoría étnica que no se correspondía con el Estado en el que se encuadraba: Transnistria en Moldavia, Abjasia, Abjaria y Osetia en Georgia, y Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán. La OSCE ha dedicado, con éxito limitado, algunos esfuerzos orientados a intentar resolver estas situaciones fuente de inestabilidad. Ver: Blank, Stephen: "Russia and the Black Sea's Frozen Conflicts in Strategic Perspective", *Mediterranean Quarterly*, vol. 19, nº 3 (Verano 2008), pp. 23-54.

<sup>32</sup> Ver el Informe del Secretario General de la ONU Boutros Ghali, A/47/277 - S/24111, de 17 de junio de 1992: *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*.



Con respecto a esta última cuestión, la Iglesia entiende que la sociedad no puede ser una mera masa, un conglomerado de números despersonalizados<sup>33</sup>, sino una auténtica comunidad en la que cada individuo participe activamente en la consecución del bien común. Este “bien común” puede ser definido de muchas maneras, pero se acepta, de manera general, que se refiere a un “conjunto de condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección”<sup>34</sup>.

Este bien común está siempre íntimamente ligado a una recta concepción de la persona humana y de su naturaleza. Precisamente, el principio iusnaturalista, esto es, la afirmación de que existe un orden natural previo al estado que debe ser respetado, es el que garantiza que se busque en sociedad lo que favorece al hombre y no lo que le destruye, por más que parezca en un determinado momento a una amplia mayoría de la población que las soluciones que se aportan son las más eficaces o la más útiles. Precisamente, el s. XX nos ha dado muestras más que suficientes de cómo el hombre, el poder político, cuando toma decisiones en contra del propio hombre, se convierte en un ser despiadado exterminador del prójimo inocente.

De aquí que los papas hayan defendido el valor tanto, por un lado, del sujeto rector de la sociedad, encargado de ostentar la autoridad, necesaria siempre para la construcción de toda sociedad, como, por otro lado, del sujeto regido de la sociedad, sin cuya participación, de manera individual o asociada, la sociedad carecería de uno de sus elementos más importantes y sería una simple masa manipulable al antojo del poder de turno.

En este punto, es preciso señalar que la Iglesia entiende por “autoridad” aquella facultad de mandar y ser obedecido, no como resultado de unos meros procedimientos formales sino como reflejo de Aquel que gobierna el universo. Para prevenir cualquier absolutismo arbitrario conviene recordar aquí la distinción que hizo san Anselmo de Canterbury (1033-1109) entre la *potentia absoluta* (poder absoluto) de Dios, que le permitió crear cualquier tipo de universo y la *potentia ordinata* (poder ordenado) por el que Él mismo se somete a las leyes impuestas en el universo que ha creado. Se cierra así el círculo, señalando que la autoridad debe someterse en todo momento a la Ley Natural, ya que si se desliga de esta se autoderriba del pedestal moral que le legitima para ser obedecida y se convierte, por el contrario, en un mero poder fáctico coactivo, obedecido sólo por los instrumentos del miedo y la coacción. Por eso, la Iglesia ha defendido que la autoridad debe ser siempre obedecida, salvo que esta deje de respetar la Ley Natural y mande hacer cosas contrarias a esta.

Al respecto escribió con meridiana claridad el último papa aristócrata que, al menos hasta el momento ha tenido la Iglesia, Eugenio cardenal Pacelli, más conocido como Pío XII. Él, primero como nuncio en Baviera y luego como Secretario de Estado del Vaticano, pudo contemplar el ascenso de Hitler en Alemania por medios democráticos y cómo comenzó a poner en marcha una horripilante maquinaria de sometimiento de pueblos y persecución y exterminio del pueblo judío. Su predecesor, Pío XI, publicó una encíclica, el documento papal de mayor rango e importancia, condenando el régimen nazi titulado *Mit Brennender Sorge* que, como se aprecia por el título, fue escrita originalmente en alemán, algo que jamás había sucedido en la Iglesia Católica pues se solía hacer en latín. Hoy pocos ponen en duda que dicha encíclica fuera redactada directamente por el cardenal Pacelli, tanto por su conocimiento del idioma como de la situación del país teutón.

<sup>33</sup> Tanto el pensamiento liberal como el socialismo defienden una idea de sociedad atomizada en la que las personas viven, en cada sistema de una manera distinta pero, al fin y al cabo esencialmente iguales, separadas unas de otras, desconectadas de la familia o la tradición, lazos que le unen a un proyecto común con rostro humano muy distinto del despersonalizado y des-personalizador Estado liberal o socialista.

<sup>34</sup> Aunque Pío XII ya se refiere a este bien común en su discurso *Con sempre*, en su apartado 13, esta definición tomada de la encíclica *Mater et Magistra* (nº 65) es la que después fue retomada en el Concilio Vaticano II (*Gaudium et spes*, 26 y 74).





Siendo ya Pío XII y sorprendido por la Segunda Guerra Mundial, no cesó en hacer llamamientos constantes a la paz y la reconciliación y el establecimiento de un orden internacional justo. Testimonio de ello son, especialmente, su primera encíclica (*Summi Pontificatus*) y sus radiomensajes de Navidad del período bélico (1939-45). En ellos afirma la necesidad de que la autoridad sea siempre obedecida y de que esta se ciña a la Ley Natural, reivindicando un espacio para la libertad de la conciencia del gobernado.

Por último, se afirma la paz sólo se puede construir sobre la base de la justicia<sup>35</sup>, de la justicia social, es decir, del respeto escrupuloso a la construcción de orden social en el que se reconozca y se dé a cada uno lo suyo (*unicuique suum tribuere*, en expresión del Derecho Romano). El *quid* de la cuestión aquí es, precisamente, determinar ese “lo suyo”, darle cuerpo, concretarlo, de manera que no se incurra en injusticia. Así, el Concilio Vaticano II desglosó en varios momentos qué entendió por sociedad justa. No es difícil entender que a tan sólo quince años de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), dicho concilio entró en sintonía con lo expresado en San Francisco.

### **3.2. ¿Qué es la paz?**

Sin pretender explicar por completo todo lo que dice la Iglesia sobre la paz, es necesario delimitar algunos conceptos básicos.

Los distintos mensajes para la Jornada Mundial de la Paz que se han venido celebrando sucesivamente desde el 1 de enero de 1968 han ido aportando un auténtico glosario y compendio de la doctrina de la Iglesia sobre la paz. En primer lugar, la Iglesia ha tomado como punto de referencia en numerosas ocasiones la definición de paz que dio san Agustín en su *De civitate Dei* (Libro 19, nº 13): “*pax omnium rerum tranquillitas ordinis*”, la tranquilidad de todas las cosas en el orden. No obstante, la paz no es sólo una cuestión exterior, sino un fruto del Espíritu Santo, por tanto don de Dios a quienes trabajan por el Bien. Además, como expresara Juan XXIII en su encíclica *Pacem in terris*, la paz está muy relacionada con otros cuatro elementos: la verdad, la justicia, el amor y la libertad<sup>36</sup>. Los papas han ido exponiendo cíclicamente temas relacionados con la consecución de una paz justa en el mundo. La educación para la paz, por ejemplo, fue el eje central de los mensajes de 1970, 1979 y 2004 y vuelve a serlo en 2012<sup>37</sup>.

Más aún, la Iglesia siempre ha manifestado su confianza en la capacidad de las instituciones internacionales, especialmente la ONU, para velar y trabajar por la paz. De ahí que en numerosas ocasiones haya hablado sobre la reforma de la dicha organización para que llegue a convertirse en un auténtico referente moral, en una verdadera autoridad mundial que pueda llegar a imponer la paz en todo el mundo. Los distintos tratados de paz firmados y posteriormente violados, la realidad de la guerra, presente siempre en la historia de la humanidad<sup>38</sup>, llevan a la conclusión lógica de que dichos acuerdos internacionales son papel mojado y que muy probablemente la paz es una utopía que nunca se podrá conseguir. Sin embargo, la voz de la Iglesia ha sido muy clara a este respecto:

<sup>35</sup> La paz es fruto de la justicia. Así lo afirmó Juan Pablo II, hasta en tres ocasiones consecutivas, durante su Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz del año 2004: “No hay paz sin justicia, no hay justicia sin perdón”.

<sup>36</sup> Ver *Pacem in terris*, nº 35.

<sup>37</sup> Los títulos de dichos mensajes son *Educarse para la paz a través de la reconciliación; Para lograr la paz, educar a la paz; Un compromiso siempre actual: educar a la paz; y por último Educar a los jóvenes en la justicia y la paz*.

<sup>38</sup> Según Beer, tomando el símil de la salud y la enfermedad, paz y guerra van naturalmente alternándose a lo largo de la historia de la humanidad. Ver Beer, Francis A.: “The Epidemiology of Peace and War”, *International Studies Quarterly*, vol. 23, nº 1 (Marzo 1979), pp. 45-86.



He aquí en cambio nuestro mensaje, el vuestro, hombres de buena voluntad, el mensaje de la humanidad universal: ¡la paz es posible! ¡debe ser posible! Sí, porque este es el mensaje que nos viene de los campos de las dos guerras mundiales y de otros conflictos armados recientes, que han ensangrentado la tierra; es la voz misteriosa y tremenda de los Caídos y de las víctimas de los conflictos pasados; es el gemido lastimoso de las innumerables tumbas de los cementerios militares y de los monumentos sagrados a los Soldados Desconocidos: la paz, la paz, no la guerra. La paz es la condición y la síntesis de la humana convivencia.<sup>39</sup>

Testimonio elocuente de la convicción profunda de los papas sobre la vinculación entre paz, justicia y reconciliación es la encíclica *Pacem Dei munus*, de Benedicto XV, publicada poco después del fin de la Primera Guerra Mundial:

Porque, si bien la guerra ha cesado de alguna manera en casi todos los pueblos y se han firmado algunos tratados de paz, subsisten, sin embargo, todavía las semillas del antiguo odio. Y, como sabéis muy bien, venerables hermanos, no hay paz estable, no hay tratados firmes, por muy laboriosas y prolongadas que hayan sido las negociaciones y por muy solemne que haya sido la promulgación de esa paz y de esos tratados, si al mismo tiempo no cesan el odio y la enemistad mediante una reconciliación basada en la mutua caridad.<sup>40</sup>

El *Concilio Vaticano II* volvió a tomar esta idea con un párrafo que parece evocar aquellas primeras palabras de la Paz Perpetua de Kant en la que habla de la paz de los cementerios:

Que no nos engañe una falsa esperanza. Pues, si no se establecen en el futuro tratados firmes y honestos sobre la paz universal una vez depuestos los odios y las enemistades, la humanidad, que ya está en grave peligro, aun a pesar de su ciencia admirable, quizá sea arrastrada funestamente a aquella hora en la que no habrá otra paz que la paz horrenda de la muerte.<sup>41</sup>

### **3.3. Sobre la instauración de una autoridad mundial**

Una de las soluciones prácticas que el magisterio pontificio ha aportado desde comienzos del s. XX a la resolución de conflictos es el establecimiento de una autoridad mundial capaz de imponer la paz a todas las naciones. Esta propuesta tiene ciertas reminiscencias kantianas, quien propuso una república mundial (*Weltrepublik*) basada en una ciudadanía mundial (*Weltbürgerrecht*).

<sup>39</sup> Ver el Mensaje de Pablo VI para la celebración de la VI Jornada de la Paz, lunes 1 de enero de 1973, *La paz es posible*. De ahí que Juan Pablo II mostrara su extrañeza, llena más de pesar que de ingenuidad, ante el hecho de que “Las guerras, conflictos, actitudes racistas y xenófobas aún dominan demasiado el mundo de las relaciones humanas”. Ver Juan Pablo II, Exhortación Apostólica Postsinodal *Ecclesia in Africa*, sobre la Iglesia en África y su misión evangelizadora hacia el año 2000, 14 de septiembre de 1995, nº 79.

<sup>40</sup> Benedicto XV, *Pacem Dei munus*, 23 de mayo de 1920, nº 1. Semejante razonamiento es utilizado en el nº 3: “No hacen falta muchos argumentos para demostrar los gravísimos daños que sobrevendrían a la humanidad si, firmada la paz, persistiesen latentes el odio y la enemistad en las relaciones internacionales”.

<sup>41</sup> Ver *Gaudium et spes*, 82.



Los sucesivos papas saludaron el surgimiento de un “nuevo ordenamiento internacional”<sup>42</sup> y hablaron de una sociedad de naciones, una auténtica “familia de pueblos” o una comunidad internacional que estaría regida por una autoridad de semejante ámbito. Así lo afirmaba Benedicto XV en 1920:

Restablecida así la situación, reconocido de nuevo el orden de la justicia y de la caridad y reconciliados los pueblos entre sí, es de desear, venerables hermanos, que todos los Estados olviden sus mutuos celos y constituyan una sola sociedad o, mejor, una familia de pueblos, para garantizar la independencia de cada uno y conservar el orden en la sociedad humana. Son motivos para crear esta sociedad de pueblos, entre otros muchos que omitimos, la misma necesidad, universalmente reconocida, de suprimir o reducir al menos los enormes presupuestos militares, que resultan ya insoportables para los Estados, y acabar de esta manera para siempre con las desastrosas guerras modernas, o por lo menos alejar lo más remotamente posible el peligro de la guerra, y asegurar a todos los pueblos, dentro de sus justos límites, la independencia y la integridad de sus propios territorios.<sup>43</sup>

La encíclica *Pacem in terris* da un paso más y, si bien lo que decía el concilio se podía entender hacia dentro de los Estados, el papa Juan XXIII fue muy explícito a la hora de señalar la existencia de un bien común universal, la paz, que debía ser preservado no sólo por un Estado o por un bloque de Estados sino por todos. En dicho documento afirmó la necesidad de una autoridad política mundial que luchara por la paz. Así lo expresa en su nº 136:

Ahora bien, si se examinan con atención, por una parte, el contenido intrínseco del bien común, y, por otra, la naturaleza y el ejercicio de la autoridad pública, todos habrán de reconocer que entre ambos existe una imprescindible conexión. Porque el orden moral, de la misma manera que exige una autoridad pública para promover el bien común en la sociedad civil, así también requiere que dicha autoridad pueda lograrlo efectivamente. De aquí nace que las instituciones civiles -en medio de las cuales la autoridad pública se desenvuelve, actúa y obtiene su fin- deben poseer una forma y eficacia tales que puedan alcanzar el bien común por las vías y los procedimientos más adecuados a las distintas situaciones de la realidad.

La tercera encíclica de Benedicto XVI, *Caritas in veritate*, habla en tres ocasiones sobre la necesidad de una autoridad mundial, no para que sustituya a los Estados sino para que ayude a regular el “mercado único” de una manera “más humana” (nº 41), para que luche por conseguir el bien común global (nº 57), subrayando que “dicha autoridad deberá estar

<sup>42</sup> “El nuevo orden internacional que se proponen instaurar los hombres de buena voluntad, ¿no supone que los menos favorecidos ocupen su puesto pleno y completo en la sociedad moderna y dejen ya de ser tratados como marginados?”. Ver, el Mensaje de Juan Pablo II para la XVI Jornada Internacional de Alfabetización, 25 de agosto de 1982. Otro ejemplo lo tenemos en “La doctrina social de la Iglesia [...] ofrece orientaciones estimulantes para la promoción de los derechos humanos, para la tutela de la familia, para el desarrollo de instituciones políticas verdaderamente democráticas y participativas, para una economía al servicio del hombre, para un nuevo orden internacional que garantice al mismo tiempo la justicia y la paz entre los pueblos [...]”, en el Mensaje de Juan Pablo II a los miembros de la fundación vaticana “Centesimus annus, pro Pontifice” en su décimo aniversario, 5 de julio de 2003. Por último, ver el Mensaje de Juan Pablo II para la XXXVII Jornada Mundial de la Paz (2004): *Un compromiso siempre actual: educar a la paz*, nº 7.

<sup>43</sup> Benedicto XV, *Pacem Dei munus* (23 Mayo 1920), nº 13.



organizada de modo subsidiario y con división de poderes, tanto para no herir la libertad como para resultar concretamente eficaz”. Por último, dicha “*Autoridad política mundial*” (nº 67) deberá

estar regulada por el derecho, atenerse de manera concreta a los principios de subsidiaridad y de solidaridad, estar ordenada a la realización del bien común, *comprometerse en la realización de un auténtico desarrollo humano integral inspirado en los valores de la caridad en la verdad*. Dicha Autoridad, además, deberá estar reconocida por todos, gozar de poder efectivo para garantizar a cada uno la seguridad, el cumplimiento de la justicia y el respeto de los derechos. Obviamente, debe tener la facultad de hacer respetar sus propias decisiones a las diversas partes, así como las medidas de coordinación adoptadas en los diferentes foros internacionales.

Y concluye ese nº 67 diciendo:

El desarrollo integral de los pueblos y la colaboración internacional exigen el establecimiento de un grado superior de ordenamiento internacional de tipo subsidiario para el gobierno de la globalización, que se lleve a cabo finalmente un orden social conforme al orden moral, así como esa relación entre esfera moral y social, entre política y mundo económico y civil, ya previsto en el Estatuto de las Naciones Unidas.

Aunque huelga decirlo, no han sido los papas los únicos que han constatado que ante la ausencia de una autoridad superior a la de los Estados estos se han dedicado a hacerse la guerra, como un elemento más de las civilizaciones<sup>44</sup>. Tal y como señaló, entre otros, Raymond Aron:

Within each of them, the rival ambitions of individuals or groups, ethnic heterogeneity, and opposition of interests created a permanent risk of illegitimate violence. Between societies, recourse to armed force was legitimate since, in the absence of civil authority, each could count only on itself to ward off all perils and to survive.<sup>45</sup>

Tampoco es exclusiva de la Iglesia Católica la conciencia de que sin reconciliación no hay paz posible:

[...] un apremiante llamamiento a la reconciliación, condición indispensable para instaurar en África relaciones de justicia entre los hombres y para construir una paz justa y duradera en el respeto de cada individuo y de cada pueblo; una paz que necesita y se abre a la aportación de todas las personas de buena voluntad más allá de sus respectivas pertenencias religiosas, étnicas, lingüísticas, culturales y sociales.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> “The conflicts between states, more or less regulated by tradition, custom, or laws, form an integral part of civilizations; they belong not to the biological order, but to the human order”. Ver Aron, Raymond: “The Anarchical Order of Power”, *Daedalus*, vol. 95, nº 2, *Conditions of World Order* (Primavera 1966), p. 482.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 483-484.

<sup>46</sup> Ver Concelebración eucarística para la clausura de la II Asamblea especial para África del sínodo de los obispos, homilía de Benedicto XVI, domingo 25 de octubre de 2009.



## 4. La educación para la paz

Como se ha afirmado anteriormente, la educación ha sido un tema tratado reiteradamente por los pontífices ya que son conscientes de su importancia a la hora de construir, no solo desde arriba, desde el sujeto rector, sino también desde la base social, el sujeto regido, un mundo en paz. Es, además, el tema del Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz de 2012.

### 4.1. Antecedentes

Hasta en tres ocasiones distintas, los papas han hablado de la educación para la paz antes de 2012. La primera ocasión fue en 1970, cuando *Pablo VI* puso de manifiesto que la paz, atendiendo a la definición agustiniana antes aludida de *tranquillitas ordinis*, es más bien un proyecto antes que un estado, un quehacer antes que un acto. Además, en ese proyecto deben involucrarse todos los hombres, pero, y aquí es donde se introduce la variable de la educación, las ideologías imperantes sofocan cualquier brote de paz ya que estas están alimentadas por el odio, el rencor y el egoísmo y ninguno de esos tres elementos conducen a la paz sino, más bien, al rebrote de la violencia. De ahí la necesidad de aprender “el evangelio del perdón” que, con su pedagogía, hace posible unas nuevas relaciones humanas entre vencedores y vencidos:

Una Paz, sin clemencia, ¿cómo puede llamarse tal? Paz saturada de espíritu de venganza, ¿cómo puede ser verdadera? De una parte y de otra es necesario el recurso a aquella justicia superior que es el perdón, el cual hace desaparecer las cuestiones insolubles de prestigio y hace todavía posible la amistad.<sup>47</sup>

Juan Pablo II tomó el testigo de su predecesor y dedicó su primer Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz, el de 1979, a la cuestión de la educación. El Romano Pontífice aportó aquí una serie de claves para formar al espíritu humano, para educarle en la relectura de los acontecimientos históricos y ayudarle a superar la barrera de lo evidente, trascender lo obvio y salir al encuentro de la posibilidad de la paz:

una educación digna de este nombre es mirar más allá de las tristes evidencias inmediatas, o más bien, aprender a reconocer, en el meollo mismo de los estallidos de la violencia que mata, el camino discreto de la paz que jamás renuncia, que incansablemente cura la heridas, que mantiene y hace progresar la vida.<sup>48</sup>

Propuso, además, hacer una relectura de la historia de la humanidad descubriendo que la fuerza que hace avanzar al hombre no es la violencia sino el deseo de progresar, de vivir en paz. Invita, además, a descubrir en el presente y difundir dichos esfuerzos: “Sí, sin ignorar el drama de las violencias, llenemos nuestras miradas y la de las jóvenes generaciones con estos objetivos de paz: son éstos los que ejercerán una atracción decisiva”. Dentro aún del campo de la educación, pidió el papa cambiar el lenguaje, que habla de lo que está lleno el corazón, ya que éste, casi sin darnos cuenta, está repleto de esquemas de enfrentamiento. Pidió, por eso mismo, hacer gestos elocuentes de paz, exhortando así a padres y educadores:

---

<sup>47</sup> Ver el Mensaje de Pablo VI para la III Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 1970, *Educarse para la paz a través de la reconciliación*, nº 1.

<sup>48</sup> Ver el Mensaje de Juan Pablo II para la XII Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 1979, *Para lograr la paz, educar a la paz*.



Padres y educadores, ayudad a los niños y a los jóvenes a hacer la experiencia de la paz en las mil acciones diarias que están a su alcance, en familia, en la escuela, en el juego, la camaradería, el trabajo en equipo, la competición deportiva, las múltiples conciliaciones y reconciliaciones necesarias.<sup>49</sup>

Por último, Juan Pablo II<sup>50</sup> volvió a tocar el tema de la educación en su mensaje de 2004. En él, parte de una premisa fundamental: “La Iglesia, en cambio, ha enseñado siempre y sigue enseñando una evidencia muy sencilla: *la paz es posible*. Más aún, la Iglesia no se cansa de repetir: *la paz es necesaria*”<sup>51</sup>. En esta pedagogía para alcanzar la paz es necesario, según el criterio del papa Wojtyła, enseñar a “*respetar el orden internacional* y observar los compromisos asumidos por las Autoridades, que los representan legítimamente” ya que “la paz y el derecho internacional están íntimamente unidos entre sí: *el derecho favorece la paz*”<sup>52</sup>. No hay que olvidar que el año 2003 contempló el lento proceso de desplazamiento de tropas hacia el Golfo Pérsico y toda la concienzuda preparación para la guerra de Irak, que duró apenas un mes entre marzo y abril, y la cruda reconstrucción del país (tarea esta última que duró más de un mes, más de un año y, muy probablemente, más de una década). Hay que recordar, además, lo hondo que caló en el papa esta nueva intervención estadounidense en Irak y todas las gestiones diplomáticas y públicas que realizó para evitar dicho enfrentamiento. Juan Pablo II lanzó desde la ventana de sus apartamentos, en el rezo del ángelus del 16 de marzo de 2003, un bello discurso contra la aventura militar de Estados Unidos con su grito “*mai più la guerra*” (nunca más la guerra):

Yo pertenezco a la generación que vivió la segunda guerra mundial y sobrevivió. Siento el deber de decir a todos los jóvenes, a los más jóvenes que yo, que no tienen esa experiencia: “¡Nunca más la guerra!, como dijo Pablo VI en su primera visita a las Naciones Unidas. Debemos hacer todo lo posible. Sabemos muy bien que no es posible la paz a toda costa. Pero todos sabemos cuán grande es esta responsabilidad. Por tanto, ¡oración y penitencia!”<sup>53</sup>

Al finalizar el mensaje de 2004, el papa apuntó que a la justicia debía acompañarla el amor ya que aunque “El derecho es, ciertamente, el primer camino que se debe tomar para llegar a la paz. Y los pueblos deben ser formados en el respeto de este derecho. Pero no se llegará al final del camino si la justicia no se integra con el amor”<sup>54</sup>.

#### **4.2. Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz (2012)**

El destino del mensaje ha sido dirigido por papa principalmente a los jóvenes, como una reverberación de la Jornada Mundial de la Juventud celebrada en Madrid en agosto de 2011. Y así se pone de manifiesto en distintos momentos del *Mensaje*, especialmente en la parte final, que es una especie de exhortación a los jóvenes para que busquen lo más auténtico y trabajen por construir un mundo en paz. Pero, además, todo el discurso está cargado de un

<sup>49</sup> *Ibid.*, nº 3.

<sup>50</sup> Desde el primer momento de su pontificado, la preocupación por la paz estuvo presente. La primera prueba de fuego, manifestada ya por los cardenales tras el cónclave en el que salió elegido papa, fue el enfrentamiento entre Chile y Argentina por el Estrecho de Beagle, donde intervino como mediador.

<sup>51</sup> Ver el Mensaje de Juan Pablo II para la XXXVII Jornada Mundial de la Paz (2004), *Un compromiso siempre actual: educar a la paz*, nº 4.

<sup>52</sup> *Ibid.*, nº 5.

<sup>53</sup> Ver el *Ángelus* del 16 de marzo de 2003, nº 2.

<sup>54</sup> Ver el Mensaje de Juan Pablo II para la XXXVII Jornada Mundial de la Paz (2004), *Un compromiso siempre actual: educar a la paz*, nº 10.



espíritu idealista<sup>55</sup>, esperanzador, propio, en teoría, de la juventud: “que ellos, con su entusiasmo y su impulso hacia los ideales, pueden ofrecer al mundo una nueva esperanza”<sup>56</sup>. Las palabras “ideales” y “esperanza” están esparcidas por todo el discurso, de manera que le dan a este un tono optimista, lo que, en medio de una situación de crisis —“una crisis cuyas raíces son sobre todo culturales y antropológicas”<sup>57</sup>— podría ser entendido como temeridad, pero que en este caso es, simplemente, un ejercicio de cordura y realismo: son los jóvenes, educados en el respeto a la dignidad humana, la verdad, la libertad y la paz quienes sentarán las bases de “una sociedad con un rostro más humano y solidario”<sup>58</sup>. Así viene enunciado en el primer apartado de su discurso:

Parece como si un manto de oscuridad hubiera descendido sobre nuestro tiempo y no dejara ver con claridad la luz del día. En esta oscuridad, sin embargo, el corazón del hombre no cesa de esperar la aurora de la que habla el salmista. Se percibe de manera especialmente viva y visible en los jóvenes, y por esa razón me dirijo a ellos teniendo en cuenta la aportación que pueden y deben ofrecer a la sociedad.<sup>59</sup>

No obstante, en su Mensaje, el papa no deja de tratar aquellos temas centrales en su pensamiento y que aparecen de una u otra manera en todos sus documentos: la dignidad de la persona humana, una recta concepción antropológica, la denuncia del relativismo, la afirmación del valor de la ley moral natural como fundamento de una justicia universal, el desarrollo humano integral, el conocimiento de la verdad como vía para disfrutar de una auténtica libertad, y el papel de distintos agentes sociales (familia<sup>60</sup>, administraciones públicas y medios de comunicación<sup>61</sup>) en la búsqueda del bien común. Además, algo que reitera el pontífice en sus mensajes para estas jornadas es la idea de que la paz es a la vez un don de Dios y una tarea de los hombres, que en esta ocasión se expresa del siguiente modo: “[La paz] es ante todo don de Dios. [...] Pero la paz no es sólo un don que se recibe, sino también una obra que se ha de construir. [...] La paz no es un bien ya logrado, sino una meta a la que todos debemos aspirar”<sup>62</sup>. Además, ofrece un resumen de algunas de las tareas que tienen por delante los “constructores de la paz”:

<sup>55</sup> “La fe no se opone a vuestros ideales más altos, al contrario, los exalta y perfecciona”. Ver la *Homilía del Santo Padre Benedicto XVI durante la vigilia de oración con los jóvenes en el Aeropuerto Cuatro Vientos de Madrid*, celebrada el sábado 20 de agosto de 2011.

<sup>56</sup> Ver Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz (2012), nº 1.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> “La familia es ciertamente el lugar propicio para aprender y practicar la cultura del perdón, de la paz y la reconciliación”. Ver la *Exhortación apostólica postsinodal, Africae munus*, sobre la Iglesia en África al servicio de la reconciliación, la justicia y la paz, nº 43. Hay que tener en cuenta también que “Ellos [los niños] aprenden a amar en cuanto son amados gratuitamente, aprenden el respeto a las otras personas en cuanto son respetados, aprenden a conocer el rostro de Dios en cuanto reciben su primera revelación de un padre y una madre llenos de atenciones. Cuando faltan estas experiencias fundamentales, es el conjunto de la sociedad el que sufre violencia y se vuelve, a su vez, generador de múltiples violencias”. Ver la Carta de la Congregación para la Doctrina de la Fe a los obispos de la iglesia católica sobre la colaboración del hombre y la mujer en la Iglesia y el mundo, 31 de mayo de 2004, 13 d).

<sup>61</sup> “Todos sabemos que las nuevas tecnologías de la información pueden llegar a ser potentes instrumentos de cohesión y de paz o, por el contrario, promotores eficaces de destrucción y división. Pueden ayudar o perjudicar en el plano moral, propagar tanto lo verdadero como lo falso, proponer lo bello o lo indecoroso”. *Ibid.*, nº 143. Ver también el nº 144.

<sup>62</sup> Ver Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz (2012), nn. 5 y 6.



Para ser verdaderamente constructores de la paz, debemos ser educados en la compasión, la solidaridad, la colaboración, la fraternidad; hemos de ser activos dentro de las comunidades y atentos a despertar las conciencias sobre las cuestiones nacionales e internacionales, así como sobre la importancia de buscar modos adecuados de redistribución de la riqueza, de promoción del crecimiento, de la cooperación al desarrollo y de la resolución de los conflictos.<sup>63</sup>

Retomando el discurso a los jóvenes profesores universitarios pronunciado en la Basílica de San Lorenzo en El Escorial el agosto pasado -señala en el segundo apartado del Mensaje- “La educación es la aventura más fascinante y difícil de la vida”<sup>64</sup> y que “se nutre del encuentro de dos libertades, la del adulto y la del joven”. Afirma, además que “los testigos auténticos, y no simples dispensadores de reglas o informaciones, son más necesarios que nunca”. Hace así un llamamiento a los educadores para que sean auténticos testigos de la verdad; no sólo de los conocimientos o de las habilidades profesionales sino, especialmente, de la verdad del ser humano, de la naturaleza humana, porque sólo a través de ese conocimiento se puede construir una sociedad justa y en paz:

En este sentido, los jóvenes necesitan auténticos maestros; personas abiertas a la verdad total en las diferentes ramas del saber, sabiendo escuchar y viviendo en su propio interior ese diálogo interdisciplinar; personas convencidas, sobre todo, de la capacidad humana de avanzar en el camino hacia la verdad.<sup>65</sup>

En ese mismo discurso —después de citar la invitación que hizo Platón a buscar la verdad mientras se es joven<sup>66</sup>— recalca la idea de que la educación no es mera transmisión de datos: “Esta alta aspiración es la más valiosa que podéis transmitir personal y vitalmente a vuestros estudiantes, y no simplemente unas técnicas instrumentales y anónimas, o unos datos fríos, usados sólo funcionalmente”.<sup>67</sup>

Por ello, la educación —prosigue su Mensaje en su tercer apartado— ha de ir vinculada a la búsqueda de la verdad y de la libertad, que es uno de los anhelos más profundos del ser humano, como expresó san Agustín: “Porque, ¿qué ama el alma con más fuerza que la verdad?”<sup>68</sup>. De ahí que el papa exprese su preocupación: “para educar en la verdad es necesario saber sobre todo quién es la persona humana, conocer su naturaleza”<sup>69</sup>.

Dado que aquí es donde reside la clave para llegar a la paz a través de la educación: la educación de la libertad humana. El papa entiende que ésta —la libertad— es un don precioso pero que puede ser mal empleado si se queda desligada del conocimiento del bien y del mal, de lo adecuado al ser humano, de la idea recta de justicia, en definitiva de la ley moral natural:

En lo más íntimo de la conciencia el hombre descubre una ley que él no se da a sí mismo, sino a la que debe obedecer y cuya voz lo llama a amar, a hacer el bien y

<sup>63</sup> Ver Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz (2012), nº 5.

<sup>64</sup> Ver Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz (2012), nº 2.

<sup>65</sup> Ver el *Discurso de Benedicto XVI en el encuentro con los jóvenes profesores universitarios* pronunciado en la Basílica de San Lorenzo de El Escorial el viernes 19 de agosto de 2011.

<sup>66</sup> “Busca la verdad mientras eres joven, pues si no lo haces, después se te escapará de entre las manos”. Ver *Parménides*, 135 d.

<sup>67</sup> Ver el *Discurso de Benedicto XVI en el encuentro con los jóvenes profesores universitarios* pronunciado en la Basílica de San Lorenzo de El Escorial el viernes 19 de agosto de 2011.

<sup>68</sup> Ver su *Comentario al Evangelio de S. Juan*, 26,5.

<sup>69</sup> Ver Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz (2012), nº 3.





huir del mal, a asumir la responsabilidad del bien que ha hecho y del mal que ha cometido.<sup>70</sup>

Sin embargo, el vínculo entre naturaleza humana, Ley Natural y derechos humanos ya ha sido expresada por el Romano Pontífice en diversas ocasiones<sup>71</sup>, entre la que destaca su discurso ante la Asamblea General ONU en abril de 2008:

Estos derechos se basan en la Ley Natural inscrita en el corazón del hombre y presente en las diferentes culturas y civilizaciones. Arrancar los Derechos Humanos de este contexto significaría restringir su ámbito y ceder a una concepción relativista, según la cual el sentido y la interpretación de los derechos podrían variar, negando su universalidad en nombre de los diferentes contextos culturales, políticos, sociales e incluso religiosos.<sup>72</sup>

En el presente mensaje de enero de 2012 lo afirma de una manera muy sencilla: “La ley natural sienta la base de los derechos y deberes fundamentales, y, por tanto, en último análisis, de la convivencia justa y pacífica entre las personas”<sup>73</sup>. Las lecciones aprendidas de prácticamente todas las misiones de paz realizadas por organizaciones internacionales vienen a sugerir las dificultades experimentadas sobre el terreno para evitar que rebrote la violencia, es decir, la necesidad de construir una paz verdadera y duradera, no falsa, aparente o frágil, como apunta el Santo Padre en el siguiente párrafo:

El uso recto de la libertad es, pues, central en la promoción de la justicia y la paz, que requieren el respeto hacia uno mismo y hacia el otro, aunque se distancie de la propia forma de ser y vivir. De esa actitud brotan los elementos sin los cuales la paz y la justicia se quedan en palabras sin contenido: la confianza recíproca, la capacidad de entablar un diálogo constructivo, la posibilidad del perdón, que tantas veces se quisiera obtener pero que cuesta conceder, la caridad recíproca, la compasión hacia los más débiles, así como la disponibilidad para el sacrificio.<sup>74</sup>

Parece, también, que el papa reconoce, en el nº 3, que sin reconciliación, sin perdón, no será posible la paz. Este tema fue recurrente durante el año 2011, en el que se celebró el sínodo africano, fruto del cual el papa publicó la *Exhortación apostólica postsinodal, Africae munus*, sobre la Iglesia en África al servicio de la reconciliación, la justicia y la paz. Ya en 2009 el papa se dirigió a la curia romana con las siguientes palabras sobre la reconciliación:

Se podría decir que reconciliación y justicia son las dos condiciones esenciales de la paz que, por consiguiente, también definen en cierta medida su naturaleza. [...] Reconciliación es un concepto pre-político y una realidad pre-política, que precisamente por eso es de suma importancia para la tarea de la política misma. Si

<sup>70</sup> Ver la Constitución Pastoral del Concilio Euménico Vaticano II, *Gaudium et spes*, 16.

<sup>71</sup> Ver Alonso, Antonio y Corral, Carlos: “Benedicto XVI ante la ONU, 18 de abril de 2008”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 17 (Mayo de 2008), en <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/articulos/UNIS0808230227A.PDF>.

<sup>72</sup> Ver el *Discurso de Benedicto XVI ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 18 de abril de 2008, en <http://www.vatican.va>.

<sup>73</sup> Ver Mensaje para la XLV Jornada Mundial de la Paz (2012), nº 3.

<sup>74</sup> *Ibid.*



no se crea en los corazones la fuerza de la reconciliación, el compromiso político por la paz se queda sin su presupuesto interior.<sup>75</sup>

Y en 2011, el papa, como no podía ser de otra manera, ofreció el signo de la cruz como signo pedagógico de la reconciliación y el perdón justo un día antes de la Jornada de reflexión y oración por la paz celebrado en Asís: “La cruz es el nuevo *arco de paz*, signo e instrumento de reconciliación, de perdón, de comprensión; signo de que el amor es más fuerte que todo tipo de violencia y opresión, más fuerte que la muerte: el mal se vence con el bien, con el amor”.<sup>76</sup>

Precisamente fue en Asís donde afirmó, delante de representantes de otras religiones y confesiones religiosas (incluidos agnósticos y ateos) que “Puesto que la violencia llega a hacerse normal, se destruye la paz y, en esta falta de paz, el hombre se destruye a sí mismo”.<sup>77</sup> Se hace, pues, necesaria la tarea de una educación de la juventud que devuelva su sentido a la libertad y permita construir un mundo no dominado por el poder o el poseer: “La adoración de Mamón, del tener y del poder, se revela una anti-religión, en la cual ya no cuenta el hombre, sino únicamente el beneficio personal”.<sup>78</sup>

Volviendo al tema de la reconciliación, Benedicto XVI recuerda en la *Africae munus* que “sólo una auténtica reconciliación engendra una paz duradera en la sociedad” y que esto es tarea no sólo de los gobernantes sino también de la base social, de manera que “Dando y acogiendo el perdón se ha podido sanar la memoria herida de personas o de comunidades, y familias antes divididas hayan encontrado la armonía”. Pero el papa advierte que

Para llegar a ser efectiva, esta reconciliación deberá ir acompañada de un gesto valiente y honrado: buscar a los responsables de esos conflictos, de los que han ordenado los crímenes y se han entregado a toda clase de componendas, determinando su responsabilidad. Las víctimas tienen derecho a la verdad y a la justicia. Es importante actualmente y para el futuro purificar la memoria para construir una sociedad mejor en la que estas tragedias no se vuelvan a repetir.<sup>79</sup>

Benedicto XVI tocó la cuestión del derecho a la educación de los niños en su encíclica *Caritas in veritate*, como parte integrante del desarrollo completo del ser humano:

Una solidaridad más amplia a nivel internacional se manifiesta ante todo en seguir promoviendo, también en condiciones de crisis económica, *un mayor acceso a la educación* que, por otro lado, es una condición esencial para la eficacia de la cooperación internacional misma. Con el término “educación” no nos referimos sólo a la instrucción o a la formación para el trabajo, que son dos causas importantes para el desarrollo, sino a la formación completa de la persona.<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Ver Benedicto XVI, discurso a la curia romana para el intercambio de felicitaciones con ocasión de la Navidad, lunes 21 de diciembre de 2009.

<sup>76</sup> Ver Benedicto XVI, Audiencia General, miércoles 26 de octubre de 2011.

<sup>77</sup> Ver *Jornada de reflexión, diálogo y oración por la paz y la justicia en el mundo*, “Peregrinos de la verdad, peregrinos de la paz”, Intervención del Santo Padre Benedicto XVI, en Asís, Basílica de Santa María de los Ángeles, Jueves 27 de octubre de 2011.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Ver la *Exhortación apostólica postsinodal, Africae munus*, sobre la Iglesia en África al servicio de la reconciliación, la justicia y la paz, nº 21.

<sup>80</sup> Ver Benedicto XVI, encíclica *Caritas in veritate*, sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad, 29 de junio de 2009, nº 61.



En dicha encíclica, Benedicto XVI hace el mismo llamamiento que hiciera Juan Pablo II de fijarse en el ejemplo de las personas que promueven la paz: “Todo esto debe estar unido al esfuerzo anónimo de tantas personas que trabajan decididamente para fomentar el encuentro entre los pueblos y favorecer la promoción del desarrollo partiendo del amor y de la comprensión recíproca”<sup>81</sup>.

Por último, su Mensaje al Cuerpo Diplomático de este año también recoge este tema de la educación para la paz<sup>82</sup>.

#### **4.3. Lecciones aprendidas de la ONU y de la OSCE**

La ONU es una organización muy compleja de cuyo seno han nacido otras organizaciones o programas que también tienen entre sus objetivos educar a la infancia y a los jóvenes en la paz, como son la UNESCO y el PNUD. Además, tanto ONU como OSCE tienen una dilatada experiencia en misiones de paz, entendidas de manera amplia, y ambas han señalado la importancia del papel de la educación como elemento clave para borrar las huellas de enfrentamientos pasados y para enseñar a las nuevas generaciones a aceptar a los que son diferentes y a convivir con ellos de manera pacífica.

Si se atiende al marco normativo internacional, el derecho a la educación se encuentra encuadrado en los derechos económicos, sociales y culturales y está presente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su art. 26, en el art. 7 de la Declaración de los Derechos del Niño (1959), en el art. 18.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en los art. 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y en el art. 2 Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa (1952). En todos ellos aparecen, expresados de una u otra manera, tres elementos esenciales. En primer lugar, se manifiesta el derecho y la obligación de los niños a acceder a la educación básica de manera que todos los niños puedan llegar en pie de igualdad a los niveles superiores de la educación. En segundo lugar, que el contenido de dicha instrucción sea coherente con los derechos humanos, fomente el respeto a los demás, rechace la discriminación por cualquier motivo y favorezca la paz. Por último, el derecho de los padres de dar una educación a sus hijos conforme a sus convicciones filosóficas o religiosas.

El art. 7 de la Declaración de los Derechos del Niño hace hincapié, además, en su literalidad en la conciencia de que se están formando a los futuros ciudadanos de pleno derecho del país del que se trate, lo que conlleva que se eduque a las nuevas generaciones en la responsabilidad y el compromiso con la propia sociedad: “Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad”. Esa llamada a la responsabilidad y a la participación activa del gobernado entronca directamente con el torrente de enseñanza que emana desde la Santa Sede sobre materia social, y que brevemente se ha expuesto con anterioridad.

La Conferencia auspiciada por la ONU, reunida en Madrid del 23 al 25 de noviembre de 2001 con ocasión del vigésimo aniversario de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y de Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones, adoptada el 25 de noviembre de 1981 por la Asamblea General de las Naciones Unidas,

<sup>81</sup> *Ibid.*, nº 72.

<sup>82</sup> Ver Corral, Carlos: “Panorámica del mundo 2011 por Benedicto XVI (9-1-12)”, *Blog de Carlos Corral*, nº 268, en <http://blogs.periodistadigital.com/carloscorral.php>.



Subrayó “la urgente necesidad de fomentar, mediante la educación, la protección y el respeto a la libertad de religión o de convicciones para fortalecer la paz, el entendimiento y la tolerancia entre individuos, grupos y naciones, y para el desarrollo del pluralismo;”<sup>83</sup>.

El Consejo de Derechos Humanos (sucesora de la Comisión de Derechos Humanos) de la ONU remarca continuamente la importancia de una educación en valores que fomente la tolerancia y prevenga el odio desde edades tempranas. Así, cada año aprueba una *Resolución sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa*. El 24 de marzo de 2011 el Consejo de Derechos Humanos aprobó la *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 16/18: Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos y estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias* y la Asamblea General la aprobó por la Resolución A/HRC/RES/16/18 de 12 de abril. En dicha Resolución, el Consejo de Derechos Humanos

se suma a su [del Secretario General ONU] llamamiento a los Estados para que tomen las siguientes medidas a fin de promover un entorno nacional de tolerancia religiosa, paz y respeto: g) Comprender la necesidad de combatir la difamación y los estereotipos religiosos negativos de personas, así como la incitación al odio religioso, formulando estrategias y armonizando medidas a nivel local, nacional, regional e internacional, en particular mediante actividades de educación y concienciación;

Todavía dentro del marco de la ONU, el PNUD ha desarrollado toda una doctrina en torno a la importancia de la educación para fomentar el desarrollo de los países y la estabilidad global. A través de su Informe sobre Desarrollo Humano, el PNUD ha ido fomentando año tras año la conciencia de que garantizar niveles adecuados de educación a los jóvenes es una apuesta segura por el desarrollo de un país y por la estabilización de la región en la que se inserta. Aunque el índice de desarrollo humano se centra en tres aspectos principalmente (poder adquisitivo, atención sanitaria y educación), el PNUD ha centrado cada año su atención en un tema concreto (migraciones, cambio climático, papel de la mujer,...) que interviene de manera directa en el desarrollo, ofreciendo así una panorámica más amplia de lo que es la estabilidad y la seguridad de una región. Tal y como se afirmaba en el Informe de Desarrollo Humano de 2003: “La educación influye en todos los resultados de desarrollo humano”<sup>84</sup>.

En el informe de 1990 explica bien qué concepto tienen de “desarrollo” y qué puede aportar los indicadores principales que utilizan para medir ese desarrollo humano:

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre éstas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. El desarrollo le permite a los individuos hacer uso de estas opciones. Nadie puede garantizar la felicidad humana y las alternativas individuales son algo muy personal. Sin embargo, el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus

<sup>83</sup> Ver el Documento final de la Conferencia internacional consultiva sobre educación escolar en relación con la libertad de religión o creencias, tolerancia y no discriminación, nº 1.

<sup>84</sup> Ver el Informe sobre desarrollo humano 2003, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, p. 85.



potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses.<sup>85</sup>

En lo que respecta específicamente al componente de la educación dentro de ese índice de desarrollo humano, el informe de 1990 afirma que:

los conocimientos, las cifras sobre alfabetismo son solo un crudo reflejo del acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad, tan necesaria para llevar una vida productiva en la sociedad moderna. Pero aprender a leer y escribir es el primer paso de una persona hacia el aprendizaje y la adquisición de conocimientos; de manera que las cifras sobre alfabetismo son esenciales en cualquier medición del desarrollo humano. En un conjunto más variado de indicadores, también debe darse importancia a los beneficios de los niveles más altos de educación. Sin embargo, para el desarrollo humano básico, el alfabetismo merece el mayor énfasis.<sup>86</sup>

En sus informes de desarrollo humano, el PNUD ha medido los avances en el campo de la educación a través de varios indicadores: la tasa de alfabetización de adultos, el porcentaje de población con al menos educación secundaria completa, la tasa de matriculación en educación primaria, la de secundaria, y la de la terciaria, la tasa de deserción en cualquiera de los niveles, la tasa de repetición en cualquiera de esos niveles, la relación maestro-alumno y el porcentaje de maestros capacitados en educación primaria.

Aquel año 2003, el PNUD se encargó de revisar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo segundo apartado está dedicado a la educación: “Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal” y establecía como “Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria”<sup>87</sup>.

El PNUD pone, además, en relación la calidad de la enseñanza recibida con la búsqueda por parte de esas mismas personas de buscar gobiernos democráticos para sus países: “En el largo plazo, las personas que han obtenido mayor nivel de educación y que han visto mejoras en sus condiciones de vida van perdiendo la disposición a tolerar gobiernos autocráticos”<sup>88</sup>. El informe de 2011 señaló, además que

Como destaca el Informe de 2010, la ampliación de la educación primaria es uno de los grandes triunfos de los últimos 40 años. La cantidad de niños que hoy asisten a la escuela aumentó de 57% a 85%, y en muchos lugares del mundo la matrícula es casi universal. Sin embargo, persisten algunas brechas. Casi tres de cada 10 niños en edad escolar primaria de países con IDH bajo no están matriculados. Y sigue habiendo una serie de otras limitaciones, algunas de ellas relacionadas con factores ambientales.<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Ver *Human Development Report 1990*, p. 19, en [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1990\\_es\\_indice.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_es_indice.pdf).

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>87</sup> Ver la Resolución aprobada por la Asamblea General ONU 55/2: *Declaración del Milenio*, nº 19. Ver también Informe Sobre Desarrollo Humano 2003: *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, pp. 92-97. Por último, ver *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011*, pp. 16-19, en [http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2011\\_SP](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2011_SP).

<sup>88</sup> Ver el Informe sobre Desarrollo Humano 2011: *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, p. 26.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 59.



La UNESCO también ha jugado un papel importante en el desarrollo de una conciencia común sobre la necesidad de la educación como enseñanza de aptitudes y habilidades pero también como formadora de actitudes, especialmente del aprecio por la paz. Desde su Constitución (1945), se afirma que “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz;”, y también

Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua;

Que una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esa paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad.<sup>90</sup>

Como se puede apreciar, son ideas ya tratadas anteriormente, en los apartados dedicados a la Doctrina Social de la Iglesia, y enfatizan la necesidad de que la paz sea cosa de todos, no sólo de los gobiernos, y que la paz nace del interior y no es una mera cuestión técnica o económica. En 1974, la UNESCO aprobó una serie de recomendaciones y resoluciones por las que se instaba a los Estados a profundizar en el sentido de una educación para la paz:

La educación debería recalcar que la guerra de expansión, de agresión y de dominación y el empleo de la fuerza y la violencia de represión son inadmisibles y debería inducir a cada persona a comprender y asumir las obligaciones que le incumben para el mantenimiento de la paz. Debería contribuir a la comprensión internacional y al fortalecimiento de la paz mundial, y a las actividades de lucha contra el colonialismo y el neocolonialismo en todas sus formas y manifestaciones, y contra todas las formas y variedades de racismo, fascismo y apartheid, como también de otras ideologías que inspiran el odio nacional o racial y que son contrarias al espíritu de esta Recomendación.<sup>91</sup>

La OSCE también ha puesto especial atención en numerosas ocasiones en la importancia de la educación como instrumento para formar ciudadanos libres de prejuicios de cualquier tipo, para fomentar un espíritu de tolerancia que permita una convivencia pacífica en sociedades multiculturales<sup>92</sup>.

Dentro de la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI adoptada en Maastricht en 2003, se afirma en su nº 40 que

<sup>90</sup> Ver *Constitución de la UNESCO*, Londres, 16 de noviembre de 1945.

<sup>91</sup> *Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, aprobada en París el 19 de noviembre de 1974, art. 6. Ver también la resolución *Contribución de la Unesco a la paz y funciones de la Unesco en relación con la promoción de los derechos humanos y la liquidación del colonialismo y del racismo*, aprobada en París el 22 de noviembre de 1974.

<sup>92</sup> Ver la *Guía de principios orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de religiones y creencias en las escuelas públicas*, elaborado por el consejo asesor de expertos sobre libertad de religión o creencia de la ODIHR (OSCE) en 2008.



Los esfuerzos de la OSCE se dirigirán, en particular, a las generaciones más jóvenes a fin de hacerles comprender la necesidad de que haya tolerancia y la importancia de la reconciliación y de la convivencia pacífica. La visión y perspectiva del futuro de dichas generaciones es un factor clave, que debe cuidarse, por lo que la OSCE asumirá, si así procede, una función más activa en la esfera de la educación. Cabe destacar la educación en materia de derechos humanos como merecedora de particular atención.<sup>93</sup>

También en el ámbito de la OSCE encontramos dos Decisiones adoptadas en Sofía en 2004, el Anexo a la Decisión nº 12/04 sobre tolerancia y no discriminación y la Decisión del Consejo Permanente nº 621: la tolerancia y la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, en cuyo nº 1 se puede leer que “Los Estados participantes se comprometen a promover y reforzar, cuando proceda, todo programa educativo por el que se fomente la tolerancia y se combata el racismo, la xenofobia y la discriminación;”. De semejante tenor es la Decisión nº 10/05: Tolerancia y no discriminación: fomento del entendimiento y del respeto mutuo, adoptada en Liubliana en 2005; la Decisión nº 13/06: Lucha contra la intolerancia y la discriminación, y fomento del respeto y el entendimiento mutuos, adoptada en Bruselas en 2006.

La OSCE (continuadora de la CSCE) ha hecho distintos llamamientos a lo largo de sus más de 35 años de existencia a promover la tolerancia y la no discriminación a través de la educación. Si durante bastante tiempo se puso el acento en evitar el antisemitismo, le sucedió en importancia la lucha contra la islamofobia y, poco después, la alerta por el odio contra los cristianos y otras minorías étnicas y religiosas (especialmente los gitanos).

En 2010 se celebró en Astaná a finales de junio, durante la presidencia kazaja rotatoria de la OSCE, una Conferencia de alto Nivel sobre la Tolerancia y la No Discriminación, siendo uno de los bloques tratados el papel de la educación en dicho campo. Esta Conferencia, inaugurada por el presidente kazajo Nursultán Nazarbayev, señaló la importancia de la educación para prevenir comportamientos intolerantes de carácter violento<sup>94</sup>. La OSCE llama hasta en tres ocasiones (puntos 1, 2 y 11) en la denominada Declaración de Astaná a utilizar la educación como instrumento para evitar los odios basados en la intolerancia y la incompreensión<sup>95</sup>.

Por otro lado, los defensores de los estudios sobre la paz han defendido siempre la idea de que la educación de las nuevas generaciones es un factor fundamental para el fortalecimiento de la sociedad y para garantizar unas estructuras sociales más justas y democráticas. Entre estos autores encontramos, entre otros, a Johan Galtung y a H. B. Danesh<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Ver la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI, adoptada en 2003 en la Undécima Reunión del Consejo Ministerial de Maastricht, en <http://www.osce.org>.

<sup>94</sup> Del mismo tenor es la siguiente afirmación de Benedicto XVI en *Africae munus*, nº 94: “Si todos nosotros, creyentes en Dios, deseamos servir a la reconciliación, la justicia y la paz, hemos de trabajar juntos para impedir toda forma de discriminación, intolerancia y fundamentalismo confesional”.

<sup>95</sup> Ver un resumen de las intervenciones en *Summary report of the OSCE high-level conference on tolerance and non-discrimination 28-30 June 2010*, Astana, Kazajstán, CIO.GAL/168/10 (29 de septiembre de 2010), pp. 19-21, en <http://www.osce.org/cio/71469>.

<sup>96</sup> Entre sus obras más destacadas tenemos Galtung, Johan (1975): *Essays in Peace Research, Volume 1*. Copenhagen, Eljers. pp. 334-339; también Danesh, H. B.: “Towards an integrative theory of peace education”, *Journal of Peace Education*, vol. 3, nº 1 (2006), pp. 55-78. Otras obras de distintos autores sobre la educación



## 5. Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo del artículo, la educación para la paz es uno de los elementos que forman este complejo mosaico de la seguridad. Tanto la Doctrina Social de la Iglesia como numerosos autores a lo largo de los siglos han puesto de manifiesto que la guerra, como manifestación extrema y última de la violencia organizada, es también fruto de una mentalidad difundida entre los habitantes de un territorio dado y no sólo un impulso ciego e inexorable de la naturaleza humana.

No obstante, para que la paz arraigue en esta tierra, debe existir también una firme voluntad en los gobernantes, que son quienes al final toman las decisiones en cuestiones de seguridad, de evitar por todos los medios el recurso a la guerra y apostar continuamente por la paz.

Formar las conciencias de las jóvenes generaciones en el sentido del respeto absoluto a la vida y a la dignidad de las personas, basándose en el derecho natural, es garantía de un futuro en paz.

---

para la paz son: Harris, I.M.: "Types of peace education", en Raviv, A.; Oppenheimer, L. y Bar-Tal, D. (eds.) (1999): *How Children Understand War and Peace*, San Francisco, Jossey- Bass, pp. 299-31; Johnson, M.L.: "Trends in peace education", *ERIC Digest*, nº 417123 (Febrero 1998); Kreidler, William J. (1990): *Elementary Perspectives 1: Teaching Concepts of Peace And Conflict*. Cambridge, MA. Educators for Social Responsibility.





# NOVEDADES

Perspectives on Migration Flows  
in Asia and Europe



Edited by  
**ANTONIO MARQUINA**

with the assistance of  
Tai Hwan Lee



60 horas - 6 créditos  
LIBRE CONFIGURACIÓN

Resolución de la Comisión  
de Formación Continua  
de 27 de Febrero de 2006



## 15ª PROMOCIÓN

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

## DIPLOMA EN PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

CÓDIGO: D0037/6

Curso 2011/2012  
Del 10 de abril del 2012 al 31 de mayo del 2012  
Inscripción:  
Septiembre 2011- marzo 2012

Director: Antonio Marquina Barrio  
Secretaria: Gloria Inés Ospina

## PROGRAMA

- Los conflictos tras la guerra fría: continuidad y cambio**
- Prevención de conflictos. Conceptualización:**
  - Arreglo pacífico de controversias y diplomacia preventiva.
  - Crisis y control de crisis.
  - Alerta temprana.
  - Centro de prevención de conflictos: decisión, efectividad, movilización de recursos y actores.
  - Imposición de la paz.
  - La reconstrucción de la paz tras el conflicto.
  - Desarme, desmovilización y reintegración.
- Respuestas de las Organizaciones Internacionales:**
  - Las operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.
  - La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE.
  - La OTAN, gestión de crisis y postconflicto.
  - La Unión Europea y la prevención de Conflictos: Aspectos Civiles y Militares
- Lecciones de la experiencia de prevención de conflictos: éxitos, fracasos, equivocaciones**
  - El caso de Libia
  - El caso de Afganistán.
  - El caso de Bosnia.
  - El caso de Kosovo.
  - El caso de Irak.
  - El conflicto árabe-israelí y palestino-israelí.
  - El África Subsahariana.

## Prácticas:

- Sistema de Alerta Temprana para afrontar posibles situaciones de conflicto Gestión de Crisis-OTAN
- Gestión Post-Conflicto: Misión de Paz ONU en África

## PROFESORADO

Miguel José Moro Aguilar Subdirector General para Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Cor. Carmelo Escribano: Ex-Profesor de la Academia General Militar de Zaragoza.

Javier Ignacio Garcia: Profesor de Relaciones Internacionales IE Universidad

Antonio Marquina Barrio: Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, UCM.

José Manuel Albares: Subdirector General para África Subsahariana, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Gracia Abad: Profesora de Relaciones Internacionales, universidad de Londres, Investigadora UNISCI, UCM.

## Profesores de Prácticas:

Gracia Abad, Maria Angeles Alaminos

## Duración y organización

Del 10 de Abril -31 de Mayo 2012 (lunes a jueves de 16:30 a 20:30 horas). 60 horas (48 teóricas, 12 prácticas. La parte teórica se imparte durante el mes de abril quedando 4 tardes saltadas en mayo para la realización de las simulaciones en grupo). Las clases se impartirán en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, Campus Universitario de Somosaguas (autobuses A, B, H, D), tren ligero.

## Admisión, matrícula

La matriculación se realiza en la Fundación de la UCM, calle Donoso Cortés 65, planta 5, entregando el impreso de solicitud y el comprobante de pago de la matrícula, una vez realizado el pago en Caja Madrid. El coste de la matrícula es de 260 €. El impreso se baja de página de Formación Continua de la UCM (<http://www.ucm.es/pags.php?a=estudios&d=0001707>). Este documento más el documento de pago, escaneados, donde ha de constar con claridad el nombre y apellidos del alumno, el curso y el código del curso, se puede también enviar a <organero@pas.ucm.es> o por fax al 91-3946405

## Información

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Estudios Internacionales.  
Despacho 2413. Tel.: 91 3942924 - Fax: 91 3942655  
Página Web: [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci),  
e-mail: [marioant@cps.ucm.es](mailto:marioant@cps.ucm.es)



## SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

*Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:*

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

### UNISCI

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

*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655  
*E-mail:* unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



## EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
<b>Prof. Antonio MARQUINA BARRIO</b> <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
<b>Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS</b> <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
<b>Dr. Gracia ABAD QUINTANAL</b> <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
<b>Prof. Antonio ALONSO MARCOS</b> <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
<b>Prof. Carlos CORRAL SALVADOR</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
<b>Prof. Javier DE QUINTO ROMERO</b> <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
<b>Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
<b>Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ</b> <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.com
<b>Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
<b>Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ</b> <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
<b>Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es



<b>Prof. Alberto PRIEGO MORENO</b> <i>University of Comillas</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
<b>Dr. Xira RUIZ CAMPILLO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post- Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
<b>Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA</b> <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdjp@hotmail.com
<b>Dr. Eunsook YANG</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
<b>Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ</b> <i>Oxford University</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
<b>Dr. Gustavo DÍAZ MATEY</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

<b>JUNIOR RESEARCHERS</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
<b>Ms. Raquel BARRAS</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
<b>Ms. Sara NSO</b> <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
<b>Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com
<b>Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia- Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
<b>Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
<b>Ms. Nieva MACHÍN OSÉS</b> <i>University Juan Carlos I</i>	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es





## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

### Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico [unisci@cps.ucm.es](mailto:unisci@cps.ucm.es), en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.<sup>1</sup> En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

### Evaluación y selección

*UNISCI Discussion Papers* es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

### Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción

<sup>1</sup> Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

### **Formato**

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

*Ejemplos:*

<sup>6</sup> Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

### **A) Libros**

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

### **B) Libros colectivos**

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

### **C) Libros con un editor o coordinador**

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

### **D) Capítulos de libros**

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.





### E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: “Título del capítulo”, en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: “Parties and Organised Interests”, en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

### F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: “Título del artículo”, *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: “Domestic and Transnational Perspectives on Democratization”, *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

### G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: “Título del artículo”, *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: “China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil”, *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

### H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final “en <http://dirección.página/web>.”

Gunaratna, Rohan: “Spain: An Al Qaeda Hub?”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

### I) Otros recursos de Internet

*Título del documento*, en <http://dirección.página.web>.

*Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, en <http://www.ln.mid.ru>.

### Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

*UNISCI Discussion Papers*  
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
Campus de Somosaguas  
28223 Madrid, España

*E-mail:* unisci@cps.ucm.es  
*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924  
*Fax:* (+ 34) 91 394 2655



## INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

### Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to [unisci@cps.ucm.es](mailto:unisci@cps.ucm.es). The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.<sup>1</sup> On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg).

### Refereeing and selection

*UNISCI Discussion Papers* is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

### Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

---

<sup>1</sup> If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

## Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

### *Examples:*

<sup>6</sup> See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

### **A) Books**

Surname, First Name (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

### **B) Collective Books**

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

### **C) Edited Books**

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

### **D) Book Chapters**

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

### **E) Book Chapters in an Edited Book**

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5<sup>th</sup> ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

### **F) Journal Articles**

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

### **G) Press Articles**

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

### **H) Articles in On-line Publications**

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

### **I) Other On-Line Sources**

*Document Title*, at <http://www.xxxxx.yyy>.

*Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, at <http://www.ln.mid.ru>.

### **Contact details**

If you have any queries about the journal, please contact us at:

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

*E-mail:* unisci@cps.ucm.es  
*Phone:* (+ 34) 91 394 2924  
*Fax:* (+ 34) 91 394 2655