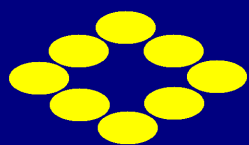


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 15

Octubre / October 2007



UNISCI

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

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



STUDYING DEFENCE REFORM AND COUNTER-TERRORISM STRATEGY IN INDONESIA: INDONESIAN PERSPECTIVES (Leonard C. Sebastian, coord.)

- | | |
|---|--|
| <i>Yuddy Chrisnandi</i> | The Political Dilemma of Defence Budgeting in Indonesia |
| <i>Andi Widjajanto</i> | Transforming Indonesia's Armed Forces |
| <i>Rico Marbun</i> | Democratization and TNI Reform |
| <i>Adrianus Harsawaskita
and Evan A. Laksmana</i> | Rethinking Terrorism in Indonesia: Lessons from the 2002 Bali Bombing |
| <i>Robert Eryanto
Tumanggor</i> | Indonesia's Counter-Terrorism Policy |
| <i>Sapto Waluyo</i> | Indonesia's Predicament on Counterterrorism Policy in the Era of Democratic Transition |

MIGRACIONES / MIGRATIONS

- | | |
|--|--|
| <i>Gustavo Díaz</i> | Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales |
| <i>Sara Nso</i> | Sequía, inmigración y políticas locales: el Sahel en la encrucijada del desarrollo |
| <i>Clemente Gallardo-
Andrés, Enrique Sánchez
y Margarita Ruiz-Ramos</i> | Proyecciones de clima para el periodo 2011-2040 en el África Subsahariana Occidental y su impacto en la agricultura de la región |
| <i>Gracia Abad</i> | Los desafíos de la UE en materia migratoria: la cooperación con terceros estados |
| <i>Gloria Inés Ospina</i> | La inmigración que nos cogió desprevenidos: el vaivén de las políticas de extranjería |

MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN

- | | |
|--------------------------|---|
| <i>Carlos Echeverría</i> | La Unión Mediterránea (UM) del presidente Nicolas Sarkozy: ¿la superación del Proceso de Barcelona? |
|--------------------------|---|

ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE

- | | |
|----------------------------|---|
| <i>Manuel de la Cámara</i> | Las relaciones entre Estados Unidos y Rusia |
|----------------------------|---|

ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC

- | | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| <i>Alberto Priego</i> | Pakistán: Musharraf en la encrucijada |
|-----------------------|---------------------------------------|

ESTADOS UNIDOS / UNITED STATES

- | | |
|-------------------------|---|
| <i>Manuel R. Torres</i> | La influencia de la ideología neoconservadora en la gestación y conducción de la Guerra de Irak |
| <i>Belén Lara</i> | La instalación en Europa del sistema antimisiles de Estados Unidos |

Disponible 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.

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

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

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

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

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
University of Ankara*

Mely Caballero-Anthony

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

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
East Asian Institute, Singapore*

Haksoon Paik

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

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

Sten Rynning

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

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

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

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

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

Mendo Castro Henriques

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

Bobo Lo

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

Javier Niño

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

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

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

Leonard C. Sebastian

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

Terry Terriff

*Senior Lecturer in International Security,
University of Birmingham*

Kostas Yfantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

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

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 Sáinz de la Peña

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

Carlos Echeverría

*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto

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

David García

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Javier Ignacio García

*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Belén Lara

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

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Javier Morales

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gracia Abad, María Ángeles Alaminos, Antonio Alonso, Gustavo Díaz,
Gloria Inés Ospina, Alberto Priego, Julia Pulido, Xira Ruiz**

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, 2007

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

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

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

**ÍNDICE / CONTENTS**

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

STUDYING DEFENCE REFORM AND COUNTER-TERRORISM STRATEGY IN INDONESIA: INDONESIAN PERSPECTIVES (Leonard C. Sebastian, coord.)

<i>Yuddy Chrisnandi</i>	The Political Dilemma of Defence Budgeting in Indonesia	9
<i>Andi Widjajanto</i>	Transforming Indonesia's Armed Forces	19
<i>Rico Marbun</i>	Democratization and TNI Reform	37
<i>Adrianus Harsawaskita and Evan A. Laksmana</i>	Rethinking Terrorism in Indonesia: Lessons from the 2002 Bali Bombing	65
<i>Robert Eryanto Tumanggor</i>	Indonesia's Counter-Terrorism Policy	87
<i>Sapto Waluyo</i>	Indonesia's Predicament on Counterterrorism Policy in the Era of Democratic Transition	111

MIGRACIONES / MIGRATIONS

<i>Gustavo Díaz</i>	Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales	157
<i>Sara Nso</i>	Sequía, inmigración y políticas locales: el Sahel en la encrucijada del desarrollo	173
<i>Clemente Gallardo- Andrés, Enrique Sánchez y Margarita Ruiz-Ramos</i>	Proyecciones de clima para el periodo 2011-2040 en el África Subsahariana Occidental y su impacto en la agricultura de la región	191
<i>Gracia Abad</i>	Los desafíos de la UE en materia migratoria: la cooperación con terceros estados	205
<i>Gloria Inés Ospina</i>	La inmigración que nos cogió desprevenidos: el vaivén de las políticas de extranjería	219

MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN

<i>Carlos Echeverría</i>	La Unión Mediterránea (UM) del presidente Nicolas Sarkozy: ¿la superación del Proceso de Barcelona?	235
--------------------------	---	-----

**ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE**

- Manuel de la Cámara* Las relaciones entre Estados Unidos y Rusia 241

ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC

- Alberto Priego* Pakistán: Musharraf en la encrucijada 277

ESTADOS UNIDOS / UNITED STATES

- Manuel R. Torres* La influencia de la ideología neoconservadora en la gestación y conducción de la Guerra de Irak 293

- Belén Lara* La instalación en Europa del sistema antimisiles de Estados Unidos 313

CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS

- Antonio Marquina* Corral Salvador, Carlos (2007): *Confesiones religiosas y Estado español: régimen jurídico*, Madrid, BAC 331

- Rubén Herrero* Mötöla, Kari (ed.) (2006): *Transatlantic Relations and Global Governance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press 333

- Xira Ruiz* Merlingen, Michael y Ostrauskaitė, Rasa (2006): *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Security and Defence Policy*, Londres / Nueva York, Routledge 337

- María Ángeles Alaminos* Jones, Adam (2006): *Genocide: A Comprehensive Introduction*, Londres / Nueva York, Routledge 339

- Sobre UNISCI / *About UNISCI* 341

- Instrucciones para los autores 345

- Instructions to authors* 349

**NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE**

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

La revista incluye varios bloques temáticos. En primer término, varios estudios sobre Indonesia, la cuestión terrorista, tan importante en este Estado, y sus fuerzas armadas. Seis artículos que han sido coordinados por el profesor Leonard Sebastian de la prestigiosa Rajaratnam School of International Studies de Singapur, gran especialista en Indonesia y miembro del Comité Científico de la revista. Estos artículos, realizados por investigadores y profesores de la zona, nos permiten adentrarnos en la compleja realidad de los problemas de seguridad de Indonesia que es poco conocida en España. Indonesia, es, sin duda, dada su importancia como Estado de mayor peso territorial y poblacional de ASEAN, un Estado básico en la evolución de la seguridad del sudeste asiático. La cuestión terrorista, sus implicaciones internas e internacionales, el papel de los Estados vecinos, del Reino Unido y los Estados Unidos, la sensibilidad y percepción del pueblo indonesio sobre los conflictos, intervención occidental e injusticias resultantes en los Estados musulmanes son factores que se examinan y diseccionan para explicar las políticas de los diversos presidentes desde Habibie hasta Yudhoyono. Asimismo se examina la amenaza que supone el grupo de la Jemaah Islamiyah, la efectividad de la estrategia antiterrorista y las lecciones aprendidas tras el atentado de Bali. En este contexto cobra una singular importancia el análisis de la reforma y transformación de las fuerzas armadas de Indonesia (el TNI) y su adaptación a un régimen democrático así como la redefinición de su papel en Indonesia.

Un segundo bloque de estudios tiene que ver con el interesante, complejo y no bien enfocado problema de los flujos migratorios y la emigración ilegal. UNISCI ha venido desarrollando varios estudios y programas desde hace una década sobre esta cuestión que tiene también un aspecto no desdeñable de seguridad, dado su impacto en las sociedades de acogida, en función de la magnitud de los flujos y otros problemas concomitantes ligados a la estrategia de grupos terroristas. En la actualidad UNISCI tiene en desarrollo un programa sobre flujos subsaharianos y su impacto en España y la Comunidad de Madrid. La revista recoge cinco artículos sobre diversas cuestiones que pretendemos constituyan artículos para discusión y debate a la mitad del camino de un programa de investigación que pretende reexaminar el conjunto de causas que inciden y pueden incidir en los flujos migratorios subsaharianos y las políticas a poner en práctica. En este sentido se puede constatar la inexistencia de una política consistente y de continuidad por parte de España, carencias en la aproximación de la Unión Europea, utilización de políticas como slogans, caso del

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

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



codesarrollo, y ausencia de políticas a medio plazo. En este, como en otros temas fundamentales, se echa en falta en España la ausencia de un consenso nacional sobre el camino a seguir, por más que la Unión Europea sirva de cobertura de planteamientos no homogéneos.

La revista recoge también otros temas de actualidad: las relaciones entre Estados Unidos y Rusia y su manifiesto deterioro con muy importantes implicaciones para la OTAN y los Estados europeos y en este contexto la instalación en Europa del sistema de defensa antimisil propugnado por Estados Unidos. Los artículos de Manuel de la Cámara y de Belén Lara, buenos expertos en estas materias, explican con cierto detalle la situación por la que atraviesa la seguridad europea y las tensiones crecientes entre Estados Unidos y una Rusia que ha reconfigurado su poder político y económico.

Un artículo del profesor Carlos Echeverría sobre la propuesta, todavía nebulosa, sobre la Unión Mediterránea nos permite vislumbrar la ausencia de una política consistente de la Unión Europea hacia el Mediterráneo. Es una lástima el tiempo, el dinero y los esfuerzos malgastados en los últimos doce años. El Mediterráneo sigue siendo una zona marginal en el crecimiento mundial, los procesos de democratización no han visto plasmaciones mínimamente relevantes, los conflictos no se acaban de encauzar, antes bien se han agravado —la intervención militar en Irak ha tenido un efecto devastador—, la brecha cultural y religiosa no ha sido abordada sino de forma superficial, cuando no de forma unilateral y hasta sectaria con el tema religioso, falta un auténtico compromiso de los Estados del Sur con las diversas iniciativas —salvo para reuniones y viajes, en no pocos casos costeados por el Norte—, falta reciprocidad, falta auténtica imaginación y buena racionalización y operatividad posterior, y sobra improvisación. Pero los problemas crecen y se agravarán. El artículo plantea dudas y cuestiones sobre hacia dónde se quiere ir para solucionar los importantes desafíos que tiene esta zona regional que sigue en búsqueda de auténticas soluciones, no políticas declaratorias.

En una línea, en parte paralela, se explica la encrucijada de Pakistán, en un artículo de Alberto Priego. Este país sufre las consecuencias de políticas que se instauraron antes de finalizar la Guerra Fría. Una buena lección ante tanta improvisación y políticas a corto plazo. Las políticas “imaginativas” para hoy, con harta frecuencia constituyen abismos insalvables para el mañana.

La revista aborda también en un artículo esclarecedor de Manuel R. Torres sobre la influencia de la ideología neoconservadora estadounidense en la gestación de la guerra de Iraq y el proceso de reconstrucción. Otro ejemplo de incompetencia sobresaliente cuyos efectos están todavía por ver en su plenitud.

La revista se cierra con diversas reseñas de libros recibidos.

Quede nuestro agradecimiento a los colaboradores, al Comité Científico de la Revista por su trabajo desinteresado y de forma especial al Comité de Redacción que ha unificado los diversos estudios.



THE POLITICAL DILEMMA OF DEFENCE BUDGETING IN INDONESIA

Yuddy Chrisnandi¹
Indonesian National Parliament

Abstract:

The enhancement of Indonesia's defence capability is accomplished by a strategy and defence planning aimed at forming a minimum essential force. There are several steps taken in that direction. Firstly, the procurement, maintenance, and decommissioning of main defence equipments. Second, the lack of personnel is being met, while qualitatively efforts to increase TNI's professionalism are made. There are also several steps to increase the welfare of the soldiers.

Keywords: Defence budgeting; armed forces; Indonesia.

Resumen:

El incremento de la capacidad defensiva de Indonesia se consigue mediante un planeamiento estratégico y de defensa orientado a formar la fuerza esencial mínima. Se han dado varios pasos en esa dirección. En primer lugar, el abastecimiento, mantenimiento y retiro de los principales equipamientos de defensa. En segundo lugar, se está afrontando la falta de personal, a la vez que cualitativamente se realizan esfuerzos para aumentar la profesionalidad del TNI. También hay varias medidas para aumentar el bienestar de los soldados.

Palabras clave: presupuestos de defensa; fuerzas armadas; Indonesia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Dr. Yuddy Chrisnandi is currently a Member of Parliament from the Golkar Party assigned to Commission I of the Indonesian National Parliament (DPR-RI) dealing with Defence and Foreign Affairs. He is also a Lecturer at the National University (Unas) and University of Indonesia, Jakarta.

Author's note: This paper was first presented at the Pro-Patria Seminar on "The Management and Control of the Defence Budget", Santika Hotel, Jakarta, 4 September 2007.



Introduction

One of the key features in formulating a defence strategy is defence budgeting. Other than the defence posture and structure, the budgetary component is very vital due to its key role in the total implementation of the state's force deployment. The mission of the Department of Defence is to develop the capability of the three forces: Army, Navy and Air Force, formulated in the National Long-term Development Plan 2005-2025 is very much dependent on the government's defence budget.

Therefore, since Juwono Sudarsono was appointed as Indonesia's Defence Minister, he has been suggesting that the national defence budget be raised. It should be acknowledged that the defence budget is relatively small. In the year 2000, the government only allocated 10.5 trillion Rupiah (around US\$ 1 billion). By 2004, it has increased to 21 trillion Rupiah (around US\$ 2.1 billion), which consist of routine expenses, 13.74 trillion Rupiah (around US\$ 1.4 billion), and development expenses, 7.68 trillion Rupiah (around US\$ 7.7 billion).

Only during President Yudhoyono's term did Juwono Sudarsono suggest an increase in the defence budget. By 2005, the Department of Defence or the Indonesian Armed Forces (TNI) was allocated 21.97 trillion Rupiah (around US\$ 2.2 billion), which consist of personnel expenses (9.62 trillion Rupiah), equipment expenses (4.38 trillion Rupiah) and capital expenses (7.96 trillion Rupiah). The detail of the defence expenditure, according to program and organization, could be seen in the following:

TNI General Headquarters:	2.16 trillion Rupiah
Army:	9.08 trillion Rupiah
Navy:	3.23 trillion Rupiah
Air Force:	2.38 trillion Rupiah
Department of Defence:	5.11 trillion Rupiah

In terms of programs, the budget allocated for integrative defence development is 2.15 trillion Rupiah, such as for the procurement of common use items of weapons and ammunitions. In addition, the development programme for the Army is slated for 9.05 trillion Rupiah, Navy 3.18 trillion Rupiah, Air force 2.37 trillion Rupiah and 25.76 billion Rupiah for the TNI General Headquarters' State Defence Program. Meanwhile, TNI's social (*bhakti*) operations got 26.57 billion and the defence strategy and system development program got 52.59 billion Rupiah.

In terms of expenses, personnel salary and benefits cost 9.62 trillion Rupiah, where 9.50 trillion Rupiah is disbursed through the Office of State Treasury and Budgeting (KPKN) and other personnel expenses cost 125.53 billion Rupiah. For services and equipments, the budget allocated 4.38 trillion Rupiah, which consist 3.15 trillion Rupiah for equipment, 1.04 trillion Rupiah maintenance expenses, and 191.95 billion Rupiah for travel expenses.

In 2006, as outlined by Law No. 13 dated 31 November 2005 on the 2006 State Budget (APBN), the Department of Defence and TNI would be allocated 28.22 trillion Rupiah.² This

² *Editor's note:* all subsequent figures would be stated in Rupiah, unless otherwise stated (1 US\$ = Rp. 10,000).



would consist of personnel expenses (12.14 trillion), equipment expenses (6.49 trillion) and capital expenses (9.59 trillion). The budget allocation for the Department of Defence/TNI in terms of programmes would consist of: 2.66 trillion for integrative defence, 10.8 trillion for Army development, 4.2 trillion for Navy development, and 3.3 trillion for Air force development. Meanwhile, other budget allocations would include: programmes to maintain state sovereignty (760.58 billion), state defence development programs (1.1 trillion), strategy and system development (64.23 billion), defence industry development (5.05 trillion), international military cooperation (40.79 billion), defence research and development (39.02 trillion) and TNI social (*Bhakti*) operations (28.82 billion).

Meanwhile, in terms of organizational units, the users would include: TNI General Headquarters (3.38 trillion), Army (10.92 trillion), Navy (4.4 trillion), Air force (3.3 trillion), and Department of Defence (6.2 trillion). In terms of expenses, the total budget allocated is approximately 12.14 trillion, with the Army allocated the largest share (8.1 trillion), and followed by the Navy (1.86 trillion), Air force (997.02 billion), TNI General Headquarters (786 billion), and the Department of Defence (336 billion).

Defence expenditure according to organizational units:

TNI General Headquarters:	2.015 trillion
Army:	1.687 trillion
Navy:	1.135 trillion
Air Force:	1.063 trillion
Department of Defence:	588 billion

Although the defence budget for the Department of Defence and TNI has increased over the years, it appears that the total budget needed is not in conjunction with reality. Indeed, the state budget has not been pro-defence-sector. This is despite of the fact that building the state's defence capability and force is essential to maintaining the territorial integrity of the country.

Thus far, the development of the defence sector has only resulted in a defence posture with limited force, due to personnel limitations of the TNI. Today, troop personnel, as one of the main components of the TNI, are counted to be 376,375 soldiers, which consist of 288,857 in the Army, 59,189 in the Navy, and 28,329 in the Air force. Meanwhile, TNI's main defence equipment system (*alutsista*) is aging, with most of them are between 25 to 40 years old. These equipments are qualitatively below standard and quantitatively, they have yet to meet the needs of the Organization and Equipment Chart (*Tabel Organisasi dan Peralatan* or TOP) and Personnel and Equipment Formation List (*Daftar Sususan Personel dan Perlengkapan* or DSPP), although they are continuously repaired and maintained for operations.

On the other hand, the defence budget until 2006 have absorbed 0.93% of the Gross Domestic Product (GDP) or 4.36% of the State Budget (APBN). As a comparison, the defence budget of Southeast Asian states has generally reached above 2% of their GDP. Ideally, in the next five years, Indonesia's defence budget should range between 3% to 4% of GDP. The limited defence budget would make it increasingly difficult to increase defence capability, including any programme to increase professionalism and welfare of the soldiers.



Therefore, the state's defence development is being directed to acquire a minimum essential force, which is the level of force needed to guarantee the interests of an urgent defence strategy.

The fact that the Minimum Essential Forces have not been fulfilled is becoming an obstacle for the TNI to fulfil their duties to maintain the territorial integrity and sovereignty of the state. The limited condition and number of the main defence equipment (*alutsista*) and facilities as well as and the low level of soldiers' welfare are problems that are constantly in the way of the efforts to increase TNI's professionalism. Most of the military equipments are antiquated and outdated with an average age spanning over more than twenty years. If we consider the vast territorial area – land, sea, air – to cover, then the conditions of the main defence equipments (qualitatively and quantitatively) would make it very difficult for the TNI to maximally maintain territorial integrity and sovereignty, especially when unpredicted events occur, such as natural disasters.

Indeed, budget limitations for the TNI would result in the difficulty to maintain existing force and capability. From the budget allocated for the TNI, approximately 54% are spent for personnel expenses and 27% for goods and services. Meanwhile, only 27% are allocated for material development (capital expenses) to prolong the operational readiness of existing main defence equipments (*alutsista*). This condition is certainly not beneficial for the TNI in the long run since the biggest share of the budget is allocated for routine expenses (personnel and goods and services). The low level of budget allocated for material development when confronted with the need to maintain the operational readiness of the main defence equipments, has made reliance on foreign loans inevitable.

Moreover, the low level of soldiers' welfare could also influence their level of discipline in executing their duties. Thus, the level of soldiers' welfare is a serious issue since it would directly or indirectly affect the level of professionalism and discipline. Sufficient nutrition as well as good physical health are crucial to maintain the soldiers' capability and skills to train for combat and execute operations. In addition, how their families' basic needs are fulfilled would have an impact on their peace of mind and concentration during training and operations. Their current food allowance (*uang lauk pauk* or ULP) are just enough for 1,700 calorie intake daily, compared to the ideal 3,600 calorie daily. The same condition can be said for their salary, insurance, and other benefits, which at this point is far from sufficient when confronted with their responsibilities.

The government is paying strategic attention to TNI soldiers in the current 2007 State Budget Plan (RAPBN). Although according to the State Defence Development Strategic Plan 2005-2009, for fiscal year 2007, the TNI and Department of Defence need a minimum budget of 74,479 trillion, in fact, they would receive an indicative credit ceiling of 31.304 trillion. This would consist of 12,641 trillion for personnel expenses, 8.49 trillion for equipment expenses, and 10.17 trillion for capital expenses.

From that increase, just to support personnel expenses for a 13th month salary structure, the plan is to increase ULP support allowance from 25,000/person per day in FY 2006 up to 30,000/person per day. In addition, training operations (*opslat*) food allowance would be increased from 13,000/person per day in FY 2006 up to 17,500/person per day, and goods expenses for civil servants food allowance would be implemented in FY 2007 amounting to 10,000/person per day (1 month 2 days).



1. The complexities of budget management

Basically, the state budget is a form of government policy, which is manifested in numbers and applied for a certain time period. The budget allocation based on that certain period (e.g. one year), is an implication of the resource limitation in that same time period. Therefore, in every government policy, short, medium, and long term objectives are always set. Researchers from International IDEA has defined a budget as a statement on the predicted revenue and expenses expected to occur in a certain time period in the future, as well as its past realizations.

This formulation has been developed based on common experiences in budgeting processes (Basjir 2002: 10). First, to determine when and what necessity to be fulfilled using the available funds. Therefore, in a planning process, a clear short, medium, and long term objectives is very important.

Secondly, the targets divided according to that time period should be adjusted to the revenue in that period. Based on realistic projections, the funds gathered could not fulfil the entire necessity, which would lead to a decision to determine what should be financed first and what could be postponed for the next period.

Thirdly, the challenge of meeting needs based on the revenue at that same time period. This is important since oftentimes there are alterations in revenues and expenses. For example, when today oil prices rise to US\$ 60 per barrel, the government is expected to subsidize 60 trillion per year to control domestic prices. At the same time, the increase in oil process would lower the income level of the society, which theoretically, would also reduce tax revenues for the government. Therefore, projects that would require huge sums of money would only be partially executed or transferred to the next fiscal year.

Other than a manifestation of government policy, a budget has other functions in the realms of fiscal policy and government management. In the fiscal realm, a budget has the function of: first, serving as a fiscal policy instrument. Fiscal policy is policy taken by the government to make alterations in the tax sector and government expenses to increase the aggregate expense in the economy. The aggregate increase is expected to raise national income and work force utility in order to lower unemployment rate and increase revenues at the same time (Sukirno, 2003). This kind of fiscal instrument can only be implemented by the government through budget management.

Second, the distributional function. Through the budget, the government could implement even-distribution schemes to close the social, inter-regional, and inter-sectoral gap. In the distribution function, the government's duty to create social justice finds its place. The government could be seen as unfair, such as the previous government's experience, which concentrated infrastructure development in Java thereby causing a gap between Java and the outer islands, or when the government was not seen as fair when they gave several facilities and subsidies for certain business groups.

Thirdly, the stabilization function. If there are extreme prices alterations, the government could use the budget to stabilize prices. A relevant example would be fuel price subsidies. The extreme increase in oil prices in the world market has pressured the people's purchasing power, and in fact, in several instances, has raised the level of poverty. Through the subsidies allocated in the state budget, the government could stabilize domestic oil prices. This would



not only protect the people from the sudden economic pressure, but could also protect the domestic economy.

On the managerial level, a budget could function, first, to give guidance to the government to carry out their current and future duties. The budget will give direction to the government, which needs should be fulfilled immediately and which one could be postponed. With the budget, although the government might be replaced, the allocation will not differ that far since the income and expense projections have been calculated in that time period.

Second, as an instrument to control policy. In a budget, one of the aspects considered is achievement. With a budget calculation, the achievement of a certain program could be measured. If the expected outputs are not reached yet, subsequent interventions are needed, which among others, could be done through the budget.

Thirdly, as a political product. In reality, a budget appears in the form of a regulation, whether as national laws set by the central government or as regional bylaws at the provincial or municipal level. That being said, behind the fact that a budget is a legal product; there is a political process between the executive and legislative to formulate the budget together. The involvement of the legislative assembly in the budgeting process is indicative that the people of Indonesia are also involved in the budgeting process.

The budgeting process refers to the General Guidelines of State Policy (*Garis Besar Haluan Negara* or GBHN), in which the National Development Program (*Program Pembangunan Nasional* or Propenas) would become a by-product. Subsequently, the Propenas, which is a 5-year medium term programme, would be translated into the Annual Development Plan (*Rencana Pembangunan Tahunan* or REPETA). The budgeting process usually takes about six months. In January, the Minister of Finance will send out an Encyclical Letter (*Surat Edaran*) to every department in form of a List of Project/Activity Proposals (*Daftar Usulan Proyek*). Subsequently, in May, the central government would present several points concerning the fiscal policy and the framework of macro economy to the legislative (DPR). Following which, in August, the government must submit the State Budget Plan (*Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara* or RAPBN), with financial notes and supporting documents attached. Together with government, the legislative assembly would then discuss the State Budget Plan submitted. Not more than two months or in October, the State Budget Plan would be ratified into the State Budget (*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara* or APBN). The fiscal year begins in January and ends in December. When the State Budget (APBN) is approved, the List of Project/Activity Proposals would become the List of Projects/Activities (*Daftar Isian Proyek*), which would be used by departmental treasurers to cash in their budget from the Department of Finance.

Aside from the budget allocated from the State Budget, the TNI, just like any other civilian department, could use whatever is left from the previous budget. This is possible by the implementation of the work budget beginning in the 2005 fiscal year. On a balanced budget, the entire budget allocated must be spent. However, with a work budget, the measurement is the work finished. Therefore, the remaining budget from the previous fiscal year, or what the Department of Defence calls “supplied budget,” could be used.



2. Monitoring

The legislative (DPR) actually has a monitoring function overseeing the budgeting process conducted by government departments and related institutions. The DPR's control function includes the budget allocated for the Department of Defence and TNI. The importance of TNI's professionalism and soldiers' welfare has become a *sine qua con* for the development Indonesia's defence posture. The legislative assembly as a controlling body has the right to prioritize soldiers' welfare and professionalism rather than the Department of Defence and TNI publishing policies to strengthen Indonesia's main defence equipment. The Department of Defence and TNI could certainly diversify its sources for main defence equipment and not simply rely on the State Budget. This has been done with the assistance of a number of states, such as Poland and China.

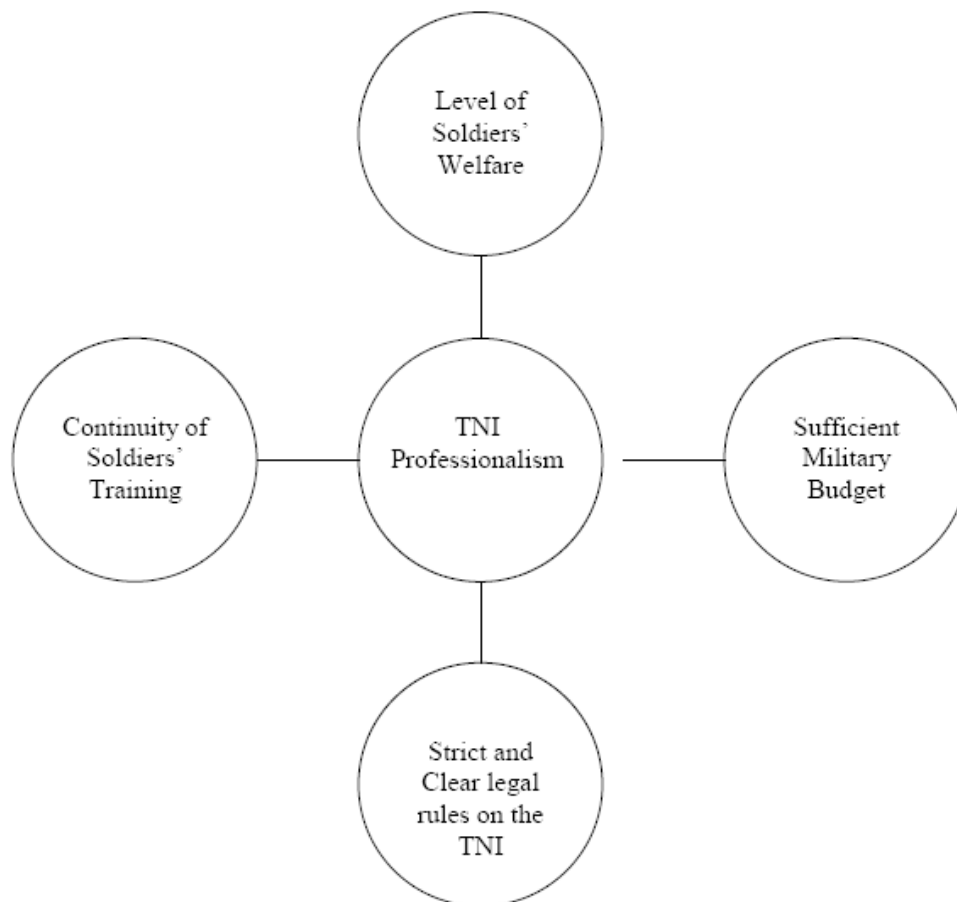
The result of those appraisals has been followed up with, among others, technical military cooperation with the government of Russia and contract agreements with Rsooronexport, as well as procurement contracts with other companies from various countries. It is the long term policy of the Department of Defence and TNI in procuring main defence equipments and other military hardware to prioritize domestic products.

Therefore, it would be ideal that the legislative assembly should include expert staff that could analyse and review the prioritization of domestic producers for primary defence equipment rather than importing them. In related to that, the Research and Development Agency (*Balitbang*) of the Department of Defence and the Research and Development Bureau of each forces should be given the opportunity to conduct research and development of TNI's main defence equipment in cooperation with universities, think-tanks, and domestic strategic industries, as well as producer countries committed to technological transfers.

3. TNI Professionalism

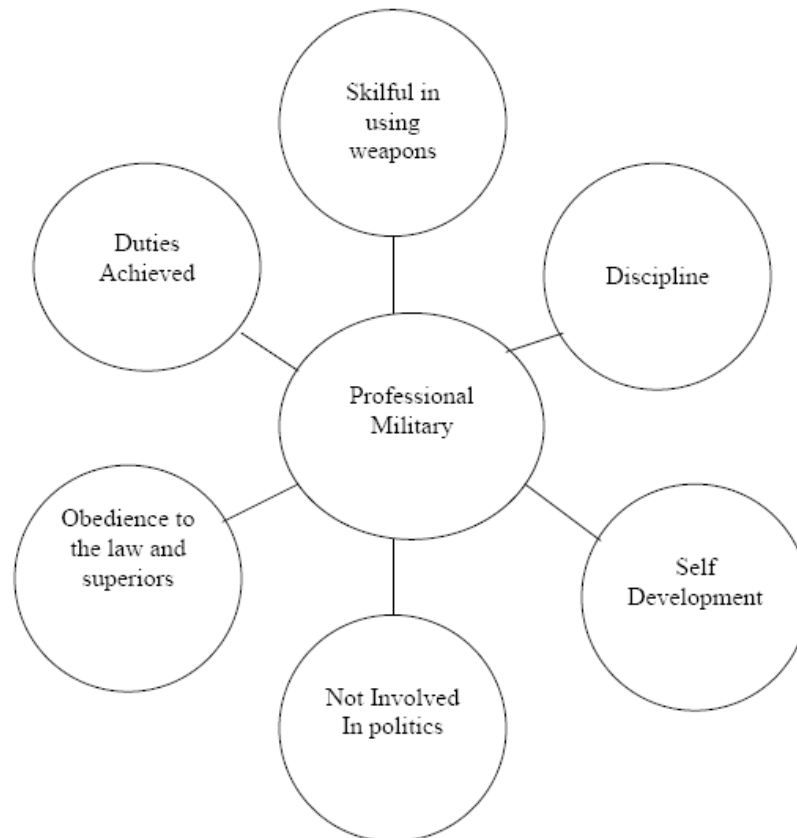
There is a close relationship between the professionalism of TNI and the defence budget. In my conception, as cited in the book *The Reform of the TNI: A New Perspective in Civil-Military Relations in Indonesia* (2005), there are at least four main elements that determine TNI's professionalism: soldiers' welfare, soldiers' training continuity, clear and strict laws regarding the TNI, and a sufficient military budget.

Chart: The Effort to Achieve TNI Professionalism



From the chart, we could see that one of the efforts to achieve a professional TNI is a sufficient military budget. Adequate provision for a sufficient military budget is needed for military soldiers to train in order to enhance their technical, academic, and military capabilities, such as shooting, using battle gears, war simulations, maintenance or procurement of military equipments, and so on.

The identity of a professional military would depend more or less on the state's defence budget. In addition to strict regulations, the welfare of the soldiers must also be considered if we were to create a professional military free from politics. To become a skilful soldier in using weapons, a sufficient budget is needed to procure sophisticated battle equipments and weapons. For TNI's self-development, a sufficient budget for training and education is also needed. For soldiers to have a strong obedience to their superiors as well as to obtain a high disciplined force, sufficient budget is deeply required to build the TNI as a professional institution.



Conclusion

The enhancement of Indonesia's defence capability is accomplished by a strategy and defence planning aimed at forming a minimum essential force. There are several steps taken in that direction. Firstly, the procurement, maintenance, and decommissioning of main defence equipments (*alutsista*). The procurement of new defence equipment through foreign loans is constantly conducted by increasing the proportion of local suppliers in the effort to maximize the national defence industry. Any weapons systems that are economically viable to maintain, efforts at upgrading, retrofitting, and refurbishment are taken. Meanwhile, aging weapons system that cost a lot to maintain should be decommissioned.

Second, the lack of personnel are being met according to TOP/DSPP, while qualitatively, efforts to increase TNI's professionalism are increased by providing opportunities for training and education. To increase the welfare of the soldiers, there are several steps taken including providing basic provisions such as housing, health care, food allowance, as well sufficient social security and insurance for active and retiring TNI soldiers to guarantee their survival.

References

Chrisnandi, Yuddy (2005): *Reformasi TNI: Perspektif Baru Hubungan Sipil-Militer di Indonesia*, Jakarta, LP3ES.

Dephan RI. Jawaban Pemerintah Atas Pertanyaan Tertulis pada Rapat Kerja Mehan RI dengan Komisi I DPR RI pada Tahun 2004, 2005, dan 2006



Depkeu RI (2004): *Nota Keuangan RAPBN 2005*. Jakarta

— (2004): *Nota Keuangan RAPBN 2006*. Jakarta

— (2004): *Nota Keuangan RAPBN 2007*. Jakarta

Basjir, Wahyu W, dkk (2002): *Memahami Anggaran Publik*, Yogyakarta, Idea Press.

Cordesman, Anthony (2003): *The Asian Military Balance: An Analytic Overview – A Comparative Summary of Military Expenditures: Manpower, Land, Air, and Naval Forces, and Arms Sales*. Washington, Center for Strategic and International Studies.

Widyoko, Danang *et. al.* (2003): *Bisnis Militer Mencari Legitimasi*, Jakarta, ICW dan NDI.



TRANSFORMING INDONESIA'S ARMED FORCES

Andi Widjajanto

University of Indonesia

Abstract:

This article describes the process of military reform in Indonesia initiated in 1998. First, it is a political reform that tries to promote legitimate civilian control over military as implementation of democracy principles. Second, the political nexus of military reform is also accompanied by systematic attempts to strengthening Indonesia's military capability. Third, military reform evolves in the context of the military's collective perceptions and institutional interest. Fourth, military reform in Indonesia has been supported by a working network created between Civil Society Organizations, political leaders, and civilian military experts.

Keywords: Military reform; armed forces; Indonesia.

Resumen:

Este artículo describe el proceso de reforma militar en Indonesia iniciado en 1998. En primer lugar, es una reforma política que intenta promover el control civil legítimo de los militares como implementación de los principios democráticos. En segundo lugar, el nexo político de la reforma militar está también acompañado de intentos sistemáticos de fortalecer la capacidad militar de Indonesia. En tercer lugar, la reforma militar evoluciona en el contexto de las percepciones colectivas de los militares y sus intereses institucionales. En cuarto lugar, la reforma militar en Indonesia ha sido apoyada por una red de trabajo creada por organizaciones de la sociedad civil, líderes políticos y expertos civiles en asuntos militares.

Palabras clave: reforma militar; fuerzas armadas; Indonesia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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



Introduction

The transformation of Indonesia's Armed Forces (Tentara Nasional Indonesia/TNI) is one of the key issues of structural change in post-Soeharto Indonesia. The importance of military transformation becomes evident by looking at the historical context of military politics in Indonesia. Indonesia's political history has been significantly shaped by the dominant role of its armed forces.

From 1999-2006, Indonesia's energies were mostly spent to deal with political baggage of military reform. The character of Indonesia's political regime has been changed from a derogative, authoritarian, and militarized regime into a more democratic and less restrictive national security system. The formulation of the Law of State Defence (2002) and the Law of TNI (2004) was initiated to guarantee that Indonesia's military will be transformed into professional armed forces in a democratic political system.

For Indonesia, the process of military reform is part of the political process related to democratic consolidation. Therefore, military reform is first happening in the political realm. The main goal is to make sure that the new role of the military will be in line with the universal norms of Indonesia's democratic political system. As we stand today, all aspect of political standpoints for military reform have been thoroughly debated.

The role of the military in the political system has been debated and Indonesia managed to reach a political consensus that the military involvement in all levels of Indonesia's political institutions is no longer acceptable. The initiation of military reform sent a strong message that the character of political army should be removed from the military.

The application of the principle of civil supremacy was also debated in Indonesia's public domain. The concept of civil supremacy is adopted and translated directly into the Law of State Defence and the Law of TNI. Not only that, the government also has tried to make the necessary organizational adjustment to apply it.

The reform agenda also recognised the importance of the adoption of the humanitarian principles. All military services are now in agreement that all military operations must be designed and employed according to the law and ethics of war.

In terms of strengthening military capability, the Department of Defence has published its newest strategic plan to direct the future development of military posture. According to the strategic plan, the implementation of this plan will mainly depend on the capacity of the macro economy to support it.

The existence of military-owned businesses was also evaluated. The direct-indirect as well as legal-illegal involvements of soldiers in business sector have been rejected. Soldiers' economic activities now are perceived as activities that weakened their professionalism. The Department of Defence is currently setting up the mechanism to take over all military-related businesses.

All of those political debates have consumed much of the energy to complete military reform. There have been some early gains. The abandonment of the dual-function doctrine, the removal of military officers from the various levels of parliament, the separation of the police from the armed forces; and the appointment of four successive civilian defence ministers were all significant achievements.



Despite considerable efforts to maintain the path of military reform, Indonesia has made little progress in actually transforming the military. If military transformation entails a fundamental change in the concept, character, and conduct of war fighting, then Indonesia is not so much engaged in transforming the military as in politically reforming it.

This paper has one central objective. It will describe the process of military reform in Indonesia initiated since 1998. As this paper explores the process of military reform, four themes will emerge.

First, military reform in Indonesia is a political reform that tries to promote legitimate civilian control over military as implementation of democracy principles. This political context requires some legal reforms in order to build particular mechanisms of civilian supremacy.

Second, the political nexus of military reform is also accompanied by systematic attempts to strengthening Indonesia's military capability. The plan to build up military capacities is in line with the requirements which appropriate to the first theme. Building capacities of the military forces comprises the agenda to (a) build more appropriate forces, (b) ensure professionalism of the forces in accordance with their roles, (c) restructure a proper defence posture and organisation, and (d) perform reasonable defence procurement

Third, military reform evolves in the context of the military's collective perceptions and institutional interest. The objective of military reform is bound to organization's collective perception of historical experience and current interests. By capturing reform in such an institutional sense, military reform is largely an internal process, taking place in specified circles and channels within the military.

Fourth, military reform in Indonesia has been supported by a working network created between Civil Society Organizations, political leaders, and civilian military experts. In this semi-exclusive subject, the network enhances the national ownership of military reform by distributing defence analyses and policy alternatives to the general public.

1. Political Transformation of the Armed Forces

The main character of TNI can be best described as a political army. As political army, TNI has in itself a character popularized by Finer¹ and Janowitz²: an army that systematically developed a political link with its nation-state building process. This character is the antithesis of the Huntingtonian ideal type of the non-political professional military which regard themselves civic servants in uniform.³ The non-political professional military developed themselves as another functional category within the state bureaucracy with no specific public duty to develop historical, philosophical or moral notions about national destiny.

¹ Finer, S.E. (1962): *The Man on Horseback, The Role of the Military in Politics*, London, Pinter.

² Janowitz, Morris (1977): *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations*, Chicago, University of Chicago Press.

³ Huntington, Samuel P. (1977): *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*, Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press.



The starting point for the constitution of political armies in Indonesia is the profound identification of the military with the historical foundation and subsequent fate of the nation.⁴ For TNI, they perceive themselves as a *self-creating entity* that has sacrificed so much to protect the nation. Without the sacrifices of the military, Indonesia would not have been formed or survived. This foundational value leads to very strong forms of identification of the military with nation, its ideology, and its national interest.

The main objective of the military reform in Indonesia is to create a professional armed force totally removed from the character of the TNI which has been from its inception a political army. This objective is in line with efforts to strengthen Indonesia's path to democratization.

To achieve that objective, since the beginning of military reform, there has been a partnership between Civil Society Organizations, political leaders, and civilian military experts in form of "Indonesia's Working Group for Security Reform". The active members of the working group came from various organizations such as CSIS-Jakarta, ELSAM, Imparsial, the Human Rights Working Group, the Indonesian Corruption Watch, LIPI, LOGOS, PACIVIS-University of Indonesia, ProPatria Institute, KontraS, the RIDEP Institute, University of Gajah Mada, and Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).

This working group developed and negotiated its concepts with the political and military elites. The working group negotiated its concepts with the Department of Defence, Military Headquarter, the Military Command and Staff College, and the Armed Services Committee at the Parliament. The active involvement of this coalition in this process was necessary to break the traditional military monopoly on drafting security-related legislation.

From 1999-2007, the working group has introduced packages of political regulations needed to direct the path for military transformation. These political regulations are designed as the foundation to internally institutionalize military reform. If successful, these political regulations will remove the undemocratic character of TNI and will serve as the foundation to begin the process of cultural transformation within TNI.

Table 1. Political Regulations on Defence and Military

Category	Regulations	Advocating Institute
State Defence	1. Law on National Security	ProPatria Institute
	2. Law on State Defence	ProPatria Institute
	3. Law on State Intelligence	Pacivis University of Indonesia

⁴ Nordholt, Nico S.: "The Janus Face of the Indonesian Armed Forces", in Koonings, Kees and Kruijt, Dirk (eds.) (2002): *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, London, Zed Books, pp. 135-161.



	4. Law on State Secrecy	Pacivis University of Indonesia YLBHI
	5. Laws on Anti-Terrorism	Imparsial KONTRAS
Military Organization	6. Law on TNI	ProPatria Institute Imparsial KONTRAS
	7. Law on Military Tribunal	Law Faculty, University of Indonesia YLBHI Imparsial
Defence Resources	8. Law on Reserve Forces	-
	9. Law on Mobilization	-
	10. Law on Mandatory Military Conscription	-
	11. Law on Strategic Defence Compartment Management	LIPI
	12. Law on Defence Resources Management	-
Military Operations	13. Law on State of Emergency	ProPatria Institute
	14. Law on Military Operations other than War	LIPI ProPatria Institute

However, military reform in Indonesia did not begin with the legalisation of several legal products.⁵ It was commenced by several measures taken by the military itself (ABRI, which then changed to TNI) soon after the fall of the New Order regime in May 1998. In September 1998, the military adopted what is called the New Paradigm, as the base for internal reform

⁵ See, Rizal Sukma, "Mengatur Pertahanan: Kajian atas Kerangka Legal Reformasi Pertahanan Indonesia," in Edy Prasetyono (ed.), *Laporan Penelitian Kaji Ulang Pertahanan Indonesia* (Jakarta: CSIS, 2006).



during the transition era. The New Paradigm stated that the military's internal reform would be based on four principles:

1. Changing the position and methods, which means not having to always be at the front ;
2. Changing the concept of occupying to influencing ;
3. Changing methods of direct influence to indirect influence ;
4. Always conduct role-sharing with other components of the nation.⁶

Essentially, TNI's internal reform consisted of five main elements: (1) gradually surrendering its socio-political role; (2) focusing on the main task of national defence; (3) handing over the function and responsibility of internal security to the State Police; (4) consistently implementing the Joint Doctrine; and (5) improving the performance of internal management.⁷ Other concrete measures were also done by TNI, such as separating the police from TNI, discontinuing the dual-function doctrine, suspending business activities, eliminating the business and socio-political posts at all level within the TNI organisation, reducing the number of TNI representatives in DPR/MPR, and making a statement that TNI takes a neutral position in elections. Such measures clearly reflect significant changes for a community that has just embarked from an authoritarian political system that was dominated by the military.

However, as has been previously mentioned, all these measures were not the product of a binding legal regulation, because they are only stated in an internal document of the military. In other words, the internal changes within TNI during the early phase of reform era was due to the initiatives taken by the TNI leaders, and not a result of a planned defence reform programme done by a civilian leadership. Various regulations and laws, which became the base for defence reform, were made after TNI declared its intent for reform and made significant changes through its own initiatives.

The first political regulation introduced by the working group was the new State Defence Bill. This regulation has taken place under the Law No.3/2002 of the State Defence. This law dictates that TNI will only play a defence role in coping with any potential or actual external threats and leave the internal security matters in the hands of Indonesia's National Police. This law also dictates that Indonesia's government must develop the new structure and function of the Department of Defence that will represent the democratic principle of civilian control of the armed forces. The civilian control of the armed forces should be implemented by establishing procedural guidance in support for the formulation and approval of the National Military Strategy.

The second political regulation was designed to redefine the new corporate culture of TNI. This set of regulations has taken place under Law No. 34/ 2004 of the TNI. This regulation terminates TNI's political role and its political association with Indonesia's political parties. The termination of the TNI's political role was completed by the total

⁶ See, Mabes TNI, *TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran TNI Dalam Kehidupan Bangsa* (Jakarta: Jasa Buma, 1999), p. 16-17.

⁷ Mabes TNI, *TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran TNI Dalam Kehidupan Bangsa – Langkah-langkah Reformasi Internal Lanjutan TNI (Tahap II)*, (Jakarta: Mabes TNI, 2001), p. 10.



withdrawal of military's legislative representation in 2004, ending its residual influence in the executive, and reorienting the army territorial structure⁸.

A new role for TNI has been formulated in such a way to prevent another military intervention in the public domain. The new role for the TNI is to defend Indonesia militarily from any potential or actual external military threats. This new role suggests that the TNI will not have a dominant role and will be under an effective civilian command if it was to be deployed to counter non-military and internal threats.

The new political regulations also dictate the necessity to develop a new structure and function of the Department of Defence (DoD) that will represent the democratic principle of civilian control to the armed forces. This representation should be developed since many of the problems of TNI reformation are a result of its isolation from society and its lack of accountability for its activities and for the resources that TNI consume. A key aim of transformation is therefore to ensure that good governance is extended into the military sector.

One of the major obstacles to such good governance is a lack of sufficient civilian expertise that can improve the quality of Indonesia defence policy formulation and implementation. Since 2000, the working group worked closely with DoD and military headquarter to also important to encourage DoD to become more transparent in their presentation of defence policies, programming, budgeting, and procurement. By providing accurate information on the level and composition of defence policy formulation, DoD can improve the quality of national debate on priorities within the defence sector, as well as between defence spending and non-DoD programs.

The last essential prerequisite to manage military reform is TNI's acceptance to respect the rule of law and human rights. This kind of transformation requires behavioural change, education and training, and effective sanctions. In 2000, TNI published and distributed its new rules of engagement that must be mastered by soldiers before they are dispatched to areas of conflict. These rules of engagement are developed under cooperation between military headquarters, International Red Cross, and Law Faculty of the University of Surabaya. These rules are based on *ius ad bellum* and *ius in bello* doctrines that have been put forth by several international conventions such as Geneva Convention, Hague Conference, St. Petersburg Convention, Rome Protocol and United Nations Resolution 39/11 of Declaration on the Rights of Peoples to Peace. Based on these conventions, the military headquarters have evolved several military directives that embrace principles of the just war doctrine.

2. Force Restructuring

Despite considerable efforts to maintain the path of military reform, Indonesia has made little progress in actually transforming our military. If military transformation entails a fundamental change in the concept, character, and conduct of war fighting, then Indonesia is not so much engaged in transforming the military as it is in reforming it.

⁸ In June 2002, the Military headquarter published its new organizational structure. This new structure abolished the existence of the politic-heavy army territorial command (Komando Teritorial/KOTER) and replaced it with a more integrated structure (Komando Kewilayahan/ KOWIL) consists of army, navy, and air force territorial command.



Indonesia's defence doctrine is based on total defence system (*sistem pertahanan semesta*) that relies on self-reliance, national mobilization, and a hybrid military strategy of conventional and guerrilla warfare. The decision to incorporate guerrilla warfare into the defence policy was based on the realization that Indonesia's resources and technology were insufficient to support a conventional-warfare defence strategy. It was a realistic and pragmatic policy that has been implemented constantly since 1945.

Most of the previous studies on Indonesian military concentrate on the involvement of the military in socio-political affairs.⁹ The implementation of *Doktrin Dwifungsi* has been the main subject of most of the previous studies. After *Doktrin Dwifungsi* was abandoned in 1998, majority of analysis still focuses on the political aspects of military reform mainly on the key developments in post-Suharto civil-military relations.¹⁰

Attentions for the strategic aspect of Indonesia's military are given by Pauker¹¹, Singh¹², Dupont¹³, and Cribb¹⁴. All of them are concerned with the specific aspects of Indonesia's military strategy such as territorial doctrine, People's War Doctrine, or Indonesia's regional security strategy. But, none of them provide comprehensive analysis on the historical evolution of Indonesia's military doctrine.

Insight into the most recent development of Indonesia's military doctrine has been offered by Lowry¹⁵ and Sebastian.¹⁶ In his book, Lowry describes in great details Indonesia's defence strategy and its force structure. Similar with Lowry's project, Sebastian's research also deals with a more strategic aspect of Indonesia's military strategy. However, Sebastian provides a methodological innovation in studying Indonesia's military strategy by demonstrating how agents of the Indonesian national security state jointly devised the ideological and national security doctrines that became the essential building block of the New Order Regime.¹⁷ Sebastian also tries to formulate a new security doctrine that will strengthen the military reform initiated since 1998.

⁹ See, for example, Yahya Muhaimin, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1955-1966* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1982), Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Rev. Ed. (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988), Douglas Kammen and Siddharth Chandra, *A Tour of Duty: Patterns of Military Politics in Indonesia in the 1990s* (Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell University, 1999), Damien Kingsbury, *Power Politics and the Indonesian Military* (London: RoutledgeCurzon, 2003), Jun Honna, *Military Politics and Democratization in Indonesia* (London: RoutledgeCurzon, 2003), and Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military after the New Order* (Singapore: ISEAS, 2005).

¹⁰ The most recent publication dealt with the issue of the politics of military reform provided by Meitzner. See, Marcus Meitzner, "The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance," *Policy Studies* 23 (2006).

¹¹ Guy J. Pauker, *The Indonesian Doctrine of Territorial Warfare and Territorial Management* (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, Memorandum RM-3312-PR, November 1963).

¹² Bilveer Singh, *ABRI and the Security of Southeast Asia: The Role and Thinking of General L. Benny Moerdani* (Singapore: Singapore Institute of International Affairs, 1994).

¹³ Alan Dupont, "Indonesia Defence Strategy and Security: Time for a Rethink?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 18, No. 3 (December 1996), pp. 275-297.

¹⁴ Robert Cribb, "Military Strategy in the Indonesian Revolution: Nasution's Concept of "Total People's War" in Theory and Practice," *War and Society*, Vol. 19, No. 2, (October 2001), pp. 143 – 154.

¹⁵ Robert Lowry, *Armed Forces of Indonesia* (St. Leonard's NSW: Allen & Unwin, 1996).

¹⁶ Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force* (Singapore: ISEAS, 2006).

¹⁷ *Ibid.*, p.3.



Similar with Sebastian's approach, a series of doctrinal studies initiated by LIPI¹⁸ used, as its methodology, an approach best described as a 'strategic culture approach'. This approach emerged in the early 1980s focused on explaining three levels of inputs into a state's strategic culture: a macro-environmental level consisting of geography, ethno-cultural characteristics, and history; a societal level consisting of social and economic, and political structure of societies; and a micro level consisting of military institutions and characteristic of civil-military relations.¹⁹

Based on the assumption that doctrine evolves in the context of the military's collective perceptions and institutional interest, in 2000-2002, a working group facilitated by Pusat Penelitian Politik-LIPI²⁰ engaged with the Military Command and Staff College (SESKO TNI) in series of substantive debates to reconstruct Indonesia's defence doctrine. This collaboration produced an academic framework for Indonesia's Military Doctrine used by Military Headquarters to publish its new military doctrine (TRI DHARMA EKA KARMA) in January 2007. In 2002-2006, several members²¹ of the original working group were invited to attend several more limited workshops on doctrinal development conducted by SESKO TNI.

The doctrinal nexus of military reform is also accompanied by systematic attempts to strengthening our military capability. In 2004, Military Headquarters published its strategic planning known as "Military Posture 2000-2014". This strategic planning was formulated based on a Defence Strategic Planning System²² issued by Department of Defence on 30 December 2003. This planning system introduced the concept of Minimal Essential Forces.

According to strategic planning in 2004-2009, Indonesia will try to close the gap between current force levels to requirements aimed at achieving the objectives for implementing the concept of Minimal Essential Forces.²³ By 2009-2014, it is anticipated that our force structure will meet the Minimal Essential Force requirements. Only after 2014, will Indonesia try to move beyond a Minimal Essential Force posture and begin the process of designing a new defence architecture to meet the challenges of the 21st century.

This strategic plan indicates that until 2014, Indonesia will not have sufficient power projection capabilities to exercise its military influence beyond its territory. This reality gives rise to one strategic option: diplomacy as the first line of defence. There is no doubt that Indonesia cannot sustain large-scale conflict against major countries in the region. Thus, in order to cope with such external threats, Indonesia will continue to optimize the existing multilateral security arrangements such as the ASEAN Regional Forum, ASEAN Security

¹⁸ Ikrar Nusa Bhakti *et.al.* (2005): *Kaji Ulang Pertahanan: Perspektif Politik*, Jakarta, LIPI. See also Ikrar Nusa Bhakti *et.al.* (2006): *Kaji Ulang Pertahanan: Pendekatan Substantif*, Jakarta, LIPI. A specific chapter dedicated to military doctrine provided by Widjajanto. See Widjajanto, Andi (2006): "Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia", in Ikrar Nusa Bhakti *et.al.*, *Kaji Ulang Pertahanan... op. cit.*

¹⁹ Johnston, Alistair Iain: "Thinking About Strategic Culture," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring 1995), p. 37.

²⁰ The active members of that particular working group were: Andi Widjajanto (University of Indonesia), Bob Sugeng Hadiwinata (University of Parahyangan), Edy Prasetyono (CSIS), Hargyaning Tyas (LIPI), Heru Cahyono (LIPI), Ikrar Nusa Bhakti (LIPI), Kusananto Anggoro (CSIS), M. Hamdan Basyar (LIPI), Moch. Nurhasim (LIPI), Riza Sihbudi (LIPI), Rizal Sukma (CSIS), and Sri Yanuarti (LIPI).

²¹ They were: Andi Widjajanto, Edy Prasetyono, Ikrar Nusa Bhakti, and Kusananto Anggoro.

²² Departemen Pertahanan Republik Indonesia (2003): *Sistem Perencanaan Strategis Pertahanan Negara*, Jakarta, Departemen Pertahanan.

²³ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.



Community, and the UN Collective Security Mechanism. This reliable multilateral approach will give Indonesia sufficient time to gradually modernize its defence capabilities.

The concept of Minimal Essential Force basically tries to combine the capability-based model with the military tasks oriented model.

The capability-based model dictates the future development of Indonesia's defence posture and its weapon systems. This model can be best understood by evaluating the trend of military procurement. Although in 2007, we will see the arrival of several new weapons systems from the Netherlands, Russia, and perhaps India; this cannot be interpreted as significant increases in Indonesia's force capability.

However, new weapons procurement initiatives can be interpreted as an attempt to have a more diversified weapon system. For Indonesia, the tendency to have a more diversified weapon system will have one operational consequence: future military operations will not be based on the employment of integrated military operations. The diversification of the weapons system will force military planners to develop a more reliable single service military operation or at the most a creation of a joint command that will provide directives to launch military operations.

The military tasks oriented model determines the strategy of military deployment. TNI's tasks as regulated in the post-reform legal products are also more detailed and concrete. Act No 34 (2004) explains the details about TNI's main tasks, which consist of the tasks to "uphold the state sovereignty, maintain the territorial integrity of the Unitary State of the Republic of Indonesia based on Pancasila and the 1945 Constitution, and protect the whole Indonesian nation and land from threats and disturbances."²⁴ The implementation of those three main tasks, aside from being done by military operations in warfare, are done through military operations other than war, which are categorised into 14 types of task, namely:²⁵

1. handling armed separatist movements;
2. handling armed rebellions;
3. handling terrorist acts;
4. securing border areas;
5. securing strategic national vital objects;
6. executing world peace tasks according to foreign policies;
7. securing the President and Vice President and their families;
8. empowering defence areas and the supporting forces in advance according to total defence system;
9. assisting local governments' tasks;
10. assisting the national police's tasks in security and public order as regulated in the laws;

²⁴ Article 7 Verse (1) Law No. 34 / 2004 on TNI

²⁵ Article 7 Verse (2) Law No. 34 2004 / on TNI



11. assisting in securing state visits of foreign head of states to Indonesia;
12. assisting in the rehabilitation of natural disaster areas, refugees, and humanitarian assistance;
13. assisting in search and rescue; and
14. assisting the government in securing navigation and aviation from piracy, robbery, and smuggling.

To perform the tasks, according to the Law on TNI (2004), Indonesia's military must be ready to launch war operations as well as military operations other than war. TNI must develop its capability to fight enemy armed forces, separatist movement, and terrorist groups. TNI must also develop its capability so it can be used for civic missions, humanitarian operations, and disaster relief. The basic strategy for military deployment relies on the utilization of deployable army. Since the military cannot be evenly located to protect our vast territorial span, the defence of Indonesia is reliant on troop rotation (mainly from KOSTRAD divisions) to cover gaps in areas of unprotected territory.

In this context, we are not going to see major changes in military deployment. TNI force structure will still be designed for low intensity conflict operations to address Indonesia's internal security predicaments. The establishment of the 3rd KOSTRAD Division in Sorong, Papua will still be postponed. The territorial command (Komando Kewilayahan) will be gradually strengthened to reach the minimal requirements for each defence compartments. The territorial command will also slightly be modified to find a new military architecture for inter-services (not an integrated) deployment.

However, the 'mission statement' of the new Indonesia's territorial doctrine calls for the technical execution of national territorial defence under the supervision of the legitimate civil authority. In order to do that, the Law on State Defence introduces the concept of defence territorial empowerment.

The defence territorial empowerment terminology is a reconstruction of the terminology of territorial management and operation. This new terminology is regulated in Chapter V of the Law on State Defence. The chapter regulates that: (a) the territory of Indonesia can be used to establish defence capability by respecting the rights and of the public and law; (b) strategic and permanent territories used as military installations and training-grounds are decided through governmental regulations; and (c) regional development must respect defence capability establishment.

The shift of the territorial structure function towards defence territorial empowerment function requires: (1) re-arrangement of the territorial command; and (2) increasing the civilian capacity to conduct defence territorial empowerment functions. Both tasks must be done by referring to the Law on State Defence and the Law on TNI.

Restructuring of the Territorial Command is regulated by Article 11 of the Law on TNI, which must be carried out by the government. The article is on the TNI posture, and regulates that the TNI posture is built and prepared as part of the state defence posture to handle all sorts of military and armed threats. One of the main components of the TNI posture is force deployment. Although not emphasised in the content of the Law on TNI, the appendix of



Article 11 (2) of the law specifically elaborated that the TNI deployment must pay attention to and prioritise security-prone territories, border areas, conflict-prone regions and secluded islands, according to the geographic condition and defence strategy. The appendix of Article 11 of the Law on TNI also regulates that the deployment of the TNI forces must avoid forms of organisation that can serve as opportunities for practical politics and must always refer to the government administrative structure.

One of the alternatives to restructure the Territorial Command is explained in an alternative draft of TNI Bill submitted by the National Awakening Fraction (Fraksi Kebangkitan Bangsa/FKB) in the parliament.²⁶ FKB suggested that an alternative for TNI Organisation. FKB suggested that the TNI posture is arranged in several Defence Area Commands (Komando Daerah Pertahanan/KODAHAN), in a comprehensive battle command structure, involving a joint unit of combat Force.²⁷ The combat Force is arranged in a joint battle command structure, consisted of battle units of the Army Division and battle units of the Air Force Squadron, and battle units of the Navy Fleet.

The FKB's proposal of KODAHAN is finally accepted by Department of Defence in 2007. In February 2007, Department of Defence published a strategic planning document that incorporates the concept of KODAHAN.²⁸

According to the strategic planning, the strategic consideration for the development of KODAHAN is the need to protect Indonesia's sea lanes of communication. Indonesia must build a naval force capable of deterring the ability of a foreign Sea Fleet forcibly gain sea access to enter littoral areas. This maritime strategy is mainly directed at protecting 4 world vital chokepoints in Indonesia, namely the Malacca Straits, Sunda Straits, Lombok Straits, and Makassar Straits. Maritime defence strategies that could be developed are anti-access and area denial strategies.

Based on such considerations regarding maritime issues, the territorial structure of KODAHAN can be based on the division of Indonesian Archipelago Sea Lanes (*Alur Laut Kepulauan Indonesia* /ALKI), which is set based on UNCLOS 1982. Based on maritime conditions, ALKI divides Indonesia into 4 defence compartments: (1) Sumatera defence compartment with South China Sea – Malacca Straits – Sunda Strait lanes; (2) Kalimantan-Java-Bali defence compartment with Sulawesi Sea – Lombok Straits lanes; (3) Sulawesi-Nusa Tenggara compartment with Arafuru Sea lane; and (4) Maluku-Papua compartment. Those four defence compartments will be used as references to divide Indonesia into five KODAHAN: KODAHAN I in Sumatera; KODAHAN II in Java; KODAHAN III in Kalimantan; KODAHAN IV in Sulawesi-Bali-Nusa Tenggara; and KODAHAN V in Maluku and Papua.

The strategic plan of KODAHAN is yet to be implemented to restructure Indonesia's defence posture development. However, what is most important is the formulation of the document and other defence policy documents related to defence structure has been developed with the aim of devising a joint defence posture that integrates land, sea, and air forces into one integrated defence posture.

²⁶ Fraksi Kebangkitan Bangsa-DPR RI (2004): *Daftar Isian Masalah RUU TNI*, Jakarta, Komisi I DPR-RI.

²⁷ The proposal of KODAHAN advocated by FKB is based on the study published by ProPatria in 2004. See Widjanto, Andi (ed.) (2004): *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta, ProPatria, ch.5.

²⁸ Departemen Pertahanan Republik Indonesia (2007): *Sistem Perencanaan Pertahanan Negara Yang Efektif*, Jakarta, Departemen Pertahanan.



3. Defence Economics

The economic dimension of the SSR or Security Sector Reform agenda is concerned with the consumption of resources for the security forces, and revenue collection mechanisms. The SSR agenda calls for the introduction of effective accounting, financing and budgeting of the security sector in order to support appropriately sized and equipped military forces.

In Indonesia context, the SSR economic agenda poses two challenges. First, the state budget targeted for security sector is in poor shape which leads to a second challenge i.e. such a situation is a product of both state and society sectors are compromised by financial mismanagement and such attitudes have permeated into the realm of defence spending. It is generally agreed that the government does not give sufficient funds needed by the military in order to function as effective guardians of security.

To determine how much is enough for military will always be a point of contention. Indonesia is not likely to have a significant increase in military budget in the near future. To solve this problem, many argue that TNI has relied on off-budgetary income from extensive commercial operations, as well as extortion and corruption.

This has not been the case for Indonesia. I argue that this off-budgetary income is not likely to contribute to the creation of an autonomous, self funded military.²⁹ The existence of an autonomous, self funded military is overstated. If we accept that a combined profit of all military business ventures is approximately \$60-120 million a year, then TNI's off-budget sources only covers 3% - 5% of defence spending and will never serve as the substitution of state's military budget. Thus, as long as there is no significant increase in the military budget, the military will remain as a poorly funded institution. This poorly funded institution has been regularly monitored by civil society organizations and government institutions.³⁰

The budgetary decision-making hub, for example, resides deep within the chambers of the Finance Minister. The ministry of finance has actively involved in implementing the principle of fiscal constraint management. The ministry of finance creates various procedures in order to ensure that the armed forces will not be able to conduct an autonomous military modernization and mobilization. It is here, not in the defence ministry or military headquarters that the process of allocating resources begins and ends. It is here that the limits for defence spending are established and where officers are told what they can and cannot purchase. And it is here that all of the fiscal military planning and control resides.

As of 2004, there were 26 political regulations in various levels that regulate uses of the defence budget. Table 2 shows the complete list of these regulations which indicates the existence of systematic effort of the government to regulate allocations of defence budget

²⁹ Widjanto, Andi and Keliat, Makmur (2006): *Reformasi Ekonomi Pertahanan*, Jakarta, INFID-PACIVIS, pp. 117-118.

³⁰ Several civil society organizations such as LOGOS, the Indonesian Corruption Watch, the RIDEP Institute, KONTRAS, and the Indonesia Institute conducted research on the military involvement in business sector. The Indonesia Institute created a working group which came up with a policy recommendation on how to eliminate military-owned businesses. This recommendation was presented to the Departemen of Defense between February-June 2006. In June 2006, two members of the working group (Jaleswari Pramodhawardani and M. Fajrul Falaakh) were appointed as members of task force of the Department of Defence to formulate a draft of Presidential Decree to empower the government to take over all military-owned businesses.



Table 2: Political Regulations for Defence Budgeting Process

No.	Political Regulations
National Level	
1	Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
2	Undang-Undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar
3	Undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional
4	Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004
5	Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
6	Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
7	Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
8	Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
Defense Sector	
9	Undang-Undang No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
10	Undang-Undang No.34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
Presidential Decree / Executive Order	
11	Keputusan Presiden No.59 Tahun 1972 tentang Kredit Luar Negeri
12	Keputusan Presiden No.13 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen
13	Keputusan Presiden No.42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
14	Keputusan Presiden No.80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
15	Peraturan Presiden No.32 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden No.80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah



Presidential Decree / Executive Order	
N.A	
Ministrial Decisions	
16	Keputusan Bersama Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No.12/KEP/MENKO/KESRA/03/2004 dan No.KEP-21/M.EKON/03/2004 tentang Tim Penyelesaian Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri
17	Peraturan Menteri Keuangan No. 571/KMK.06/2004 tentang Petunjuk Teknis Penyelesaian Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran 2005
Defence Minister Decisions	
18	Surat Keputusan Menhankam/Pangab Nomor: SKEP/1254/M/XI/1998 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa dengan Dukungan Fasilitas Kredit Ekspor (KE) di lingkungan Dephankam dan ABRI
19	Keputusan Menteri Pertahanan No: KEP/16/M/XI/2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan Departemen Pertahanan/Tentara Nasional Indonesia
20	Keputusan Menteri Pertahanan No: KEP/19/M/XII/2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Pertahanan
21	Surat Keputusan Menteri Pertahanan No: SKEP 447/M/VII/2001 tentang Rencana Strategis Pembangunan Pertahanan 2000-2004
22	Surat Keputusan Menteri Pertahanan No: SKEP/1679/XII/2003 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Kelaikan Komoditi Militer untuk Mendukung Pertahanan Negara
23	Surat Keputusan Menteri Pertahanan No: SKEP/1680/XII/2003 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Standarisasi Komoditi Militer untuk Mendukung Pertahanan Negara
24	Surat Keputusan Menteri Pertahanan No: SKEP/420/VI/2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Militer di Lingkungan Departemen Pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia
25	Keputusan Menteri Pertahanan No: KEP/01/M//I/2005 tentang Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa Militer Dengan Fasilitas Kredit Ekspor di Lingkungan Departemen Pertahanan dan Tentaran Nasional Indonesia
26	Keputusan Menteri Pertahanan No: KEP/15/M/II/2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan Departemen Pertahanan/Tentara Nasional Indonesia



One important regulation listed in Table 3 that is important to mention is the Minister of Defense Decision No. SKEP/01/M/I/2005. This document introduces the concept of an integrity pact, defined as a “letter of statement signed by the user of goods/services, procurement committee and interdepartmental team and provider of goods/services declaring resolution to prevent and not to commit collusion, corruption and nepotism in the procurement of military goods/services.”³¹

The Integrity Pact is the operationalization of the anti-corruption movement in Indonesia led by several civil society organizations such as the Indonesian Corruption Watch (ICW), Transparansi Internasional Indonesia (TII), and Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). This pact was published based on (1) People’s Consultative Assembly Decision No. VIII/MPR/2001 on Public Transparency of Information for Public Participation in Eradication of Corruption; (2) Law No. 5 of 1999 on Prohibition of Monopoly and Unhealthy Business Competition; and (3) Law No. 20 of 2001 on Amendment of Law No. 31 of 1999 on Eradication of the Crime of Corruption. The integrity pact was initiated by referring to OECD’s anti-bribery mechanism adopted on February 15, 1999 by OECD members and Argentina, Brazil, Chile, Bulgaria, Estonia and Slovenia. This instrument evolved from four anti-bribery guidelines set by OECD beginning in 1996, i.e. (1) Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials (1996); (2) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (1997); (3) Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction (1997); and (4) OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2003).

The integrity pact is intended with several objectives (a) protect officials, commission members, secretariat and employees from bribery; (b) protect officials, commission members, secretariat and employees from the crime of corruption which is punishable by prison; (c) allow auction participants or contractors to provide their services without bribes; (d) assist institutions or agencies in reducing high-cost economies; (e) assist in increasing institutional credibility; (f) assist in increasing public trust in the procurement of services and goods; and (g) assist in the quality implementation of programs with appropriate logistical support in aspects of quality, timing and costs.³² These objectives can be reached using the integrity pact system to ensure that all processes of the procurement of goods/services are done transparently. The transparency of the integrity pact system is guaranteed by requirement of oaths made by the officials and employees of public institutions/agencies involved and the supplying corporation, written in an Integrity Pact.

Based on Minister of Defense Decision No. SKEP/01/M/I/2005, at least three parties must sign an integrity pact for the utilization of defense export credit facilities. The first is the user of the goods/services. The user includes Department of Defense officials having authority or receiving delegation to be responsible on the procurement of military goods/services in order to fulfill needs for certain goods/services for defense uses.³³ The second is the supplier of the goods/services, who may have the status of: (1) manufacturer of the military goods/services; (2) foreign distributor/regional agent/vendor officially appointed by the manufacturer or those capable of providing military goods/services required by the

³¹ *Ibid.*, Chapter II General Rules, Article 14.

³² Transparansi Internasional Indonesia (2003): *Modul Pakta Integritas dan Sistem Pemantauan Pelaksanaan Barang dan Jasa di Lingkungan Institusi/Lembaga Publik*, Jakarta, Transparansi Internasional Indonesia.

³³ Minister of Defense Decision No. SKEP/01/M/I/2005 on Guidelines on Procurement of Military Goods/Services using Export Credit Facilities in the Department of Defense and Indonesian Armed Forces, Chapter I Introduction, Article 5g.



Department of Defense or TNI from the manufacturer.³⁴ Third, the procurement committee and the interdepartmental team, part of the military goods/services procurement project organization, directly chaired by the Minister of Defense.

To strengthen the transparency and accountability of the defence budget execution, the empowerment of the Department of Defence must be done, both through the legal framework and the strengthening of the skill capacity of the officials. Until now, the Department of Defence is still dominated by TNI officials who are psychologically and institutionally attached to the Military Headquarters.³⁵ This will complicate the division of authority between the Department of Defence and Military Headquarters, which will then result in the difficulty for the Department of Defence to control the Military Headquarters. Positions in the Department that are held by civilians are not significant in terms of defence policy formulation and the procurement of weaponry. The General Directory of Defence Strategy, Empowerment, Defence Potentials, and the General Inspectorate of the Department of Defence must always be led by military officials. More fundamentally, the defence policy formulation process, although under the guidance of the Minister of Defence, must be led by TNI personnel.

In this situation, it is crucial to strengthen civilian capacity within the Department of Defence. First, there must be clear criteria in terms of skill and capacity for civilian officials in the Department of Defence. Secondly, civilian empowerment in the Department of Defence must also be done through more education and training for civilian officials and the general public. And thirdly, a more intensive network with NGOs, universities, and think tanks must be made, both in terms of policy making and the development of legal instruments in defence sector.

Conclusion

Transforming the role of the military constitutes one of the most important tasks for a post-authoritarian state. For Indonesia, the challenges are particularly formidable and complex because the transformation process takes place, or has to be carried out, during a period of political transition from an authoritarian to a democratic rule.

The process of democratisation in Indonesia will never be completed until the military's role and function undergoes significant transformation. The transformation process should include not only the restructuring of the relationship between the military and the political actors, but also the redefinition of the role and function of the military as an instrument of national defence within a democratic political order.

³⁴ *Ibid.*, Article 5i.

³⁵ Prasetyono, Edy: "Tata Pemerintahan yang Baik dalam Bidang Pertahanan", in Prasetyono, Edy (ed.) (2006): *Laporan Penelitian Kaji Ulang Pertahanan Indonesia*, Jakarta, CSIS.





DEMOCRATIZATION AND TNI REFORM

Rico Marbun¹

Centre for Policy and Strategic Studies (CPSS), Indonesia

Abstract:

This article is written to answer four questions: what kind of civil-military relations is needed for democratization; how does military reform in Indonesia affect civil-military relations; does it have a positive impact toward democratization; and finally is the democratization process in Indonesia on the right track.

Keywords: Civil-military relations; Indonesia.

Resumen:

Este artículo pretende responder a cuatro preguntas: qué tipo de relaciones cívico-militares son necesarias para la democratización; cómo afecta la reforma militar en Indonesia a las relaciones cívico-militares; si tiene un impacto positivo en la democratización; y finalmente, si el proceso de democratización en Indonesia va por buen camino.

Palabras clave: relaciones cívico-militares; Indonesia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Rico Marbun is Executive Director of the Centre for Policy and Strategic Studies (CPSS); a Lecturer at Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (National College of Police Science); and researcher at LESPERSI (Indonesian Institute for Defence and Strategic Studies).



Introduction

At the inauguration of Marsekal Djoko Soeyanto as the TNI commander in Chief, President Soesilo Bambang Yudhoyono asserted that the military has to remain professional, should not involve itself in politics, and be consistent in following the path of military reform. The president's assertion brought a sense of relief that in the fourth administration since Soeharto stepped down from office, the movement toward democracy which obliged the military to reform themselves from past autocratic nature is still in the agenda of the new elected President.

This article is written to answer four questions: what kind of civil-military relations is needed for democratization; how does military reform in Indonesia affect civil-military relations; does it have a positive impact toward democratization; and finally is the democratization process in Indonesia on the right track. Because of limited space, this paper does not elaborate the matters in chronological order of administration, but rather it analyzes the matter using theoretical framework and parameters laid down in the second part of the paper. The theoretical discussion in part two reveals that for democratization to progress "Civilian Supremacy" and "Objective Civilian Control" has to exist in Indonesian civil-military relations. Using those theories, I would set an appropriate analytical ground to analyze what the nature of post Soeharto civil-military reform was and what type of improvement is needed for democratization in Indonesia to progress.

After describing the progress of reform in the third section of the paper, the fourth section of the paper outlines existing impediments analyzing the issue using Alagappa's and Huntington's framework, I would argue that Indonesia is on the right track in its democratization trajectory even though it has not reached the end state yet. Hence, military reform that has taken place has to some extent has been tilted in favour of civilian authority resulting in healthier conditions for the establishment of democracy. However, further investigation indicates that while there has been a positive progress, "civilian supremacy" and "objective civilian control" has not been fully attained.

The fact that the military not only shows a reluctance toward civilian authority measures, its effort to revive territorial command structure, and the difficulties witnessed in military business divestment, are some obstacles indicating that Indonesia's trajectory toward democracy has not reached maturity. Based on further investigation, I propose that to fully attain the desirable level of healthy civil-military relations, Indonesia needs to address those obstacles first.

1. Theoretical bases

To answer the question whether the current civil-military relations and military reform that took place in Indonesia after the 'Soeharto New Order era' have contributed positive progress toward democracy, it would be better to lay down several theoretical bases relevant to this issue.



1.1. Civil-Military Relations

A) The Scope of Civil-Military Relations

The first explanation on civil-military relations is derived from classical work from Huntington's 'The Soldier and The State'. He argued that

the military institution of any society is shaped by two forces: a functional imperative stemming from the threats to the society's security and a societal imperative arising from the social forces, ideology, and institutions dominant to the society. Military institution which reflects only social values incapable of performing effectively their military function, on the other hand, it is impossible to contain within society military institutions shaped purely by functional imperatives. The interaction of these two forces is the nub of all problems of the civil- military relations.²

The second work presented by Muthiah Alagappa is also valuable. It provides for an emphasis on civil-military relations. Even though he argued that civil-military relations studies covers not only the relationship of the military to the state but also its relationship to political and civil societies³, in order to keep the study on civil-military relations in focus and manageable, Alagappa proposed to narrow the study not to include the civil society⁴. In general the "civil" component in civil-military relations normally refers to the state (minus the military), political society, and civil society. In this paper, I will not include the element of civil society; rather I will emphasize the non-military apparatus of the state, especially the political, administrative and juridical institutions⁵. The support for this argument was provided by Huntington who also emphasizes the *state* factor. He argues that

the principal focus of civil-military relations is the relation of the military to the state. Here the conflicts between functional and societal pressures come to a head. The state is the active directing element of society and responsible for the allocation of resources among important values including military security. The social and economic relations between the military and the rest of the society normally reflect the political relations between the military and the state.⁶

B) The Patterns of Civil-Military relations

The next step is to see different types or patterns of civil-military relations proposed by Janowitz, Huntington and Alagappa. Afterward, this section describes which pattern provides a theoretical example of a healthy civil-military relationship –supposedly as a prerequisite- for a democratic country.

² Huntington, Samuel P. (1967): *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, p. 2

³ Alagappa, Muthiah (2001): *Coercion and Governance : The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford, Stanford University Press, p. 4

⁴ *Ibid*, p. 4

⁵ *Ibid*, p. 4

⁶ Huntington, *The Soldier and The State*, *op. cit.*, p. 3



Janowitz differentiates civil-military relations pattern into two distinct nations, old and new⁷. For him the old nations are represented by the industrialized states show three patterns of civil-military relations:

- The aristocratic model: In this model, there is a comprehensive hierarchy that delineates both the source of authority and the prestige of any member of the military elite. The low specialization of the military profession makes it possible for the political elite to supply the bulk of necessary leadership for the military establishment.
- The totalitarian model: Janowitz argues that state in this model is characterized by the political control of the military, a centralized and authoritarian one-party political system.
- The democratic model: The civilian and the military elites in this model are sharply differentiated. Civilian-political elites exercise control over the military through a formal set of rules that specify the functions of the military and the conditions under which the military may exercise its power.⁸

From the three models of civil-military relations, Janowitz then stated that the democratic model in which the ‘civil’ can exercise sufficient control over the military should be the political objective⁹ and serve as the healthy example of civil-military relations in a state.

In describing civil-military relations in developing nations he stated that there are five models: (1) the authoritarian personal control; (2) the authoritarian-mass party; (3) democratic competitive and semi-competitive systems, (4) civil-military coalition and (5) military oligarchy. In the case of Indonesia –since independence and the New Order era-, Janowitz categorized Indonesia as a civil-military coalition. In this model, the military expands its political activity and becomes a political bloc, the civilian leadership remains only in power because of the military’s active assistance¹⁰, and it serves as a bad example of civil military relation practice.

The next model of civil-military relations is the model proposed by Samuel Huntington. He argues that the-civil military relations should be projected into a form of civilian control over the military. He divided the civilian control into two categories: the Subjective Civilian Control and Objective Civilian Control¹¹. Subjective civilian control is achieved through maximizing civilian power, while minimizing military power by maximizing civilian groups influence in relation to the military. But, in this type of control, Huntington argued that the military will not serve its function as the “servant of the society” but rather to the interest of different civilian groups, which implied the possibility of an open conflict among them that at the end could bring the military into politics¹². According to Huntington the second model ‘Objective Civilian Control’ is much more favorable to be a healthy type of civil-military relations. Under this model the control is attained by maximizing military professionalism. Unlike the Subjective Civilian Control model, the Objective Civilian Control model implies that the professional military will serve as tool of the state. In essence, the Objective Control

⁷ Janowitz, Morris (1977): *Military Institutions and Coercion in the developing Nations*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 78

⁸ *Ibid.*, pp. 78-79

⁹ *Ibid.*, p. 79

¹⁰ *Ibid.*, pp. 82-83

¹¹ Huntington, *The Soldier and The State*, *op. cit.*, pp. 80-83

¹² *Ibid.*, p. 81



model recognizes autonomous military professionalism, while the subjective denies an independent military sphere. Objective civilian control over the military is healthy for democracy because it shapes the military into a politically neutral institution¹³. Therefore accordingly; another important requirement of a healthy civil-military relation in a country is characterized by the existence of objective civilian control practices.

1.2. Civil-Military relation and Democratization

It is well-known that civil-military studies came to the 'spotlight' in relation to democratization for many observers because many of the countries that were having problems democratizing were seen to have 'a unhealthy' civil-military relationship. Yuddy Chrisnandi argues that the slow progress of democratization in Indonesia is caused by the excessive intervention of military in political life, thus implying bad civil-military relations¹⁴.

Hence, in order to address the challenge of democratization and its relation to Indonesia's civil-military relations, I lay out the concept in the next section.

A) The Phases of Democratization and Post Transition Challenges

Democratization can simply be defined as a process toward democracy, and most comparative theorists generally recognize three phases of democratization:

1. Transitions

Scholars refer to a transition as the interval between one political regime and another, or others suggest that a true transition begins with a breakdown of an authoritarian regime and ends with the establishment of a democratic regime, characterized by free elections¹⁵.

2. Consolidation

Andreas Schedler suggests consolidation is institution building, in particular, the construction of all organization necessary to move a regime beyond mere elections toward liberal democracy. Hence, Linz and Stepan provide the definition of consolidation that probably has the widest acceptance. They suggest that a democracy is consolidated when it occurs as 'the only game in town'- meaning that a democratic regime is consolidated if no significant actors, national or international attempt to replace it, and if a substantial majority of public opinion believes that democracy is the best way to govern society and if governmental and nongovernmental forces agree to solve conflicts as outlined by the rules of democratic process¹⁶.

3. Established Democracy

¹³ *Ibid.*, pp. 81-84

¹⁴ Chrisnandi, Yuddy (2005): *Reformasi TNI: Perspektif Baru Hubungan Sipil-Militer Indonesia*, Indonesia, Penerbit Pustaka LP3ES, p. 136

¹⁵ Hood, Steven J. (2004): *Political Development and Democratic Theory*, Armonk, New York, M.E. Sharpe Ed, p. 25

¹⁶ *Ibid.*, p. 26



Normally scholars do not refer to conditions where democracy persists as being established, but rather as being advanced or mature democracies. Perhaps, established democracy can be characterized by the existence of a strong notion of rights, democratic virtues and confidence that democracy has an enduring quality not found in other regimes.¹⁷

Other scholars such as O' Donnell proposes to analyze democratization in terms of two transitions; the first being the transition from authoritarian rule to the inauguration of the democratic government and the second being the consolidation of the new democracy. Consequently, a transition results in the creation of a new democratic regime, whereas consolidation results in the stability and persistence of that regime.

One school of thought asserts that the crucial value of this moment –post transition- is that no one can guarantee that the process is irreversible. Even though the transition has succeeded in installing a new regime that does not necessarily imply that the situation could not deteriorate and break the consolidating process. That is why Caroline Boussard argued that the most important facet in democratic consolidation is a period to ensure the focus be placed on anti democratic institutions and non elected actors that can influence the political process negatively¹⁸. Accordingly, the most prominent institution that can negatively affect the consolidation is the military. This focus is important, because the existence of such anti democratic institutions can endanger the maturing process of political institutions that are needed in building a democratic state.

Similar to that, Huntington also implied *that post transition problem stemmed directly from the phenomenon of regime changes from authoritarianism to democracy*. The main issue and concern from studying many cases (for example in Latin America), is how to reduce or curb the military involvement in politics, establish a professional pattern of civil-military relations¹⁹, and put the military under 'Objective Civilian Control'.

Larry Diamond argues that, in order for democratization in the new transition states to succeed, civilian supremacy above military institutions is a necessity²⁰. Therefore by assessing the nature of the civil military relations – i.e. through military reform - in post Soeharto Indonesia, we can determine whether the democratization has been on the right track or not. Using theories cited above, I would argue that if civilian supremacy is on the rise and objective civilian control truly exists, then I could conclude that democratization in Indonesia is indeed on the right track.

1.3. Setting the Parameters for analysis

From the previous explanation, we can set at least two types of parameters to analyze Indonesian democratization by looking at the current state of civil-military relations in Indonesia, and to match those conditions with the prevailing theoretical bases.

¹⁷ *Ibid.*, p. 26

¹⁸ Boussard, Caroline: *Crafting Democracy : Civil Society in Post Transition Honduras*, p. 53, available at http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/crafting_democracy_caroline_boussard_hon_copy.pdf

¹⁹ See Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, pp. 208-210

²⁰ Diamond, Larry and Platner, Marc F.: *Hubungan Sipil Militer & Konsolidasi Demokrasi*, p. XXXIX



The first useful parameter is laid out by Samuel Huntington in his ‘objective civilian control’ model which consists of several characteristics:

1. High level of military professionalism and recognition by military officers of the limits of their professional competence;
2. The effective subordination of the military to the civilian political leaders who make the basic decisions on foreign and military policy;
3. The recognition and acceptance by that leadership of an area of professional competence and autonomy for the military;
4. As a result, the minimization of military intervention in politics and of political intervention in the military.²¹

Besides Huntington, Muthiah Alagappa also identifies a useful tool to analyze the existence of high civilian supremacy. If previously O’Donnell and Huntington argued that democratization requires some form of civilian supremacy to progress, Alagappa provides an appropriate description in order to assess whether there is a high or low level of civilian supremacy compared to the military institution. In order to identify the level of civilian supremacy, Alagappa suggests analyzing the scope and jurisdiction of the military involvement in five different areas: (1) the military’s political participation, (2) the institutional autonomy, (3) socioeconomic role, (4) security policy making, (5) involvement in illegal activities.

Alagappa further explains that ‘scope’ refers to the breadth of military participation in governance. Though important, scope alone is not sufficient to identify an expansion of military political role. For the latter to occur, scope must be accompanied with an increase of jurisdiction, which is the authority to make and implement policy. If the military itself decided on these roles or coerced the government into authorizing them, one might argue a case of role expansion and an increase in military influence.²² The important notion in this second parameter is that the combination of scope and jurisdiction will show the level of civilian supremacy over the military. If the scope and jurisdiction of the military is high then civilian supremacy is low and implies an unsuitable condition for democratization, and vice versa.

2. Post-Soeharto Civil-Military Relations

2.1. Indonesia Military’s Undemocratic Practices and the Need for Reform

Analyzing Alagappa’s five parameters -the Military Political Participation, the Institutional Autonomy, Socioeconomic Role, Security Policy Making, Involvement in Illegal Activities - it was obvious that the overwhelming role of the Indonesian military under the New Order exhibited a high involvement in politics, placed the civilian supremacy at the lowest level and implied a unhealthy civil-military relations uncondusive for democratization. Using the Dual

²¹ Huntington, Samuel P. (1996): “Reforming Civil Military Relations”, in *Civil Military Relations and Democracy*, edited by Larry Diamond and Marc F.Platter, London, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 3-4

²² Alagappa, *op. cit.*, pp. 31-38



Function doctrine that legitimizes the military to perform defense and social political activities without constraints, the military was used by Soeharto as a perfect tool to his regime and to strengthen GOLKAR²³ as his political ‘vehicle’, as well as using the military as a repressive tool to diminish all possible competitors. Systematically Soeharto was able to militarize the social and political aspects of society, and made the military a foundation for his administration.

The control of socio-political aspects was so blatant and excessive that some analysts consider the New Order a military regime. The excessive military’s role in socio-political realm can be observed by looking at several facts: in the first decade of Soeharto’s administration, 70% of cabinet members had military background; the appointed parliament members from the military amounted to of 20 % of 1000 members; until 1999 out of 27 provinces, 15 governors²⁴ had a military background; and large amount of military deployment in civilian departments rationalized through the ‘Kekaryaan’²⁵ doctrine.²⁶ Along with their involvement in politics, the Indonesian military is also known for its involvement in business practices.

AbdurRahim Ghazali argues that there are three reasons why military reform in Indonesia is urgent for the sake of Democratization:

1. The socio-political role of the military has overwhelmed all non military realms, stifling the aspirations of the people.
2. The military intervention in law enforcement activities –i.e. the police and judicial institutions- had engendered a sense of distrust of the people for law enforcement institutions, and in many cases initiated protracted conflicts and human right violations (i.e. the murder of Labor activist Marsinah,etc).
3. The military involvement in business institutions had nourished corruption practices and in some cases inflicted financial losses for the government²⁷.

The resignation of Soeharto on 21 May 1998 changed the whole situation; the usual ‘untouchable’ position of the military could no longer be sustained. After the reformation movement, the military was put under the spotlight, pummeled with harsh criticism for past abuses and blamed by many as responsible for the slow democratization process in Indonesia. The military had no option but to launch series measures to reform their institution.

2.2. Post Soeharto Military Reform Development

An agenda pushed by pro democracy forces was to diminish as soon as possible the capacity of the military for overwhelming intervention in social and political life; return them back to the barracks; and build a more professional military.

²³ GOLKAR or Golongan Karya is a political party found by Soeharto to support his regime. Hand in hand with the military, GOLKAR proved to be an effective way to maintain the New Order regime

²⁴ Sukardi, Rinakit (2005): *The Indonesian Military after The New Order*, Singapore, Nias Press, ISEAS, p. 151

²⁵ Kekaryaan doctrine is a doctrine that allows the deployment of active military officers in civilian department

²⁶ See Rabasa, Angel and Haseman, John (2002): *The Changing Political Role of The Military*, Santa Monica, RAND, p. 4

²⁷ Ghazali Abdurrahim: “Reformasi Hubungan Sipil Militer sebagai Prasyarat Demokratisasi”, *Kompas*, 16 Agustus 2002



Alagappa provides a useful tool to analyze whether the demand for military reform has created a suitable condition for democratization, by analyzing the issue of civilian supremacy and the rate of military intervention.

A) Military Political Participation

Alagappa proposed three arenas to be carefully looked at: increase or decrease in the military's political salience; changes in the extent and means of military political participation in politics; and changes in military's self conception²⁸.

The doctrinal reform, moving toward the New Paradigm

The first and foremost demand of '*reformasi*' in order to ensure the distance of the military from politics was by reforming doctrines used to legitimize their role in politics, namely the Dual Function. Dual Function doctrine stated that all military personnel had two obligations, which is as a defense-security entity as well as socio-political entity.²⁹ This doctrine was used by the TNI as a tool to legitimize their involvement and heavy penetration in civilian affairs, including civilian bureaucracy and political parties.

In order to meet the *reformasi* demands, the ABRI Commander In Chief, General Wiranto announced the implementation of ABRI's New Paradigm in social and political role on 5 October 1998, which consisted mainly four points.

- Changing the method so as not to be in the forefront. This meant that the pioneering and modeling roles of the military in society, nation and state life, which were dominant in the past and objectively needed at that time, were now given to the civilian institutions.
- Changing the concept from its role of control to influence. This meant the socio-political role of the military, as part of its total role, was no longer to appoint the military personnel to civilian posts but rather to contribute to constructive thinking.
- Changing the method from direct to indirect influence. Since the socio-political role of the military in the past had led to its involvement in day-to day politics, the principle of indirect influence meant the military was to be stripped of its socio-political role in day-to day politics.
- Role sharing with the other components of the nation. This meant that the socio-political role of the military should be integrated with the roles of all other parties in the integrated national system".³⁰

Looking at the paradigm shift, although the military was willing to shift from the old way of intervening political affairs, the New Paradigm did not completely abolish the military role

²⁸ Alagappa, *op. cit.*, pp. 34-35

²⁹ Dwifungsi Soebijono (1992): *ABRI : Perkembangan dan Perannya dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, p. 56

³⁰ Sukardi Rinakit, *op. cit.*, pp. 105-106



in social and political life. Rather the New Paradigm tried to re-position the military's standpoint by adapting to the new political environment.

KONTRAS, as the leading NGO criticizing the development of Indonesian military reform stated that at least there are several points that indicate a half hearted paradigm shift in this New Paradigm³¹.

Firstly, there are no clear statements to abolish completely the Dual Function; rather the New Paradigm still included the socio-political role of the military. KONTRAS argued that the second and fourth points in the New Paradigm are indicators that the military was still unwilling to retreat completely from politics.

Secondly, regarding role sharing the military clearly did not admit –or at least- realize that the military past role in political affairs was destructive and endangering Indonesia democratization. Furthermore the New Paradigm did not lay out the concept of civilian supremacy above the military institution.

The doctrine of dual function obviously still influenced the conception of the new paradigm previously declared on 5 October 1998. That is the reason why the wording of the statement seemed more like a redefinition of the TNI's socio-political role. However with the issuance of the TAP MPR (House of Assembly Act) number VI in the year 2000, the social and political role was completely eliminated and the Dual Function role was no longer relevant; the military had to focus their function as the nation tool for defense.³²

Other evidence of the growing confidence of civilians in their relationship with the military is the abolition of 'Kekaryaan' doctrine during the Abdurrahman Wahid administration. Historically, Soeharto issued Presidential Decision Number 79/1969 as a legal basis of 'Kekaryaan' which legitimized the appointment of military officers in civilian positions. President Wahid then liquidated the 'Kekaryaan' programme along with the body that supported it, the BABINKAR (Badan Pembinaan Kekaryaan). Two set of proposals, followed the abolition: those who wished to stay in civilian posts had to retire from the military while those who wishing to stay in the military would be deployed in TNI headquarters (MABES TNI).

Incremental Step toward Complete Eradication of Military's Social Political Role

Subsequently, after abolishing Dual Function doctrine, the military had to introduce several measures to demonstrate to society its complete withdrawal from its socio-political role and commitment to stay professional. I will argue with descriptions below that the socio-political role of the military had to be curtailed incrementally since the end of the New Order in order that civilians could exercise control over military.

³¹ KONTRAS (2003): *Politik Militer dalam Transisi Demokrasi Indonesia*, Jakarta, Kontras, pp. 25-28

³² Peran TNI Abad XXI, Markas Besar Tentara Nasional Indonesia, p. 6



The Continual Retreat from Parliament

The most prominent evidence of the military intervention in political matters was their presence in parliament although they did not have to compete in elections. Until the mid 1990's, the military held 100 free seats in the House of Representatives (DPR). After the fall of Soeharto, the military and police representation was reduced from 75 to 38 seats and was scheduled to be phased out from the DPR in 2004 and MPR (House of Assembly) in 2009.³³ Fortunately, in 2002 House of Assembly (MPR) annual meeting, the Commander in Chief (Gen. Endiartono Sutarto) decided that the military should get out from the parliament sooner, in year 2004³⁴.

Therefore after the 2004 general election, there were no representatives of military institution in both MPR and DPR. The phenomena of early military withdrawal from the parliament could be interpreted that the military needed to perform its commitment for reformation clearly before a watching public. Moreover, the withdrawal also sent a signal that to a certain extent the military had to comply with civilian demands.

The Announcement of Neutrality in Political Arena

In New Order era, the military institution was pressured by the regime to mobilize and sustain political support for Golkar Party as the incumbent political vehicle to stay in power. The 'spirit' of reformation pressed military to demonstrate its neutrality toward all political parties, including its 'old partner' GOLKAR.

To show its commitment, military leaders publicly announced institutional neutrality in political activities, especially in elections. In his address at the Commemoration of the birth of the TNI on 5 October 2003, General Endriartono Sutarto stated that it is illegal to use any TNI personnel or institution to support any political party. Further more he emphasized the TNI commitment not to use its rights to vote or be voted into office and to remain neutral in the 2004 election.³⁵

Not only did the military deliver its commitment to neutrality publicly, but its leader also demonstrated practical evidence in keeping a distance from real practical politics. Gen. Wiranto for instance, refused Habibie's proposal to become the candidate for Vice President in the 1999 election. This tradition was repeated again in the pretext of 2004 election when TNI chief General Endriartono Sutarto rejected many invitations to be vice president candidate.

B) Institutional Autonomy

Utilizing the term institutional autonomy, one should analyze civilian control over the military's organization and management³⁶. It implies that "civilian supremacy" requires civilians to have sufficient and proportional jurisdiction in managing internal military

³³ Rabasa, Angel and Haseman, John; *op. cit.*, p. 47

³⁴ "Ketika Jendral Bilang Golput", *Suara Merdeka*, 2 September 2002

³⁵ "Purnawirawan Jangan Gunakan TNI sebagai Sarana Cari Dukungan", *Kompas*, 2 October 2003

³⁶ Alagappa, *op. cit.*, p. 35



organizations. It means that civilian authority over promotions of senior officers; defense budgetary control; position for defense minister; involvement in defense policy; was no longer 'taboo' subject.

The Internal Reform of the Military

Sukardi Rinakit describes that the TNI internal reform program can be categorized into several steps³⁷:

1. Separation of the police (POLRI) from the military body
2. Abolition of the Central Council of Socio-Political Affairs (WANSOSPOLPUS) and the Regional Council for Socio Political Affairs (WANSOSPOLDA).
3. Changing of the socio-political staff of ABRI into the territorial staff of the TNI
4. The abolition of the military assignment in civilian posts through retirement and change of status
5. The organizational severance from GOLKAR and establishing a proper distance from other parties

Total Re-organization?

The military's internal re-organization is significant because the New Order regime had manipulated the military to serve its purposes. Therefore, the organization's capacities that served autocratic purposes had to be removed in order to ensure that military institutions will no longer have the capability to disrupt free and fair political processes needed to allow democratic consolidation to progress. The internal re-organization measures launched in the reform era by the government was directed to achieve such ends.

The military ability to manipulate socio-political life was weakened by eradicating WANSOSPOLPUS and its socio political staff. The military co-optation of civilian bureaucracy was reduced through the eradicating of military assignments to civilian posts. The neutrality from GOLKAR ensured the disconnection of military support for any specific political party. Lastly, the separation of the police force from the military necessitated the military to focus on its national defense role. Thus, military's internal re-organization program was a significant process in demonstrating both the increasing civilian authority over the military and the abolition of suppressive instruments.

Exercise Civilian Authority over Traditional Military Postings

Other important evidence recognizing the rise in civilian supremacy is through growing civilian authority in a field that was previously dominated by the military. By looking at the government policies – reviving civilian position in public administration; reducing the Army

³⁷ Sukardi, *op. cit.*, pp.108-109



dominance; appointing a civilian as a Defense Minister and liquidating military government agencies - I would conclude that there was an incremental progress toward increasing civilian authority.

The Civilianization of the Public Administration

In years past, active-duty military officers served routinely as cabinet ministers, director-generals within government departments, provincial governors, mayors, and many other positions. Now, political reform has civilianized the bureaucracy. Individuals with military backgrounds are allowed to continue to serve in the Indonesian cabinet and other civilian government positions, but active duty officers are now required to retire before they were allowed to serve in those positions. And importantly, active military officers were no longer appointed to those positions by the government, but rather the position was opened for democratic competition by means of election.

The Tradition of a Civilian as Minister of Defense

For the first time, after more than 40 years, the successive *reformasi* administrations appointed Mafud MD, Matori Abdul Djalil and Juwono Sudarsono, individuals with no military background as Defense Minister. Many people saw this as a step to further decrease the political role of the military as well as to spread a more 'civilian' outlook in the military dominated Department of Defense. Wahid himself, on one occasion stated that he hoped the appointment of a civilian Defense Minister would further strengthen civilian consolidation in the ongoing democratic transition³⁸. This tradition is also followed by his successor Megawati and Susilo Bambang Yudhoyono.

The Appointment of Non Army High Official in Strategic Positions

The other breakthrough pioneered by Wahid's administration was his appointment of Admiral Widodo AS as the TNI Commander in Chief. Again, in Indonesian history it was the first time for the Armed Forces to have a Commander in Chief who was not from the Army. More over, it was not the only position given to non Army officers. Other positions like the chief of BAIS (Badan Intelijen Strategis/ Strategic Intelligence Body) and chief of TNI Information Center (KAPUSPEN) were also given to officers from the Air Force. This policy was also followed by President Susilo Bambang Yudhoyono who appointed Air Force officer Marsekal Djoko Soeyanto as the TNI Commander In-Chief.³⁹ This progressive step was praised by many Indonesian analysts because it broke the long period of Army dominance, broadened the reform nuance in the TNI, and allowed for proportional power division among various military forces.

³⁸ Muradi (2005): *Kegamangan Politik TNI pada Masa Transisi*, Bandung, UNPAD Press, p.120.

³⁹ "Presiden Lantik Panglima TNI dan KASAU", *Media Indonesia*, 13 February 2006.



Liquidate the Military Government Agency

Bakorstanas (Coordinating Agency for the Maintenance of National Stability) and Litsus (Special Research Institute) were well-known institutions used by the military in the New Order to stifle and deter political opposition.

Bakorstanas in the first place was an agency established by the government to coordinate efforts from departments and institutions in tackling any disturbance, challenges and threats to national stability. In the long run, Bakorstanas was taken over by military officers to launch repressive measures against any opposing opinions.

Litsus was an agency developed to detect and ‘cleanse’ any activities related to communism or to the remnant of the PKI (Indonesian Communist Party). This body was known for its indiscriminate actions against those allegedly involved with forbidden organizations, and in several cases this agency was used to hamper any political actors by accusing them of being sympathetic to communism.

Thus, President Wahid’s decision to eliminate both agencies was fruitful to encourage more political participation and contributes positively to allow for free competition essential to consolidating the democratic transition.

C) Socio Economic Role and Illegal Activities

Controlling Military Businesses

There are several reasons why controlling military business is important for the notion of civilian supremacy in ensuring democratic consolidation:

1. One of the main reasons is when the military finances their activity outside the legal national budget; civilian authority will lose a legitimate method of controlling the military. Although the parliament has a right to control, monitor, and decide the amount of budget for the military, its authority is limited only to the official state budget. Problems can occur when the military start using financial sources outside the state budget to fund its activities. If the DPR (Indonesian Parliament) could not control and monitor “income” from external or off-budget financial sources, the military has an opportunity to act independently of parliament control, and by that extension, independent of civilian control.
2. The second reason is that, unmonitored business activities will encourage corrupt practices. The nature of secrecy evident military institutions makes it logical to conclude that the military will run their businesses in the same manner – meaning business operations compromised by the lack of transparency and possibly prone to corruption. One example of such practices was the misuse of approximately Rp.173 billion (US\$17.3 million) discovered by Major General Wirahadikusumah at a KOSTRAD linked foundation.



Indonesian Corruption Watch, one of the leading NGOs in fight against corruption practices, identifies three types of military businesses⁴⁰.

1. Formal Business. This includes business activities involving military as an institution.
2. Informal Business. This includes business activities that do not include military as an institution but only individuals from the military both active and retired.
3. Criminal Economy. Business activities that usually manifest itself in the form of illegal protection services or through illegal activities such as illegal logging or gambling.

Those practices in reality are very hard to control. Moreover, the fact that state budget can only cover one third of military operational requirements, is usually proposed as a strong reason for the military to cover it up by doing business. Mahfud MD, Minister of Defense in Abdurrahman Wahid administration commented that *“The state up to now can not finance even the military minimum requirement. State can only fund thirty percent of it; the rest is being funded by military business units. That is why for the time being I do not agree to eradicate all military business. If we are concern about the corruption, then what we have to do is to eliminate the corruptors, not the business unit”*.⁴¹

The effort to control the military businesses had started as early as Abdurrahman Wahid era by pushing for transparent auditing practices of military businesses. Progress was made through the issuance of the Bill 34 (TNI act) which stated that five years after the enactment, the TNI business units had to be ‘controlled’ by the government.⁴²

Progressive improvement is also shown by the Susilo Bambang Yudhoyono administration. He laid out steps needed to organize the military business units that in the end will be transferred to full government control either under the Department of Defense or the Department of Finance. The General Secretary of Department of Defense asserted that there are several measures to be taken; making an inventory list of military business units with the date line of 27 September 2005; verifying the corporations running the acquisition process of military business units which have the total minimum assets 15 billion rupiah and above would be managed in the form of holding company; and issuing presidential regulations as the further legal basis⁴³. The military business that has been audited and formally recorded is around 1520 units⁴⁴. All of which will be divided into 7 to 10 holding companies. To urge the process, General Edriartono Sutarto asserted military’s commitment to accomplish full divestment of military business to government. He stated that in two years the TNI will accomplish the task of transferring the units into full government control.⁴⁵

⁴⁰ Widayako, Danang, et al.(2002):*Bisnis Militer Mencari Legitimasi*, Jakarta, Indonesia Corruption Watch, pp.12-13.

⁴¹ Yulianto, Arief (2002): *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca ORBA: Di tengah Pusaran demokrasi*, Yakarta, PT.Raja Grafindo Persada, p.136

⁴² Marpaung, Rusdi et al.(2005): *Menuju TNI Professional : Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik*, Jakarta, Imparsial, p.263.

⁴³ “Informasi Pengalihan Bisnis TNI”, 9 september 2005, en <http://www.dmc.dephan.go.id/html/jakstra/2005/september/Pengalihan%20Bisnis%20TNI.htm>

⁴⁴ “Bisnis TNI yang sudah Diinventarisir sejumlah 1520”, *Republika*, Tuesday 14 March 2006.

⁴⁵ “Panglima TNI : Masalah Bisnis TNI sesuai target”, *Kompas*, 29 November 2005.



D) Security Policy Making

The last issue that needs to be examined is the realm of security policy making. Alagappa proposed that jurisdiction over security matters is an important indicator of the relationship of the soldier and the state. Continued military control of security policy making in post authoritarian states indicates a partial civilian control and the lack of democratic consolidation. This means, increasing civilian control over the security issues would demonstrate the progress of military subordination and the sign of positive democratic consolidation.⁴⁶ In Indonesia, positive developments were seen through the enactment of a legal right basis for civilians to exercise and to increase their role in security policy making.

The issuance of regulations increasing civilian jurisdiction

At least two laws have been enacted by the parliament that contributes to the expansion of civilian authority in security realm and the enhancement of military professionalism; the Bill No 3 year 2002 (UU 3 tahun 2002) on National Defense, and the TNI Bill no 34 year 3004 (UU TNI no 34/2004). One of the important contributions for Indonesia's civil-military relations could be seen from analyzing Article 14 to Article 17 in Bill no 3 year 2002 which granted authority to the President and the Defense Minister to formulate the general guidelines of the state defense policy. The other important bill enacted by the parliament during the Megawati era was the TNI Bill that regulates the TNI to specifically perform a solely defense function; defines TNI as a professional military, which is a well trained, educated, and equipped; and not involved in politics or business⁴⁷.

3. Analysis and impediments

3.1. The new path to Civilian Supremacy

Using Alagappa's parameters, one can argue that by looking at the surface there were extensive reform measures instituted since the fall of Soeharto regime and evidence of a decreasing role for the military in politics. The military had been through a series of doctrinal reforms; it had changed the old doctrine of dual function and 'Kekaryaan' that legitimizes their extensive role outside of defense. It had no socio-political organs any more due to its internal reform such as: the abolishment of socio-political organs from the military; the removal of oppressive instruments (Bakorstanas and Litsus). The military is also keeping its distance from politics; by completely withdrawing from the parliament and announcing its commitment to be neutral in politics. Its involvement in business is also incrementally controlled by the government through a divestment programme for military's business units. The civilian government also succeeded in exercising its authority in defense and security policy. The appointment of civilian for Minister of Defense; the increasing civilian authority in military senior officer appointment; and the enactment of new laws extending civilian jurisdiction were examples of expanding civilian authority. These examples demonstrate that Indonesia had entered a new stage of civil-military relations.

⁴⁶ Alagappa, *op. cit.*, p.36.

⁴⁷ Translated from UU TNI no 34 thn 2004.BAB II pasal 2.d. (TNI Bill no 34/2004 article II verse 2.d.)



If we consider Huntington's perspective of Objective Civilian Control, indeed there are movements toward Huntington's ideal. The military does not enjoy the dominant role in politics. They have to accept civilian authority and decisions in many areas. The removal of Wiranto (a powerful General in the Wahid era), the acceptance of the military of appointments of senior ranking military officers coming from non-Army backgrounds as the TNI Commander in Chief, and the auditing of military business practices that would be unthinkable in the New Order era. Based on that evidence I would say that indeed a healthier civil-military relationship is in the process of being established.

Despite all that positive trends, has the Objective Control over military and civilian supremacy implied the military's minimum role in politics had been fully attained? Is it enough to consider those procedural steps to have fulfilled the requirement for healthy civil-military relations needed for democratization? Has Indonesia been able to comprehensively put the military back to barracks, thus paving the way for democracy?

I would argue next, that while it is correct to say there was a positive progress toward better civil-military relations, this did not mean that democratization had attained its objective. The argument I describe below, shows that the process was colored by military resistance and several impediments (existing military business and territorial command structure). The civil-military relation is also experiencing fluctuation. Analysts such as George Aditjondro⁴⁸ would argue after few years of military reform, there is still no guarantee that the old autocratic attitude of the military could completely disappear and not re-appear in the future.

3.2. Do they just fade Away?

Aditjondro's worries are not without reasons. Questions of whether the military would fully and willingly comply to civilian authority, are crucial issues. It may sound contradictory, because using Alagappa's framework, the military's role in politics shows a decreasing trend. But by looking further at the dynamics around the process, the military also demonstrated resistance and influence against several measures taken by civilian government. At the end the term "Civilian Supremacy" is still questionable.

Government has incrementally run measures to divest military business units and made laws to emphasize the point that military does not involve itself in business. However, are all forms of military business being controlled by the Government? Up to now, not only has the government failed to restructure military's Territorial Command (KOTER)⁴⁹, but the military also demonstrated its refusal to reform KOTER. Such reticence on the part of the military allows us to question its willingness to comply with civilian control. Will the military regain its influence in politics? Or do they just fade away only to wait for the right moment to re-appear? Below, I will describe reasons why democratization has not yet been attained, and why civilian supremacy is not fully realized.

⁴⁸ Aditjondro, George Junus: "Reformasi di Titik Balik?", *Wacana*, Vol 17, n° III(2004),p.3.

⁴⁹ Will be discussed later to show how important it is for democratization to progress



3.3. The continuous existence of indirect Military influence in Politics

A) The Opposition and Tense Relation in Abdurrahman Wahid era

Dr. Mohammad Mahfud MD (Defense Minister in Wahid's era) maintained that from his perception, Wahid was the most consistent president or maybe 'radical' in his maneuvers to launch reform measures for the military⁵⁰. I would agree with his opinion because most foundations for military reform were done in his era. The change of Ministry of Defense and Security to the Ministry of Defense; the appointment of a civilian as Defense Minister; the separation of the National Police Force from the TNI; the liquidation of Bakorstanas & Litsus; the dismissal of General Wiranto from his post of Coordinating Minister of Politics and Security on 15 January 2000 for his alleged involvement in East Timor human rights violation; extensive senior officer re-deployment⁵¹, and the appointment of the first TNI chief from outside the Army camp were measures pioneered by President Wahid. However, measures such as the 'sacking' of strong figure such as Wiranto and the extensive redeployment of senior officers following his dismissal, invited strong resistance from military.

In the beginning of his administration, the tension between Wiranto and Gus Dur did not surface. After a report indicated that Wiranto involved in the East Timor tragedy, then Gus Dur moved to dismiss Wiranto from his cabinet. Former State Secretary Bondan Gunawan stated that at least there are two important reasons behind Wiranto's removal; first, the 'sacking' was actually an attempt to rescue Wiranto from facing a potential International Tribunal; secondly, the measures were seen as necessary because Wiranto was a strong symbol of the old power of Soeharto's cronies and suspected by Wahid to have his own agenda related to the New Order remnants.⁵²

Although the dismissal was President Wahid's prerogative, it still invited strong opposition from several senior officers. The manner, in which Gus Dur dismissed Wiranto by an open announcement after his return from Switzerland, was used by the senior officers of the military to de-legitimize Gus Dur. For instance Maj.General Djaja Suparman implied "*that this step could hurt the heart of the TNI and provoke them to 'do something' about it*"⁵³. His argument was also strengthened by Soejono who strongly claimed that this measure clearly dishonored the TNI.⁵⁴ While Gus Dur saw the dismissal as a tool to gain public support for his desire to establish civilian supremacy, the military saw it as a humiliation. Munir argued that military used 'the Wiranto's sacking' as a momentum to consolidate itself internally. The military used it to strengthen internal solidarity against the reform measures seen by them as intervening in the internal matters of the military⁵⁵.

The military resistance emerged again after the appointment of Lt-Gen Agus Wirahadikusumah as Pangkostrad (Commander of the Army Strategic Reserve) who was considered a progressive reformer by civilians. His open support for Gus Dur's decision to not only dismiss Wiranto but also to continue investigation of Wiranto and other military officers for their involvement in East Timor tragedy, had upset some senior officers. Most

⁵⁰ Haramain, A. Malik (2004): *Gus Dur Militer dan Politik*, Yogyakarta, LKIS, pp.vii-xii.

⁵¹ About 122 military senior officers were being re-deployed and promoted by Wahid in June 200. See Haramain, *op. cit.*, p.233.

⁵² *Ibid.*, p.250.

⁵³ Muradi, *Berpijak di atas Bara*, *op.cit.*, p.125.

⁵⁴ *Ibid.*, p.125.

⁵⁵ Haramain, *op.cit.*, p.248.



senior officers deemed Agus to have violated the military's code of conduct and set a bad precedence for military unity.

The opposition from the military grew stronger, when once again President Wahid tried to promote Agus Wirahadi Kusumah to become KSAD (Army Chief of Staff) replacing Gen Tyasno Sudarto. The military especially the Army gathered the support of all Pangdam (Area Military Commander) to reject Wahid's plan. The success of the military opposition was seen when twelve Generals threatened to resign⁵⁶ if Gus Dur continued his plan. The military's open refusal demonstrated how military obstructed a command from the person supposedly considered its Supreme Commander. Based on his critical position at that time, there was no alternative for President Wahid but to drop his plan.

B) The controversial proposals of the TNI bill draft article 19

The signing of TNI Bill no 34 year 2004 in Megawati era has also demonstrated the ongoing strong influence by the military over her administration. The TNI Bill was initially drafted to provide a legal basis for military reform, and served as a legitimate effort to create a professional military and strengthen civilian control over it. The initiative to formulate the first draft was taken by TNI headquarters in 2001. In 2003 the rough draft of the bill was brought before the public and invited heavy criticism. The public evaluated that the draft contained too many loop holes and obscurities about military's obligation to continue its reforms.

What was seen as more controversial by public was the proposal for article 19 of the TNI Bill. The article itself was drafted by Mabes TNI (TNI headquarters) and demonstrated an implicit unwillingness of the military to leave behind its past role and influence in politics. The insertion of the article in February 2003 caught the public by surprise due to the controversial nature of new TNI powers implied by the article. The draft stated that: *(1) In an emergency, where the sovereignty, the unity of the state and the safety of the nation is threatened, the TNI commander in chief can authorize the TNI forces as an initial step to prevent greater losses to the state; (2) The usage of the TNI forces implied by section 1 has to be reported to the president at least in twenty four hours*⁵⁷.

According to TNI chief General Endriartono Sutarto, the proposition was suggested by TNI Headquarters based on the consideration that although the command to use TNI force lay strictly in the hands of the president, in the event of an emergency the TNI Commander in Chief should also be granted the authority to deploy military forces. Then TNI commander would then report to the president within 24 hours⁵⁸.

The proposal aroused concerns from members of parliament and the public. It was seen to provide a legal basis for the military to deploy forces without prior approval from the president. Such an act could be lay the platform for the military to attempt a coup. Ikrar Nusa Bhakti agrees that this 'flexible' article could be interpreted as military's hidden intention to legalize coup attempt⁵⁹ based on a subjective understanding of the military's definition of the term 'emergency'. Moreover, this authority also opened the way for arbitrary use of force, the

⁵⁶ Sukardi, *op.cit.*, p.149

⁵⁷ Translated from Rancangan UU TNI no34 thn 2004 pasal 19

⁵⁸ See Rusdi Marpaung et al., *Menuju TNI Profesional Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik*, p.115

⁵⁹ *Ibid*, p. 120



neglect and by passing of the authority of the President and the parliament to had the prerogative to determine what conditions constituted an emergency.

Originally this controversial article was already discussed and then rejected by several members of the discussion team obliged to analyze the draft, but they could not come to a conclusion and decided to allow the TNI commander in chief to propose his definition⁶⁰. Although the article was rejected by the parliament, the proposal of this ‘coup article’ was seen by Ikrar as an attempt of the military to revive military’s political role and influence.

The bulk of the draft process of this law was done during Megawati’s administration allowing Sukardi Rinakit to argue that Megawati’s administration was more accommodative toward the military. What explains this behavior? I would argue that to understand this behavior –the accommodative attitude toward military- was linked to the history of Megawati’s cooperation with the military to bring down the Wahid administration. Maj.Gen. Saurip Kadi explained that the “...*military held an important role in toppling Wahid’s administration. The military was dissatisfied with Wahid maneuvers seen to be interfering too much in areas deemed to be in the military’s realm. Hence the TNI mobilized support to oppose Wahid*”.⁶¹ This phenomenon also strengthens the argument that the military still maintain its political influence.

3.4. The hard process of the acquisition and control of Military Business

Other parameters of success for Civilian Control, is through control of the military’s budget. Off-budget and independent military business practices would only jeopardize civilian control thereby endangering civilian supremacy. However, the already deep rooted involvement of the military in business - both legal and illegal - has complicated the procurement process aspects of military business. In reality, the military has also displayed certain oppositionist tendencies that could hamper the process.

A) Opposition in Gus Dur era

The strong reaction showed by the military for initiatives undertaken by Maj.Gen. Agus Wirahadi Kusumah during Gus Dur era, revealed the military reluctance to adhere to transparent practices in its business activities. Agus ordered a thorough audit of the Kostrad linked business enterprises and managed to discover a financial scandal. The auditor found evidence of the misuse of funds in both foundations –the Dharma Putra Foundation and Mandala Airlines – allegedly done by Maj.Gen. Djaja Suparman. The scandal itself would cause approximately USD 9.2 million losses. Later, a similar illegitimate fund withdrawal was also found in Army’s business enterprise Kartika Eka Paksi at the cost of USD 6.6 million⁶². While this disclosure was widely applauded by the public, essentially this instance marked the decline of Agus W.K career in the military. He became a target for majority officers who still dominated the military. Lt Gen. Kiki Syahnakri explained why Agus maneuvers were hated by senior officers. Kiki argued that “*Agus’s measures in declaring the*

⁶⁰ *Ibid*, p. 121

⁶¹ Haramain, *Gus Dur Militer, op.cit.*, p.284.

⁶² Hafidz, Tatik(2006): *Fading Away? : The Political Role of the Army in Indonesia Transition to Democracy, 1998-2001*, Singapore, Institute of Defense and Strategic Studies, p.163



scandal publicly was against the military ethical code and honor. Rather than revealing the scandal publicly, Agus should have reported only to his military superior to avoid further deterioration of the military's image"⁶³.

Agus's position was worsened by the fact that civilian support for him was unfortunately decreasing. At the same time, President Wahid was also unable to give him full support. Wahid himself was experiencing strong pressure from his political rivals due to his alleged misuse of Bulog (Logistical Institution) funds. Thus, at the time Agus needed a support from the president, Wahid could not provide it because he himself experienced a decline in influence and legitimacy. Having no political clout for protection in such an unfriendly environment, Agus was then 'sacked' from his position and brought before internal military trial for his act of violating military ethics.

B) The half Hearted Acquisition?

Deriving lessons from Agus Wirahadikusumah's experience, the successive administrations seem to take a more careful and incremental steps in controlling military business, even though it is already obliged by laws. Despite of the acquisition process that now has entered the process of auditing and inventory processing, there are several short-comings that should receive more attention:

- The process was not inclusive from the start. Analyst Kusananto Anggoro stated that the first mistake was the government's decision to give the task of auditing to the TNI not an independent auditor⁶⁴. The decision was seen by Anggoro to provide opportunities for military business units to escape divestment. Most business units experiencing decreasing assets allegedly mutated in order to avoid acquisition⁶⁵.
- The wording of the TNI bill "*professional military does not do business*" was criticized by public, because it does not provide a sufficient legal basis and sanction. The wording itself is too vague and open to multiple interpretations. Moreover, the wording does not recommend a clear limitation for military involvement in business. This explains why the informal type of military involvement in business is more difficult to control. Informal type of business involving both active (for instance they hold positions of either Chairman or investor) and retired military unfortunately could not be controlled, because it was seen to be in the private realm. This is quite worrisome, because in reality not only does the military use its influence in doing business but the informal practices are a dominant aspect of the military's modus operandi now⁶⁶. Lesperssi, an NGO focused on military issues, agreed that the informal business of TNI is exactly the dominant type of business that is 'mushrooming' currently. For instance, the method of utilising 'strong influence' by putting an important figure from the military in a company, and using parties that are known as TNI 's business partner serves as example of the military's indirect

⁶³ See Haramain, *op.cit.*, p.251

⁶⁴ "Cara Pemerintah Mengambil Alih Bisnis TNI Sudah Salah Sejak Awal", *Republika*, Thursday 23 February 2006.

⁶⁵ Bisnis Perseorangan TNI tak diperiksa, *Republika*, 3 March 2006.

⁶⁶ Bisnis Perseorangan TNI tak diperiksa, *Republika*, 3 March 2006.



involvement in business. In this indirect method, the TNI will not be engaged directly; rather they become known as ‘sleeping partners’⁶⁷, and therefore become untouchable.

The TNI’s Intransigence of in maintaining its Territorial Command Structure (KOTER)

Of all reform processes that took place after the New Order, one dominant issue defended heavily by the military was the continual existence of the Territorial Command Structure (Komando Teritorial / KOTER). Before understanding the need to restructure KOTER, we have to analyze first how the new order used this KOTER structure and what its relation was to military penetration into the socio-economic and political life of society.

The idea of KOTER was initially proposed by General Nasution to mobilize fresh support from society as a military basis to fight the attempts at recolonization by the Dutch after Indonesia had proclaimed her independence. The key point in KOTER is that the military will penetrate society at every level to be able to mobilize the popular support needed to launch counter-attacks against the invader. The doctrine was renewed in 1962, and the structure of territorial command then expanded with the creation of KOTER structure parallel to civilian government infrastructure reaching to the lowest level, namely village administration. For instance, in the Province the military structure is KODAM (Regional Military Command); in the Residency it is the Sub-Regional Military Command; in the District, regent is shadowed by the KODIM (Military District Command); at the Sub District level there is the KORAMIL (Military Rayon Command); and in the village is the BABINSA (Village Development Non-Comissioned Officers)⁶⁸.

Soeharto in New Order era ‘manipulated’ KOTER along with Dual Function doctrine and used them as his instruments to strengthen and deepen the military penetration in society to gain support for his regime. Deviating from the initial role as a tool to initiate popular support against a potential foreign invasion, KOTER has been transformed by the New Order regime to be a successful tool to control society even at the lowest level. KOTER structure was also proven to be a useful instrument by the military to run its business units. The extensive structure of KOTER down to village level permits the military to maximize their socio-political and economic role. This was shown by military domination started from selecting Lurah (village head), Bupati (District Head), up to employing Military officers in many civilian posts. Babinsa and Koramil were also used to force people in the villages to vote directly for the GOLKAR party in elections. The existence of the military in nearly all levels of society then minimized the role of civilians to the point of even neglecting them because it was impossible for civilians to compete against military apparatus. In a nutshell KOTER had succeeded in maximizing the socio-political and economic role of the military while it minimized the civilian role.

The Re-emergence of KOTER in Reform Era

The reform movement had also tried to abolish KOTER, but the effort was not sufficient to reconstruct KOTER fully. In order to meet the demands of reform, Agus Wirahadikusumah again was the first military officer who openly proposed to restructure KOTER by reducing KODAM (Area Military Command). Agus’s drastic proposals were softened by his colleague

⁶⁷ Beni Sukadis, Hendra, and Eric (2005): *Menuju TNI yang Professional Restrukturisasi Bisnis TNI*, Jakarta, LESPERSI, p.143

⁶⁸ Sukardi, *op.cit.*, p.22



Lt.Gen. Agus Widjojo after senior officers such as Ryamizard Ryacudu and Bibit Waluyo raised strong objections against Agus's proposal. The solution accepted by the military at that time was that KOTER will be restructured and its preparation would take 12 to 19 years⁶⁹. However the restructuring has started by dismantling the bottom three rungs of Territorial structure -namely BABINSA, KORAMIL and KODIM- and detaching the Socio and Political Affairs Office from KOTER structure.

Unfortunately, up to now the progress of KOTER restructuring had stopped at that lower level –BABINSA, KORAMIL, KODIM- without any further development. The rise of Megawati administration from the brink of tense civil military relations during Gus Dur era made Megawati reluctant to press for more reform. It can be seen that starting from Megawati era, the military had become confident enough to openly maintain and even to revitalize KOTER.

The military maneuver to sustain KOTER was demonstrated in several areas;

1. The Proposal in RUU TNI (draft of TNI bill)

The military devises Article 9d in a way that it can be seen as a legal tactic to revitalize KOTER. The article asserted that 'The Obligation of the Army is to perform territorial establishment according to its role and authority in order to create a unity with the people'. This article makes obvious the intention of the military to revitalize KOTER. In this kind of arrangement, civilian institutions have to compete with the military structure from the lowest level up to the highest. Due to the fact that the military is known for its well established capability compared to civilian institutions plus a long history in dominating civilian affairs, for as long as the KOTER still exists the military will always impose its influence on civilian leaders.

2. Re-establishing KODAM in Aceh during Megawati period

The re-establishment of KODAM in Aceh was evidence showing the military's ability to pressure the government on security policy. The idea of setting up a KODAM in Aceh that initially had been liquidated as soon as Soeharto left office became public knowledge after its announcement by Brig.Gen Djali Yusuf, the Commander of the Operational Command (Pangkolakops) in Aceh. His idea was strengthened by public statements from both KAPUSPEN TNI and TNI headquarters (MABES TNI). According to Rizal Sukma, the proposal was problematic for two reasons. First by proposing stating its views publicly, the military demonstrated an ability to pressure the administration to resolve the Aceh problem utilizing conventional military approaches, in contradiction to the government who were willing to take more peaceful approach. Moreover, the proposal should have been first internally debated in the Department of Defense and have the assent of parliament rather than the military unilaterally declaring their intent before public; next it shows the real face of the military that stuck to its KOTER paradigm even though it was contrary to reform demands⁷⁰.

3. Public Statements and Expansion Plans

Due to the fact that the TNI bill fails to address explicitly the territorial structure, the military through KAPUSPEN declared publicly that there is no change in the KOTER

⁶⁹ Tatik Hafidz, *op. cit.*, p.155

⁷⁰ Rifqie M.Muna, *Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional*, pp.33-39.



structure⁷¹. Following that interpretation, General Djoko Santoso, the KASAD (Army Strategic Reserve Commander) during SBY's administration announced his plan to expand the territorial bases to about 22 more⁷² consisting of 19 Makorem (KOREM headquarters) and 3 Makodim (KODIM headquarters). He further noted that especially in the era of fighting against terrorism, KOTER could be effectively utilized to pre-empt the terrorist activity from spreading. The plan was protested heavily by NGOs and public. First, the plan to revive KOTER has violated the spirit of total reform because it is in fact a reinvigorated autocratic instrument. Second, the fight against terrorism does not necessarily mean that the KOTER is needed. In the fight against terrorism, the Police and Intelligence forces are the security agencies that should be strengthened by the government.

By looking at the history of how KOTER was used by the New Order to strengthen the military's grip on society, I argue that the plan to revive KOTER could be seen as a 'move' by the military to regain its previous influence. Therefore in the foreseeable future, it is hard for us to see the complete abolition or restructuring of KOTER based on current evidence. The military indeed has demonstrated no intention to fulfill this restructuring demand, instead what we have seen is an open contestation by the military to sustain KOTER.

Conclusion: Will Democratization progress?

At the end of the day, all questions will boil down to one key theme, will democratization in a transitioning Indonesia have the opportunity to advance if we use the trajectory of post Soeharto of civil-military relations as a barometer?

From previous analysis, the civil-military relations in Indonesia are not something that is 'black and white'. It is fluctuating. The contestation between the civilians and the military could be described as 'tug of war', either side having a chance to win or to lose. But what important is not who wins or loses. Rather, it is a matter of whether democracy will prevail or not.

'Post Suharto Civil Military Development', we could see that indeed military involvement in politics is not as significant as in the New Order. All indicators show a significant decrease in military authority and jurisdiction in politics. The military's doctrine has been changed; its means to practical politics had been legally curtailed. Its autonomy in managing internal organization was clearly not immune any more from civilian involvement, the process of security policy making has now been opened for the civilian to participate, and their business practices are now entering a new period where control by civilian authority is growing. The legal basis for the role of the military and professionalism has been established through the promulgation of the TNI bill. Civilian supremacy is on the rise and Huntington's Objective Control to some extent is being exercised by civilian forces. Therefore looking at those phenomena, democratization in Indonesia is advancing and a healthier civil-military relations is a work in progress.

Despite all that progress, I would argue, that achieving progress itself is challenging. From the three different impediments described before (continual influence of the military, difficulties in military business divestment and KOTER), I argue that to some extent the

⁷¹ "Tak Ada Perubahan Struktur di TNI", *Kompas*, 1 October 2004.

⁷² "LSM pertanyaan Penambahan Komando Teritorial", 2 abril 2006, en http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/03/30/brk_20050330-39_id.html.



military has shown resistance toward civilian control. Only two administrations after Soeharto, the military were able to regain their influence and exercise indirect pressure on civilian forces on several issues. The example of the tension arising between civilians and the military in Gus Dur era and the military proposal of potential 'coup' bill, indicated that the military was not completely willing to be subordinated and preferred a balance of power relationship with civilians. The 'die hard' attitude of the military in maintaining the territorial command and the weak civilian efforts to re-shape the KOTER, strengthen my argument, that though the military is not as strong as during the New Order, they still remain influential and not totally subordinated to civilian leadership.

The issue of reaching objective civilian control and moving in the direction of civilian supremacy cannot be attained if the two issues of military business and Territorial Command structure have not been addressed. Both issues are connected; the continual existence of territorial command will carry with it political and economic implications. Politically, however, the parallel structure of military's KOTER on the ground will compete and influence the political structure of government, and the chance of military dominance remains a possibility, especially in conflict areas. Economically, the establishment of territorial commands itself burdens the defense budget. The nature of 'self budgeting' of the territorial structure at the end will 'provoke' the military to do business. If it happens, the civilian leadership will experience more difficulty to objectively control the military.

So how do we assess the prospect of democratization? I would argue that Indonesia is moving on the right track towards democracy. The key point to sustaining the momentum and keeping democratization from suffering set backs, is to continuously keep the military's involvement and influence in politics to the minimum. To achieve that end, in an era where the military's influence still exists and not completely curtailed is by making sure that military business is fully controlled and the 'hegemonic' KOTER structure is reconfigured. If we are able to resolve those impediments, then we can have healthier civil-military relations that will bring Indonesia closer towards democracy.





RETHINKING TERRORISM IN INDONESIA: LESSONS FROM THE 2002 BALI BOMBING

Adrianus Harsawaskita¹

Parahyangan Catholic University, Bandung

Evan A. Laksmana²

Nanyang Technological University, Singapore

Abstract:

It is the main argument of this article that we need to rethink the issue of terrorism in Indonesia because considering the country's historical, political, and legal context, it could be used as a tool to strengthen the arm of the military and police. If the underlying notion of Indonesia's fragile democracy is considered, then any measure to deal with terrorism should be scrutinized. Finally, we believe that terrorism could be crushed by legal means, without overstepping civil liberties.

Keywords: terrorism; democracy; Indonesia.

Resumen:

El principal argumento de este artículo es que necesitamos pensar de nuevo sobre la cuestión del terrorismo en Indonesia, ya que considerando el contexto histórico, político y legal del país, podría ser utilizado como mecanismo para fortalecer a las fuerzas armadas y la policía. Si se tiene en cuenta la noción subyacente de la frágil democracia de Indonesia, entonces hay que analizar cuidadosamente cualquier medida para afrontar el terrorismo. Finalmente, creemos que el terrorismo podría ser aplastado por medios legales, sin interferir en las libertades individuales.

Palabras clave: terrorismo; democracia; Indonesia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Adrianus Harsawaskita is a lecturer at the Department of International Relations, Parahyangan Catholic University in Bandung, Indonesia. He holds a Bachelors Degree in Political Science from the University of Indonesia, and a Masters Degree in Southeast Asian Studies from the National University of Singapore. *Address:* Universitas Katolik Parahyangan, Jalan Ciumbuleuit 94, Bandung 40141 Indonesia.

² Evan A. Laksmana is a research analyst at the Indonesia Programme, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore, and a Masters student (Strategic Studies) at the same school. He holds a Bachelors Degree in Political Science from the Department of International Relations, Parahyangan Catholic University. Previously, he was a delegate to the 2006 Harvard Project for Asian and International Relations in Singapore.

Address: S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Blk S4, Level B4, Nanyang Avenue, Singapore 639798. *E-mail:* isevan@ntu.edu.sg.



Introduction

“I don’t think you can look at radical Islam in Indonesia without looking at manipulation by the [government] security forces.”
Sydney Jones³

“[one of the] causes of the “paralysis” in dealing with terrorism was the very good connection between the security apparatus with terrorists and street hoodlums.”
Abdurrahman Wahid⁴

Today, terrorism has become a part of our life, whether we like it or not. Although as a phenomenon terrorism is not new in itself, never has terrorism throughout its history generated as much attention as it is today. For America and the world the turning point began on September 11, 2001 as the hijacked planes crashed into the World Trade Center and Pentagon. For Indonesia, and Southeast Asia, that moment was when Bali, the “Island of the Gods,” exploded on October 12, 2002.

The suicide bombing served as Indonesia’s wake up call that the threat of terrorism has manifested itself in its worst form at their most cherished Island. The Indonesian government under then President Megawati Sukarnoputri immediately responded to the threat. Among others, through the issuance of the Government Regulation *in lieu* of Law (*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang* or *Perppu*) No. 1/2002 on Countering Criminal Acts of Terrorism, followed by the *Perppu* No. 2/2002 on the Implementation of *Perppu* No. 1/2002 on Countering Criminal Acts of Terrorism in the Bali Bombing of October 12, 2002.⁵ The latter was enacted on October 18, 2002, while the former was finally signed and enacted on April 4, 2003. In addition, the government and parliament also signed the Law No.15/2003 on Anti-Terrorism. The enactment of the laws and the subsequent arrests had repercussion beyond terrorism.

Most analysis out there focused on the root causes of the problem, on Islam, or on the operational capability or ideology of *Jemaah Islamiyah* (JI), suspected to be behind the bombings. The abovementioned quotes from Sydney Jones of ICG and former Indonesian President Gus Dur clearly shows that terrorism is not a clear cut issue. This paper will attempt to present a different kind of analysis to the issue of terrorism in Indonesia as it focuses on the impact or potential repercussions in the context of the reform and democratization process while grounding ourselves to three context: historical, political, and legal. For the purpose of analysis however, the main scope of the discussion would only be limited to the 2002 Bali bombings and its immediate impact. We wish to present several lessons drawn from this in order for us to rethink the issue of terrorism in Indonesia.

This article will look at several major parts. First, we will outline the existing literature and identify where our article lies. Second, we will analyze the three related areas and context of terrorism in Indonesia: historical, legal, and political. We believe that these three contexts

³ As cited by Dahlby, Tracy (2005): *Allah’s Torch: A Report from Behind the Scenes in Asia’s War on Terror*, New York, Harper Collins, p. 142.

⁴ See Wahid, Abdurrahman (2006): *Islamku Islam Anda Islam Kita: Agama Masyarakat Negara Demokrasi*, Jakarta, The Wahid Institute, p. 292.

⁵ These legal measures were considered in cases of “emergency.” Indeed, *Perppu* No. 2/2002 employs a retrospective principle, which is unconstitutional. We will discuss this later on.



would help us demonstrate why there is a potentially more dangerous threat than the threat posed by terrorist, i.e. the threat to Indonesia's reform and democratization process. Third, we hope to show some rationale and lessons from all of the above. It is the main argument of this article that we need to rethink the issue of terrorism in Indonesia because considering Indonesia's historical, political, and legal context, it could be used as a tool to strengthen the arm of the military and police. If the underlying notion of Indonesia's fragile democracy is considered, then any measure to deal with terrorism should be scrutinized. Finally, we believe that terrorism could be crushed by legal means, without overstepping civil liberties.

1. Brief Literature Review

In terms of where this article stands, we profess that we are not offering something entirely new to the existing wealth of literatures on terrorism in Indonesia and Southeast Asia. However, we do try to highlight and bring forth some of the briefly-mentioned points by only a handful of scholars and remind the public of the importance of fighting terror without trampling on civil society, especially in a country like Indonesia.

In the aftermath of the Bali bombing, a wealth of literature on Southeast Asian terrorism has surfaced, written by Indonesians and non-Indonesians, both in English and Indonesian languages. Some focused on certain aspects more than the other, some tried to offer a more holistic, and complicated, approach to the subject. These literatures would be useful for us to get a glimpse of the voices out there. Getting a sense of the voices out there could highlight certain lacking aspects in the approach to terrorism in Indonesia that we try to redress in this article.

First of all, several governments produced official documents on the threat of terrorism, such as the Singaporean and Australian government.⁶ The Indonesian police also published their own account of the Bali bombings in a "white book" outlining the impact of bombing to Bali, the early response from the Police as well as their investigation in solving the case, as well as mentioning several future challenges in dealing with terrorism in Indonesia.⁷

That being said, generally speaking, the approach to study of terrorism in Southeast Asia could be categorized into: international terrorism, regional security, and country specific.⁸ All of these approaches have contributed their own nuance in understanding conflict and terrorism in Indonesia and the region. The global network, or international terrorism, perspective is perhaps most represented by the work of Gunaratna on Al Qaeda (AQ), in which he dedicated a chapter AQ's Asia network.⁹ He then outlined briefly several radical

⁶ Ministry of Home Affairs (2003): *White Paper: The Jemaah Islamiyah Arrests and the Threat of Terrorism*, Singapore, Ministry of Home Affairs; Australian Government (2004): *Transnational Terrorism: The Threat to Australia*, Department of Communications, Information Technology and the Arts.

⁷ Muhammad, Farouk and Sulistyono, Hermawan (eds.) (2004): *Buku Putih Bom Bali: Peristiwa dan Pengungkapan*, Jakarta, PTIK Press.

⁸ Thayer, Carlyle: "New Terrorism in Southeast Asia," in Kingsbury, Damien (ed.) (2005): *Violence in Between: Conflict and Security in Archipelagic Southeast Asia*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, p. 53. He mentioned that the "international" school is represented by figures like: Peter Bergin, Rohan Gunaratna, the "regional security" school: Zachary Abuza, Peter Chalk, Maria Ressa, Andrew Tan, while "country specific" school: Greg Barton, Michael Davis, Greg Fealy, Robert Hefner, Paul Nitze, International Crisis Group, and Martin Van Bruinessen.

⁹ Gunaratna, Rohan (2002): *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York, Berkley Books, pp. 222-293. A 7 page analysis was dedicated on Indonesia specifically.



groups operating in Indonesia and their “links” to AQ. This work however appears to be more descriptive and too brief to capture the larger picture and did not consider the Indonesian context, while some of the sources he cited also seem to be dubious.

Meanwhile, the regional security approach could be seen for example in the work of Tan¹⁰ or Jones, Smith and Weeding who analyzed the process by which AQ has sought to co-opt essentially localized struggles in Southeast Asia into an evolving network of worldwide Jihad.¹¹ Moreover, they suggest that the roots of a Southeast Asian terror network can be traced to the Philippines and Indonesia, and that these groups were later combined through the auspices of AQ. This is not a new argument.

For example, the theme of Smith’s edited volume seems to center on similar notions that Southeast Asia is vulnerable to international terrorism because of its physical “enabling environment” that fosters the growth of transnational violence, complicated by the common Afghanistan experience that has allowed JI, AQ, and other groups to propagate a pan-Islamic ideology to infiltrate many parts of the region.¹² This kind of view was also reiterated by the works of Abuza.¹³

Nevertheless, there are several edited volumes that might help us paint a bigger picture.¹⁴ This might also lead to more complexities. One of the initial Indonesian literatures for example mentioned various possible variables in explaining the phenomenon, including the involvement of foreign terrorist network, the Indonesian military, or the possible linkages with past militant groups.¹⁵ Others like Bratley, have focused on the complexities in dealing with Southeast Asian terrorism using JI as a case study and analyzed key factors: the strengths of JI’s network and operations, Southeast Asia’s current operational environment, the complications facing ASEAN, and the challenges of regional governments.¹⁶ All the abovementioned appears to be signaling a “counter-terrorism” approach.

Recent work by Tan however, appears to be moving away from such narrow approach. He argued that “there has been a gradual appreciation that underlying terrorism within the region are fundamental grievances of a political, economic, and social nature that pre-dated Al

¹⁰ Tan, Andrew: “The New Terrorism: How Southeast Asia Can Counter It,” in *September 11 & Political Freedom*, eds. Uwe Johanen, Alan Smith, and James Gomez, 86-113 (Singapore: Select Publishing, 2003)

¹¹ David Martin Jones, Michael L.R. Smith, and Mark Weeding, “Looking for the Pattern: Al Qaeda in Southeast Asia: The Genealogy of a Terror Network,” *Studies in Conflict and Terrorism*, 26 (2003): 443-457

¹² See Paul J. Smith, “Introduction,” in *Terrorism and Violence in Southeast Asia: Transnational Challenges to States and Regional Stability*, ed. Paul J. Smith, xii (London: M.E. Sharpe, 2005)

¹³ Zachary Abuza, *Crucible of Terror: Militant Islam in Southeast Asia* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003); Zachary Abuza, *Muslim, Politics, and Violence in Indonesia: An Emerging Jihadist-Islamist Nexus?* NBR Analysis, Vol. 15, No. 3 (September 2004); Zachary Abuza, “Tentacles of Terror: Al Qaeda’s Southeast Asian Network,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 24, No. 3 (December 2002): 427-465; Zachary Abuza, “The War On Terrorism in Southeast Asia,” *Strategic Asia 2003-2004*: 321-364

¹⁴ See for example Damien Kingsbury, ed. *Violence in Between: Conflict and Security in Archipelagic Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005); Kumar Ramakhrisna and See Seng Tan, eds. *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003); Andrew T.H. Tan, ed. *A Handbook of Terrorism and Insurgency in Southeast Asia* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007)

¹⁵ S. Yunanto, et. al. *Gerakan Militan Islam di Indonesia dan di Asia Tenggara* (Jakarta: The RIDEP Institute and Friedrich Ebert Stiftung, 2003)

¹⁶ See Brek Batley, *The Complexities of Dealing with Radical Islam in Southeast Asia: A Case Study of Jemaah Islamiyah* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, 2003), 2



Qaeda and the events of 9/11.”¹⁷ He also offered a different typology of contemporary terrorism and insurgency in Southeast Asia.¹⁸

Finally, the “country specific” approach that has its own distinct focuses on the subject. Some are focused on Islamic-nuances of the issue (e.g. radical Islam, Islamism, etc.), on Jemaah Islamiyah or Darul Islam itself, on the political landscape, or even on regional conflicts in Indonesia. These are only a freckle of the specific aspects of the Indonesia-centric approach as each of these focuses has their own derivative sub-focus.

Using Islamic nuances and lens to understand and explain terrorism in Indonesia is perhaps the widest approach used. One of the most prominent examples of scholarship on Islam in Southeast Asia, and Indonesia, is perhaps Fealy and Hooker’s work.¹⁹ Prominent statesmen like Gus Dur also try to explain Indonesia’s Islam in relation to terrorism.²⁰ Some tried to look at Southeast Asian Islam, others tried to look at the bigger picture of Islam and politics in Indonesia.²¹ Some even looked at the Javanese nuance as it relates to Islam and radicalism.²²

Others like Turmudi and Sihbudi tried to give a comparative analysis of the radical movements in the Islamic world and Indonesia, while trying to present the general picture of Islamic radicalization in Indonesia as they zeroed in on the Islamic boarding schools (*pesantren*), implementation of Islamic Law, and the effort to establish an Islamic state and caliphate.²³ Jamhari and Jahroni are examples of those that deal with more specific parts, like Salafism and radicalism. They mapped out the broad picture of radical Islamic movements in Indonesia while grounding the analysis on social, historical, religious, and political context.²⁴ There are also those that focused on the radical Islamic ideologies of JI members and how to

¹⁷ Andrew T.H. Tan, “Terrorism and Insurgency in Southeast Asia,” in *A Handbook of Terrorism and Insurgency in Southeast Asia*, ed. Andrew T.H. Tan, 3 (Cheltenham: Edward Elgar, 2007)

¹⁸ Namely: separatist insurgencies, armed anti-government political opposition groups, radical Islamist groups aiming to overthrow the central government through the use of violent terrorist tactics and to impose a Muslim state run strictly according to Muslim laws, legitimate radical organizations that have known sympathies for radical Islamist ideology.

¹⁹ Greg Fealy and Virginia Hooker, eds. *Voices of Islam in Southeast Asia: A Contemporary Sourcebook* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006)

²⁰ See for example Abdurrahman Wahid, *Islamku Islam Anda Islam Kita: Agama Masyarakat Negara Demokrasi* (Jakarta: The Wahid Institute, 2006)

²¹ Azyumadri Azra, *Konflik Baru Antar Peradaban: Globalisasi, Radikalisme dan Pluralitas* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002); Azyumadri Azra, “Bali and Southeast Asian Islam: Debunking the Myths,” in *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia*, eds. Kumar Ramakhrisna and See Seng Tan, 39-58 (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003); Greg Barton, “Islam, Islamism, and Politics in Indonesia,” in *Violence in Between: Conflict and Security in Archipelagic Southeast Asia*, ed. Damien Kingsbury, 75-104 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005)

²² Greg Fealy, “Militant Java-based Islamist movements,” in *A Handbook of Terrorism and Insurgency in Southeast Asia*, ed., Andrew T.H. Tan, 63-75 (Cheltenham: Edward Elgar, 2007)

²³ Endang Turmudi and Riza Sihbudi, eds. *Islam dan Radikalisme di Indonesia* (Jakarta: LIPI Press, 2005)

²⁴ Jamhari and Jajang Jahroni, *Gerakan Salafi Radikal di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004); Jajang Jahroni, “Gerakan Salafi di Indonesia: Dari Wahhadi sampai Laskar Jihad,” in *Gerakan & Pemikiran Islam Indonesia Kontemporer*, eds. Rizal Sukma and Clara Joewono, 113-138 (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2006)



counter them.²⁵ One such work is by Hassan's theological work in rebutting the ideological justifications written by Imam Samudera, the convicted Bali bomber.²⁶

Meanwhile, Abuza's recent book sought to "explore how three complex phenomena – the rise of Islam as a social and political force; the collapse of a centralized, authoritarian system of government; and the emergence of a marked upsurge in political violence and then terrorism – are related."²⁷ He began to give a relatively broader picture than usual as he began to distinct between JI and its related terrorism and other radical Muslim groups. Finally, he remarked that two future scenarios are more likely: rising Islamist influence and continuing violence or increasing Islamist influence but decreasing violence. He highlighted the Islamism however, without fully understanding the true nature of it.²⁸

This leads us to the next type of literatures, the views from the radical circles themselves, whether activists or JI members. There are at least two biographies, by Imam Samudera, the convicted Bali bomber, and by the alleged spiritual head of JI, Abu Bakar Ba'asyir.²⁹ In his book, Ba'asyir explained his teachings on how to uphold Islam, based on his preaching activities while he was in prison. The first chapter was on his biography. Interestingly, at the end, he argued that suicide is wrong and forbidden under Islamic Law, but *istisyhad* (the search for martyrdom) is not and that recent bombing events were such practices, although he regrets that they were conducted in a safe zone.³⁰ Meanwhile, Imam Samudera's book was largely based on his prison diaries dealing with his childhood and experiences in Afghanistan, as well as his ideological and theological justifications for jihad and the Bali bombings.³¹

The Islamic "activists" have also published several books.³² Although their overall arguments might seem biased and "conspiratory," some of the facts could be verified. Interestingly, they seem to be pointing to the role of Indonesia's domestic intelligence in "engineering" terrorism, although they eventually blame foreigners conspiring to destroy Islam. Their point that intelligence and military apparatus are trying to regain their political power using "terrorism" is an indication that they are not completely out of touch with the

²⁵ Which was argued as one of the critical front in the strategic counter terrorism battle. For argument encouraging counter-ideology, see for example Rohan Gunaratna, "Combating Al Jama'ah Al Islamiyah in Southeast Asia," in *The Ideological War on Terror: Worldwide Strategies for Counter-Terrorism*, eds. Anne Aldis and Graeme P. Herd, 125-126 (London: Routledge, 2007)

²⁶ See Muhammad Haniff Hassan, *Pray to Kill* (Jakarta: Grafindo, 2006)

²⁷ Zachary Abuza, *Political Islam and Violence in Indonesia* (London: Routledge, 2007)

²⁸ For example, he argued that "almost all Islamists, both modernists and traditionalists, are bound by the belief that Indonesia should be governed by Islamic Law." Although he attributed "Islamists" as part of the "radical Islamic groups," his use of the term while adding "modernist and traditionalist" categories indicates his inability to grasp the nature and context of Islam in Indonesia. This is not surprising since he was never an Islamic scholar or an Indonesianist for that matter.

²⁹ Imam Samudera, *Aku Melawan Teroris* (Solo: Jazera, 2004); Abu Bakar Ba'asyir, *Catatan Dari Penjara: Untuk Mengamalkan dan Menegakkan Dinul Islam* (Depok: Penerbit Mushaf, 2006)

³⁰ Ba'asyir, *Catatan Dari Penjara*, 281-283.

³¹ Several "encouragements," like hacking and perseverance, were later incorporated as well. Rumor has it that intelligence agencies in Indonesia have tried to get rid of the book from major bookstores fearing that it could be used as a "recruitment tool."

³² See for example Umar Abduh, *Konspirasi Intelijen dan Gerakan Islam Radikal* (Jakarta: Center for Democracy and Social Justice Studies, 2003); Tim CedSos, *Di Balik Berita Bom Kedutaan Besar Australia dan Skandal Terorisme* (Jakarta: CedSos and KAL-SMID, 2006).



reality of Indonesia today.³³ Thus, some of the facts could serve as bread crumbs leading to a different take on the situation.

After Islamic nuances, the focus on Jemaah Islamiyah (JI), and Darul Islam as its precursor, is the second most written subject relating to terrorism in Indonesia. On Darul Islam, there are several books published pertaining to their history and development.³⁴ Others have focused more specifically on the thinking and ideology of the leaders and organization.³⁵ While on JI, some tried to analyze very specific aspects of it, like the role of kinship, the interconnection of the network, or its founding charter.³⁶ One study on JI's charter, the General Guidelines of the Struggle of Jemmah Islamiyah (PUPJI) tried to explain JI's organizational behavior, principles, and practices aimed at highlighting JI's strategic, religious and tactical instructions.³⁷

However, an excellent example of the history and development of the group itself is perhaps the one authored a former JI commander, Nasir Abas.³⁸ As a former insider, he offered many interesting information, including most of the names of JI members sent to Afghanistan and Philippines. His detailed description of the group is probably only paralleled by Conboy's and ICG reports.³⁹ Although Conboy's work may not be an academic work – it appears to be descriptive and narrative, the work reveals perhaps the most complete picture of JI as a group, as well as several of its most notorious members along with their activities and links with various actors in Indonesia and Southeast Asia.⁴⁰ He analyzed that “extremism in Southeast Asia – and especially Indonesia – may go into remission in the coming years, but it is almost certain to return in the future under different names.”

Meanwhile, Barton's work on JI included a detailed account of how the 2002 Bali bombings were solved with the help of various foreign parties.⁴¹ Islamic nuances were also strong in his arguments as it was aimed “to provide a contextualized understanding of Indonesian Islamism in all of its forms, and to offer an objective assessment of the risk Islamist radicalism presents to the social and political stability of the region.”⁴² This leads us

³³ See for example, Tim Cedsos, *Di Balik Berita*, 3. For example, their description on the case of Umar al Farouq and his “handler” from the State Intelligence Agency (BIN), Abdul Harris, were confirmed by similar reports made the respectable *Tempo* magazine. See Abduh, *Konspirasi Intelijen*, 33-85.

³⁴ See for example C. Van Dijk, *Darul Islam: Sebuah Pemberontakan* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1993); Holk H. Dengel, *Darul Islam dan Kartosuwirjo: Langkah Perwujudan Angan-angan yang Gagal* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005);

³⁵ See Al Chaidar, *Pemikiran Politik Proklamator Negara Islam Indonesia S.M. Kartosoewirjo: Fakta dan Sejarah Darul Islam* (Jakarta: Darul Falah, 1999); Kholid O. Santosa, *Jejak-Jejak Sang Pejuang Pemberontak: Pemikiran, Gerakan, dan Ekspresi Politik S.M. Kartosuwirjo dan Daud Beureuh* (Bandung: Segi Arsy, 2006). The biggest part of Chaidar's book however was dedicated to appendices consisting of various organizational documents of the movement as well as past media reports.

³⁶ On the role of kinship, see Noor Huda Ismail, “The Role of Kinship in Indonesia's Jemaah Islamiya,” *Terrorism Monitor*, Vol. 4, Issue 11 (June 2006); on the use of social network analysis, see Stuart Koschade, “A Social Network Analysis of Jemaah Islamiyah: The Applications to Counterterrorism and Intelligence,” *Studies in Conflict and Terrorism*, 29 (2006): 559-575.

³⁷ Elena Pavlova, “Jemaah Islamiyah according to PUPJI,” in *A Handbook of Terrorism and Insurgency in Southeast Asia*, ed. Andrew T.H. Tan, 76-103 (Cheltenham: Edward Elgar, 2007)

³⁸ Nasir Abas, *Membongkar Jemaah Islamiyah: Pengakuan Mantan Anggota JI* (Jakarta: Grafindo Khazanah Ilmu, 2005)

³⁹ Later on he would help the police in their interrogation efforts as well as providing valuable information on the group's network and movement.

⁴⁰ Ken Conboy, *The Second Front: Inside Asia's Most Dangerous Network* (Jakarta: Equinox Publishing, 2006)

⁴¹ Greg Barton, *Jemaah Islamiyah: Radical Islamism in Indonesia* (Singapore: Singapore University Press, 2005)

⁴² Barton, *Jemaah Islamiyah*, 25



to another view focusing on the political condition in Indonesia as an impediment in the war against terror in Southeast Asia.⁴³

Smith argued that Indonesia's "enabling environment" for Jemaah Islamiyah has been a widespread public disbelief about the threat posed and that Megawati's inaction is due to: elite political resistance of being seen to cave to foreign demands, hesitation to act against Islamic groups, and the denial that Islamist extremist represent much of a threat.

That being said, others have tried to respond to Smith's argument by focusing on Indonesia's response. For example, Wise described how Indonesia responded to the threat and how its international partners have assisted the Indonesian government.⁴⁴ The book detailed Indonesia's responses, including the laws, security mechanism and institutions erected in the aftermath of the Bali bombing⁴⁵, as well as the various financial aids. It concluded by offering short-term, medium-term, and long-term strategy that Indonesia could adopt in their effort to curb terrorism.

Another focus has been on regional conflicts inside Indonesia. There are certainly many works that have been done on it, but seldom relate it to the issue of terrorism. The latest study by Sidel tried to highlight the connection between the two as he takes analyzed the shifting pattern of religious violence in Indonesia: riots in provincial towns and cities (1995-1997), anti-witchcraft campaigns in Java and inter-religious pogroms in Sulawesi and Maluku (1998-2001), and paramilitary mobilization and terrorist bombings under the sign of "jihad" (2000-2005).⁴⁶

The abovementioned "academic" work has also been challenged by those writing investigative journalistic accounts relating to conflict zones as well as the aftermath of the Bali bombing. Dahlby for example traveled throughout Indonesia before and after the bombings and offer some interesting information on the actual conditions on the ground as well as insights from several people he interviewed.⁴⁷ Ressa on the other hand, focused more on Southeast Asia, with a strong emphasis on the Philippines and used documents from various intelligence agencies.⁴⁸

The final focus of terrorism in Indonesia looks briefly at the impact of the Bali bombing in terms of democratization and civil liberties. This is where our paper would fit in. Again, the issue of "political freedom" in the war against terror is not new. Jones and Smith for example posit questions on how authoritarianism in Southeast Asia might have impacted on understandings, or lack of them, of an evolving threat and concluded that increased surveillance of the ISD variety is part of the problem not the solution, and the development of

⁴³ See for example Anthony L. Smith, "Terrorism and the Political Landscape in Indonesia: The Fragile Post-Bali Consensus," in *Terrorism and Violence in Southeast Asia: Transnational Challenges to States and Regional Stability*, ed. Paul J. Smith, 98-121 (London: M.E. Sharpe, 2005)

⁴⁴ William Wise, *Indonesia's War on Terror* (United States-Indonesia Society, 2005), 1

⁴⁵ Which interestingly highlight the role of both the military (TNI) and police in terrorism and reaffirmed the military's continued role in internal security.

⁴⁶ John T. Sidel, *Riots Pogroms Jihad: Religious Violence in Indonesia* (Singapore: NUS Press, 2007). He claims that his work is based on "the traditions of Southeast Asian scholarship and comparative historical sociology."

⁴⁷ See for example Dahlby

⁴⁸ Maria A. Ressa, *Seeds of Terror: An Eyewitness Account of Al-Qaeda's Newest Center of Operations in Southeast Asia* (New York: Free Press, 2003). As was the case with many others, she gained many access and interviews and unearth many facts, but took an overall less contextual conclusion. For example, she already mentioned possible military involvement in Banyuwangi killings and Moluccas conflict but did not elaborate more deeply and continue to highlight, if not obsessed, with JI's activity in the Philippines and Indonesia.



mechanisms that enhance community attachments to the state and its democratizing institutions is needed.⁴⁹

The literature written by Indonesians tend to mention briefly the issue of the role of the military and police in the fight against terrorism, and how that should be done without empowering them too much. For example, two books by Abimanyu have mentioned several Indonesian view points on the matter.⁵⁰ Indonesian NGOs have also expressed their concern about the “security” approach employed. *Imparsial*, the Indonesian Human Rights Monitor, is among the most outspoken one.⁵¹ One of their main points of contention concerning the legal measures was largely due to two main reasons: the tendency of political control through military and intelligence organizations, and the concern that civil liberties in the society could be admonished, which would annul the democratization process.⁵²

They argued that the abovementioned laws were not able to prevent subsequent terrorist acts. To make matters worse, under pressure, Megawati caved into the demands of intelligence agencies (BIN) and the TNI wanting to strengthen themselves through their involvement in the legal process by exploiting the loopholes in the Anti-Terrorism Law and the proposed Intelligence Law.⁵³ In addition, the necessity to provide security was in line with the need of the TNI and police to improve their tarnished image, and need to regain their legitimacy at the national stage. In the end, bombings and attacks coupled with issues of disintegration, provides “the TNI and Police to regain their economic access and power, while simultaneously strengthening their bargaining position in front of the political parties.”⁵⁴

This might be close to the work of Sebastian and Hafidz which focused on how Indonesia could curb the issue of terrorism without becoming a “national security state” or destroy Indonesia’s fragile democracy.⁵⁵ Indeed, Hafidz argued that “Indonesia’s war on terror could lead to a disruption of its fragile democratic consolidation process, as it would strengthen intelligence and security institutions that the reform movement has been seeking to reduce and to put under civilian control.”

Although the paper provides an excellent insight into the domestic internal politics and controversies surrounding the Bali bombing, as well as the condition of the political and military elite, it did not provide a more comprehensive rationale behind her concern, especially the historical or legal arguments. It is these holes that we try to patch. This paper would later try to demonstrate the potential danger of “securitizing” terrorism against the

⁴⁹ David Martin Jones and Mike Lawrence Smith, “Southeast Asia and the War Against Terrorism,” in *September 11 & Political Freedom*, eds. Uwe Johanen, Alan Smith, and James Gomez, 142-173. (Singapore: Select Publishing, 2003), 162

⁵⁰ Bambang Abimanyu, *Teror Bom Azahari – Noordin* (Jakarta: Penerbit Republika, 2006); Bambang Abimanyu, *Teror Bom di Indonesia* (Jakarta: Grafindo, 2005)

⁵¹ Tim Imparsial, *Catatan HAM 2004: Keamanan Mengalahkan Kebebasan* (Jakarta: Imparsial, 2004); Rusdi Marpaung and Al Araf, eds., *Terorisme: Definisi, Aksi, dan Regulasi* (Jakarta: Imparsial, 2003); Tim Imparsial, *RUU Anti Terorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat* (Jakarta: Imparsial, 2003)

⁵² Tim Imparsial, *Catatan HAM 2004*, 22

⁵³ *Ibid*, 23

⁵⁴ *Ibid*, 78

⁵⁵ Leonard C. Sebastian, “The Indonesian Dilemma: How to Participate in the War on Terror Without Becoming a National Security State,” in *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia*, eds. Kumar Ramakhrisna and See Seng Tan, 357-382 (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003); Tatik S. Hafidz, “The War on Terror and the Future of Indonesian Democracy,” IDSS Working Paper No. 46 (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003); Tatik S. Hafidz, “Assessing Indonesia’s Vulnerability in the Wake of the American-Led Attack on Iraq,” in *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia*, eds. Kumar Ramakhrisna and See Seng Tan, 383-402 (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003).



process of democratization due to possible manipulations by the security forces through an analysis of the historical, legal, and political context in Indonesia.

2. The 2002 Bali Bombing and its Aftermath: A Brief Overview

Initially no group claimed responsibility for the Bali bombing. However, Osama bin Laden's threat against Australia at the end of 2001 provided a basis for the argument that a radical Islamic group, supported by Al-Qaeda, was the mastermind. Prior to the Bali bombings, western officials and media have dubbed Southeast Asia as the "second front" in the war on terror. This sentiment has been rejected by the Indonesian government.⁵⁶ The then Indonesian Defense Minister, Matori Abdul Jalil, later stated that the attack was the work of Al-Qaeda, which was a turning point since this would acknowledge that Indonesia was a safe haven for radical groups.⁵⁷

The investigation of the Bali bombing was headed by Gen. (Pol.) I Made Mangku Pastika which focused on solid (scientific) evidences.⁵⁸ Using sophisticated instruments from international assistance, the international team he led could identify the vehicle carrying the bombs, and even the owner.⁵⁹ As a result, 30 arrests were made in Java and Kalimantan. Among those arrested, the most noticeable was Amrozi (confessed the motive), Ali Imron (showed how to assemble the one-ton explosives), and Imam Samudra (the leader).

In addition, evidences obtained overseas supported the investigation. Most notably was from the interrogation of Faiz bin Abu Bakar Bafana (imprisoned in Singapore), where it was disclosed that *Jema'ah Islamiyah* (JI) was involved in the 2000 Christmas Eve bombings. He also mentioned that Imam Samudra was involved in other bombings in Jakarta as well. Bafana also disclosed the meetings in Solo in which Abu Bakar Ba'asyir participated in discussions of terror planning⁶⁰.

The facts about JI also came to the fore from other sources. Documents found in Solo mentioned that Riduan Isamudin (a.k.a Hambali) was the coordinator of JI's Southeast Asian operation. It also mentioned the organization and procedures within JI, and identifying Abu Bakar Ba'asyir as "Amir"⁶¹ and Osama bin Laden as "spiritual leader". Those documents confirmed the confession of some JI activists arrested in Singapore and Malaysia months before 9/11.⁶²

Nevertheless, based on the investigations, Gen. Pastika declared on November 28, 2002, that the results had "ceased any doubt pertaining to the existence of JI in Indonesia."

⁵⁶ Smith, 2003: 305.

⁵⁷ *Ibid.* 306.

⁵⁸ William Liddle once dubbed it as "more radical than Sherlock Holmes's way."

⁵⁹ He also tracked that the vehicle had switched hands seven times. The break in the case (the chassis number of the van) was actually found coincidentally by one of the Indonesian officers. The number was actually behind a modified version of the engine block. The discovery happened when Pastika was praying in a temple. For more detail, see Barton, *Jemaah Islamiyah*, 7-24.

⁶⁰ Yet, Bafana's disclosure was difficult to be fully affirmed as he was imprisoned under Internal Security Act (ISA). Under ISA, suspect could be detained without trial, and the confession could be made under duress.

⁶¹ Regarding the position of Ba'asyir in JI, read further "Laporan Utama", *Gatra*, May 8, 2004.

⁶² They confessed that JI was planning bombing attacks against some targets in Singapore. Afterward, Singapore and Malaysia declared that the JI network exist in Indonesia. The declaration was "supported" by the fact that Hambali and Ba'asyir were in Indonesia.



Immediately, the International Crisis Group published a report arguing that the followers of Sungkar and Ba'asyir shared same characteristics: loyalty to Pondok Ngruki or its founder; commitment to continue the struggle by Darul Islam who rebelled in 1950s; and aspired to establish an Islamic state by initiating an Islamic community or *jemaah islamiyah*. Most of them were arrested in 1980s.⁶³ It based on these links between JI and Darul Islam that we enter our discussion on the historical context of terrorism in Indonesia.

3. Historical Cynicism

Most Indonesians today do not completely trust the government's explanation regarding the terrorism in Indonesia, even after the Bali bombing and subsequent bombings.⁶⁴ They consider that the issue was propagandized and exaggerated by the government; and the issue was used to force into a corner the Islamic movement which revives in the last decades. Coinciding with the current global issue, war on terrorism, nothing was more accurate than raising the issue of [Islamic] terrorism while checking the Islamic (movement) revival.⁶⁵ These sentiments however are largely due to historical cynicism related to the history and development Darul Islam as well as subsequent treatment and response on Islam enshrined during Suharto's time.

A brief mention of the Darul Islam or DI (literally "abode of Islam") seems necessary here. The movement, launched in West Java and led by Sekarmadji Maridjan Kartosuwirjo (a Javanese), was originally a cultural and language resistance initiative by the Sundanese.⁶⁶ Filling the post-Independence power-vacuum in West Java at the end of 1940s, Kartosuwirjo and his supporters, the "Indonesian Islamic Soldiers (TII)," proclaimed the "Indonesian Islamic State" (NII). Hence, he openly defied not only the Dutch, but also the nationalist government in Jakarta. Subsequently, DI mushroomed⁶⁷ in Aceh, Central Java, and South Sulawesi.⁶⁸ The DI struggle however, disintegrated after the arrest of Kartosuwirjo in 1962.

Ironically, the military, which for years pursued the Islamic rebels, subsequently united with the rebels to fight off the Indonesian communists. This was manifested in Ali Murtopo's

⁶³ International Crisis Group, "Indonesia Backgrounder: How The Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates," *Asia Report* No. 43 (11 December 2002). "Several attacks" in Indonesia, Malaysia, and the Filipina since 1999 were conducted by loosely organized cells, with varying structures. At the lower structure, most of them were youngsters from the boarding schools chosen, before the attack, to commit dangerous activities, such as surveillance and bomb carrying. At the upper level, field coordinators supplied money and explosives, and chose team leaders consisting of locals. All levels however shared common beliefs and tradition, following the founder, Abdullah Sungkar — founded JI in 1995, died in 1999 — and Abu Bakar Ba'asyir. see also *ICG Indonesia Briefing Paper*, August 8, 2002

⁶⁴ The most noticeable were the Bali II, the J.W. Marriot, and the Kuningan bombings.

⁶⁵ See for example Anthony L. Smith, "The Politics of Negotiating the Terrorist Problem in Indonesia," *Studies in Conflict and Terrorism*, 28 (2005): 33-44

⁶⁶ The Sundanese always felt that they were under the shadows of the ancient Javanese kingdom in the eastern part of Java. To distinguish themselves, they kept distance from the influence of Hindu which had a deep impact on the Javanese. Devotion to Islamic faith is an expression of the Sundanese identity.

⁶⁷ Once supported by the American intelligence, CIA, in 1958, through paramilitary aid program. The program was part of the anti-communist campaign in Sumatra and Sulawesi.

⁶⁸ Led by Kahar Muzakkar who was initially assigned by Jakarta to mobilize the regional militias. Initially, he did not articulate an Islamic vision, but more a "Sulawesi-centric" vision. He articulated an Islamic vision after a meeting with Kartosuwirjo in 1952 (*ICG Briefing*, August 8, 2002). He himself was Sukarno's bodyguard in 1945. In 1947 he was in dispute with Let.Col. Soeharto, who would later become the Indonesian president.



Special Operations (Opsus) joining forces with the Islamic extremists.⁶⁹ In 1965, an Opsus officer, A. Sugiyanto, developed a contact with Danu Mohammad Hasan, a high ranking DI officer from West Java acquitted by the government. Danu would later become the commander of Regional Command III of the Jihad Command⁷⁰ covering West Java. Later on, Ali Murtopo assigned Major Pitut Soeharto to handle KJ.⁷¹ As Opsus was would later be dissolved within the newly created State Coordinating Intelligence Agency (Bakin), Pitut would then lead the Opsus Directorate under Bakin's Deputy III controlling the KJ portfolio.⁷² In 1974, Danu was promoted to head the Java command, and Haji Ismail Pranoto (a.k.a "Hispran") along Dodo Mohammad Darda bin Kartosuwirjo, became the commander and the chief of staff, respectively.

One could then conclude that KJ and JI converged from the beginning. "KJ" was a description used by the government and media to label former DI fighters who "revived" their activities. The term "KJ" has, ironically, never been used by the fighter themselves. Instead, the term "JI" came out of the prosecution in 1980s, where JI was an organization established by DI members. However, the indictment against JI personage failed to give evidence of JI as an organization with a palpable leadership.⁷³ The connection between KJ and JI came to light in the trial of Gaos Taufik in Medan.⁷⁴ Sungkar and Ba'syir were arrested in 1978 after meeting Hispran.⁷⁵

We should go back briefly to Opsus operations here, as the nature of its operations has traumatized political activists until today and the paranoia of Opsus would later become one of the bases of resisting the use of intelligence report. Opsus' operations in 1970s became the feature of "engineering" methods and "political conditioning" by the intelligence agency in the New Order. Initially, Opsus was an intelligence operation unit under the leadership of the Commander of the Strategic Reserve Command (Pangkostrad), Maj.Gen. Soeharto, and headed by Ali Murtopo, Soeharto's intelligence officer when he was Commander of the

⁶⁹ See further in Ken Conboy, *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service* (Jakarta: Equinox Publishing, 2004), 140

⁷⁰ Jihad Command (Komando Jihad or KJ) was founded in 1968 by first generation DI leaders in a meeting headed by Dodo Mohammad Darda bin Kartosuwirjo (Kartosuwirjo's son). The meeting was attended by his father's followers. They aspired to return the DI vision. Under the leadership of Adah Djaelani, a Kartosuwirjo loyalist, KJ divided Indonesia into seven regional commands, along the DI organization. See Conboy, *Intel*, 140.

⁷¹ Pitut was assigned to approach KJ for the purpose of increasing Golongan Karya's vote (President Soeharto's political vehicle). In agreement with the state petroleum company, Pertamina, he granted petroleum distribution rights in Java — previously granted to Opsus — to the KJ leadership. *Ibid.*, 142.

⁷² *Ibid.*: 142.

⁷³ Alfitra Salam, from the Indonesian Institute of Sciences (LIPI), argued (in an interview with *detik.com*, October 30, 2002) that JI was a virtual organization created by the Malays and Singaporean governments. JI was a group for recitation of the Quran in Johor, Kelantan, and Kedah. The organization was "created" by the Mahathir administration to strike a blow against the groups voicing the establishment of an Islamic state and campaigning for the social justice. Anyway, Salam confirmed that Ba'asyir, Sungkar, and Hambali were openly active across Malaysia.

⁷⁴ Gaos, a former DI fighter in West Java, was accused as a KJ leader in Medan. After DI capitulated, he and other former fighters moved to Medan. In a meeting in 1975, he appealed to the participants to join JI. The meeting was reported to the state apparatus, and the participants were arrested (*ICG Indonesia Briefing Paper*, August 8, 2002: 6).

⁷⁵ The trial disclosed that, after meeting Hispran, Sungkar founded the military government of Indonesian Islamic State (NII) in Central Java and led *Jemaah Mujahidin Anshorullah*. Together with Ba'asyir, they recruited the followers to join JI. Nevertheless, it was not clear how *Jemaah Mujahidin Anshorullah* became JI (*ICG Indonesia Briefing Paper*, August 8, 2002: 7).



Central Javanese Diponegoro Division. The name of Opsus then became institutionalized and became a trademark of any intelligence operations.⁷⁶

Opsus was deeply involved in the Election Control Agency (*Bapilu*) headed by Ali Murtopo himself. The agency took responsibility for the activities and the effort to win Golkar in the 1971 election. Its basic strategy was secularistic as it opposed and refrained Islamic groups from joining the agency.⁷⁷ Within Golkar itself — then the Joint Secretariat of Functional Group (Sekber Golkar) —, Opsus intervened in meetings and deliberations, manipulated leadership successions, including thwarting certain group to retain the leadership.⁷⁸

Briefly, based on the above discussion, the background of the so-called “[Islamic] terrorists” can certainly be labeled dubious. Especially we consider that the entire network behind the terrorists, and the mastermind, was never revealed. Meanwhile, history has shown us that the Indonesian government’s intelligence agencies were deeply involved in controlling or manipulating radical Islamists for their own interests (elections at that time). Finally, we argue that in order to eliminate the cynicism and skepticism of most Indonesians concerning terrorism in Indonesia, which many have argued as an obstacle in the fight against terror, it is necessary to disclose the history and development of the intelligence operations and its connections with the radical Islamic elements.

4. Terrorism’s Legal Limbo

Despite of the abovementioned historical cynicism on the actors behind the Bali bombings, the general public was certainly enraged. They demanded that all who were responsible for the attack be brought to justice, and some even went further by demanding a regime change. However, the legal measures taken would remind us of the classic debate between the efforts to establish a security system with the curbing of civil liberties along the way. That being said, most states changed their national policy through the establishment of new legal systems protecting the society, activate organizations or instrument of repressions, or even constant surveillance on people considered linked with the perpetrators.⁷⁹ In this section we will attempt to demonstrate through the analysis of the legal context how the anti-terrorism laws are potentially threatening to the reform process and democratization.

Initially, several Indonesians did not consider the increasing bombing attacks since 1998 as a serious matter. Indeed, an anti-terrorism bill had been languishing for months in parliament, held up because of concerns that the measures undermined the human rights. Thus, attempts to produce a new anti-terrorism law, independent from the current law, was always unsuccessful. The Bali tragedy changed all that.

The government, without delay, issued the Perppu and accelerated the signing process. The Bill specifically meant for the Bali bombing was enacted on October 18, 2002. Meanwhile, the Anti-Terrorism Draft Bill submitted to the parliament and held up due to the

⁷⁶ Not only in the military affairs, but also in the domestic and foreign affairs. See for example, “Ali Murtopo Telah Pergi”, *Tempo*, May 26, 1984.

⁷⁷ Tim Peneliti PPW-LIPI, *Tentara Mendamba Mitra:.....*, p. 133.

⁷⁸ Masahi Nishihara, 1972: 21.

⁷⁹ Munir, 2003: x.



human rights issue was signed and enacted on April 4, 2003. For the Bali bombings, the Perppu employed a retroactive law, which was considered as contravening the civilian rights.

In the Indonesian legal system, the implementation of a retroactive law overrode the Second Amendment of the Constitution of 1945, chapter 28I, which stipulates that nobody could be indicted retroactively. In international law, the implementation of retroactive law is only enabled in extra-ordinary crimes, which is regulated under the Geneva Convention of 1949. Meanwhile, the Rome Statute stipulates that an “extraordinary crime” would be gross human right violations, namely a crime against humanity.⁸⁰ The gross violation of human rights was considered as extraordinary because: *first*, the criminal act is systematic, and committed by the authority (as the crime committed by the authority, the trial could be summoned after the fall of the ruler); *second*, the crime is contradictive and deeply harmed the sense of humanity — committed by impairing or disregarding humanity.⁸¹

That being said, many people insist that terrorism acts are extraordinary. Indeed, the degree of “extraordinary”-ness was one of the bases for issuing the anti-terrorism Perppu as well as the implementation of a retroactive principle.⁸² The implementation of such principle was supported by the National Legal Commission (KHN),⁸³ which argued that terrorism acts are an extraordinary crime because it is very difficult to solve due to its cross-border nature and international network. Regardless of the debate, both Perppu have been issued. Both new legal instruments subscribed the state — by its agencies, legal institution and security apparatus — to act resolutely.

However, chapter 20 of Perppu No. 1/2002 stipulates “... intimidating the investigators... hence the due process is disturbed, guilty of crime...” while chapter 22 stipulates “obstructing the investigation directly or indirectly...” Those two articles have all-inclusive conceptions and multi-interpretative. Such terminologies like: “intimidating”, “due process is disturbed” and “indirectly” do not contain a clear-cut interpretation; hence it is difficult to interpret whether or not an act is in violation of the Perppu. As a result, a lot of people are concerned that their activities might be regarded as terror acts. In addition, press broadcasting or news with pungent views on the investigation process, as well as the trial of terrorist acts offending the investigator(s) or the judge(s), could all be qualified as terrorism.⁸⁴

In addition to this ambiguity, another problem was the issue of primary evidence. Chapter 26 article 1 states that “to seize sufficient primary evidence, the investigators could employ every intelligence report.” The exposition states that “intelligence report” is the report concerning and relating to national security issues, which could be obtained from the Ministries of Home Affairs, Foreign Affairs, Defense, Finance, as well as from the National Police, National Intelligence Agency (BIN), or any other related agencies.

Moreover, based on “intelligence reports” the suspect could be detained for six months (chapter 25 article 2). Meanwhile, an intelligence report has many classifications, and the

⁸⁰ *Rome Statute*, chapter 7, article 1 stipulates what constitute of the crime against humanity as the systematic and expansive crimes in the form of assassination, annihilation, slavery, deportation or forced eviction, imprisonment or deprivation of physical freedom, torture, rape, sexual slavery, forced elimination, apartheid, inhumane conduct.

⁸¹ *Rome Statute*, chapter 7, explanation of article 1 mentions, specifically, the role of the ruler or authority in conducting the crime.

⁸² Syafa'at, 2003: 62.

⁸³ Komisi Hukum Nasional, “Opini: Asas Retroaktif dalam Perpu Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Merupakan Pilihan Tepat” in www.komisihukum.go.id/opinikhn/asas_retroaktif.htm, February 1, 2003.

⁸⁴ Amiruddin, *et.al.*, 2003: 86.



Perppu does not explain which report is considered authentic or legitimate to be used. It is not impossible then to conjure the image that a report was engineered or manipulated by the intelligence services. The article also does not define what constitute of “national security.”⁸⁵ This could be alarming since the notion of “national security” could have the potential to be invoked and abused as an instrument to secure the interests of certain political elites.

Meanwhile, chapter 26 implies the involvement of the intelligence agency, indeed they are “authorized” to do so. The complicity in due process however, could jeopardize the judicial system as the intelligence agency is a part of the judicial system. The due process could be easily interfered in the name of national security by the intelligence agency or the intelligence user, namely the executive branch. Consequently, the judiciary could become a rubber stamp to clear intelligence reports to arrest anybody identified as terrorist, or “disturbing national security.” Again, based on chapter 22, “terrorist” could be a “nuisance,” or one who disturbs the interest of the party defining the notion of “national security.”

Unfortunately, the attempt to cope with terrorism in Indonesia does not, in parallel, strengthen other supporting legal instruments. For instance, regarding the bombings, policy and legal measures should be aimed at regulating the possession and utilization of explosives, determining which party is accountable for the explosion based on the materials used. In Indonesia, this would be a significant point of departure since the military are not the only ones using explosives, civilians such as fishermen or the mining industry also uses explosives.

Last but not least, the government and parliament should have been more thorough in their deliberations regarding bombing threats. For example, one argument states that the Perppu was drafted and implemented because no existing legal instruments could solve the problem. This is not true. Bombing attacks have taken place before the Bali tragedy of 2002. To investigate and prosecute these past cases, officials had used the Book of Criminal Code (KUHP) and the Book of the Criminal Procedural Code (KUHAP). Thus, there is no “absence” of legal bases.

Based from the abovementioned analysis of the potential loopholes, and the fact that some arguments promoting the laws due to “legal absence” are unfounded, it is hard not to conclude that there is no ulterior motive in pushing forward such draconian laws. This is especially more the case when we consider that BIN, through its Chief, Hendropriyono at that time, asked to be given more authority, including arresting suspected terrorists. These are dangerous indications that could potentially dwarf the reform process trying to bring the intelligence and military under control. Fortunately, the public agrees. From 951 respondents polled by Tempo, 57.6% rejected the idea that BIN could arrest people.⁸⁶

5. Indonesian Politics Does Matter

In line with common beliefs, we do agree that Indonesian politics matter a great deal in the fight against terror. However, unlike those beliefs, we argue instead that the political obstacle in terms of public skepticism is not simply due to “conspiracy theories” aimed at destroying Islam out of spite. We believe that public skepticism toward the issue of terrorism was based

⁸⁵ *Ibid.*: 88-91.

⁸⁶ “Intel Bukan Tukang Tangkap,” *Tempo Online*, <http://www.tempo.co.id/harian/hasil-poll/hsl-indikator-14032003.html> (accessed on 12 September 2007)



on the suspicion that government's subsequent actions against the terrorists were based on ulterior motive(s), as we have seen in previous sections.

Additionally, the political context should also go beyond explaining government inaction in terms of fear of political backlash, but also incorporate issues like the "political comeback" or the empowerment of the authority challenged by the reform movement. To put it another way, as other exploitable "issues of concern" fades away (e.g. national unity, communism), it became necessary for the security elite to raise other issues (i.e. terrorism) to legitimize their domineering role.⁸⁷ The following analysis would try to locate bombing attacks within the Indonesian political context.

Bombing attacks are not "new" in Indonesian politics. During the Suharto era however, the terror attack seldom took place.⁸⁸ The attacks usually occurred in certain political moments, where one could assume that the perpetrators had an interest in that moment, or someone's interests were bothered.⁸⁹ That being said, bombing attacks increased after Soeharto's fall (May 1998), especially in 2001: from January until July, 81 incidents were recorded, 29 of them were cited in Jakarta and the rest occurred in other areas (excluding Aceh and Papua). The number of incidents increased annually (see table "Bombing Incidents, 1976-200).

Bombing Incidents, 1976-2000

<u>Year</u>	<u>Cases</u>
1976	1
1978	1
1984	2
1985	2
1986	1
1991	2
1994	2
1996	2
1997	1

⁸⁷ To give an illustration, according to a 2006 poll, 54% of 459 respondents from six major cities believe the terror acts in Poso are caused by "elite engineering," while only 22% put religious conflict as a source. Litbang Media Group, "Poso Bukan Konflik antar Agama," *Survei Litbang Media Group* (Jakarta, November 2006) available at <http://www.mediaindo.co.id/mhi/default.asp?file=poso.html>

⁸⁸ For further information regarding the bombing attacks see "Teror Bom di Indonesia (Beberapa di Luar Negeri) dari Waktu ke Waktu". *Tempointeraktif* (April 17, 2004) <http://www.tempointeraktif.com/hg/timeline/2004/04/17/tml,20040417-01,id.html>, accessed on September 19, 2007.

⁸⁹ Munir & al Makarim 2003: 37.



1998	6
1999	7
2000	32
2001	81
2002	4
TOTAL	142

Source: Open Letter from *Peaceful Indonesia Forum* (FID) no. 01/St-TPF/fid/2001; as quoted in Munir & al Makarim (2003: 37)

Before the 2002 Bali tragedy, several bombing incidents have occurred during the preceding three years, with several high-profile cases, the Jakarta Stock Exchange (BEJ) bombing of September 13, 2000, and the Christmas Eve bombings of December 24, 2000. The Christmas Eve bombings were phenomenal because it took place simultaneously in 10 cities, in more or less 38 different locations across Indonesia, including Jakarta, with churches mostly being the target.

An initial report by ICG (10 October 2001) mentioned that the Christmas Eve bombings were committed by supporters of the Aceh independence (later reports would seem to deny this). One of the suspects arrested for assembling the bomb sent to churches in North Sumatra and Riau, admitted that the explosives used were financed by the Free Aceh Movement (GAM). He was paid IDR 28 million to assemble and distribute the explosives.⁹⁰ Following the arrests of other suspects, several names came up: Amrozi, Abdul Aziz alias Imam Samudera, and Muchlas. Samudera admitted that the bombing was his work. However, *Tempo* connected the bombing to military intelligence as they tracked several phone numbers repeatedly contacted by the suspected bombers. In Medan, the suspects frequently contacted the military, which was later denied by the local Military Regional Command (*Bukit Barisan*). Meanwhile, in Bandung, in the pocket of one of the suspects killed, Akim Hakimudin, a phone-number of a Major General in Jakarta was unearthed.⁹¹

The BEJ attack meanwhile also showed that the perpetrators were professionals. Level P2 of the building was opened to any visitors which made the vehicles difficult to identify, including the one carrying the explosives. The timing of the explosion (3.30 pm) was set just before the market closes, which would put the stockbrokers busy calculating on buying or selling. Within 10 days, the police arrested the suspected perpetrators. The first one was Iwan Setiawan, who gave up other names: Tengku Ismuhadi Jafar, Ibrahim Hasan (last rank was 2nd Corporal in the Army, former member of the Strategic Reserve Command or Kostrad), Irwan Ibrahim bin Ilyas (last rank was 2nd Sergeant in the Army Special Forces or Kopassus), Ibrahim Abdul Manaf Wahab (last rank was Sergeant 1st Class in the Army, former Kostrad).

Based on the BEJ explosion, the Head of Chemical and Biological Forensics at the Indonesian National Police Headquarters, Superintendent Marsudi, pointed out that the explosives used had a basic ingredient of cyclotrimethylenetrinitramine or RDX, and the type

⁹⁰ Munir & al Makarim 2003: 5.

⁹¹ Sepriyossa, 2003: 42.



was either C3 or C4.⁹² Considering the materials used, the assembly of the bomb would require special expertise. These later formed the underlying accusations of military involvement in the bombings. As the investigation of these bombings was progressing, the Bali bombings happened.

The Bali bombing resulted in the enactment of the laws considered as in the contravention of civil liberties. The then Coordinating Minister for Political and Security Affairs, Susilo Bambang Yudhoyono, asserted that the laws “does not endanger the democratization process or pro-democracy movements in Indonesia,” which was meant to refute public concerns about the return of intelligence dominance (and the military) in Indonesian politics.⁹³ Interestingly, later on in 2003, he admitted that the revision of Law No. 15/2003 on Combating Criminal Acts of Terrorism was meant to provide a bigger role for the Indonesian Armed Forces (TNI).⁹⁴

Historically, one of the characteristics of military strategy in Indonesia to legitimize its authority in the political and economic political realms is by means of “legal cavity.” During the Old Order when the state of emergency was declared, the military (the Army specifically) intervened extensively in the political⁹⁵ and economic⁹⁶ realms. Subsequently, during the New Order, they took charge of all political life, and the implementation of the Subversion Act became one of the instruments of repression used by the military and intelligence services.⁹⁷

Looking at all of this, certainly one could not be blamed for the concern that the new Anti-Terrorism regulation could be used to bring back the dominant role of the military and intelligence, or for that matter, other repressive power(s). In addition, the “war on terror” conducted by the Americans at the global level has allowed to some degree the empowerment

⁹² TNT, RDX, PETN, and C4 are military explosives, and could only be, legally, used by the military. See further in “Paketan Bom di Indonesia”. In *tempointeraktif* (http://www.tempointeraktif.com/hg/narasi/2004/04/17/nas.20040417-03_id.html) Saturday, April 17, 2004. Accessed on September 19, 2007 at 7.30 pm.

⁹³ It is difficult to clearly distinguish between the military and the intelligence. In Indonesia, the backbone of the intelligence services has a military background. See further in Rabasa & Haseman (2002: 31-34).

⁹⁴ “Revisi UU Terorisme Akan Beri Perna Lebih Kepada TNI,” *Kompas*, 10 September 2003

⁹⁵ They were officially involved after President Soekarno established the National Council on May 6, 1957. The Council was meant to assist the cabinet to implement the governmental programs, but it was actually to transfer the role of the political parties. As the parties were indirectly represented through “functional groups” consisted of youth, peasants, workers, women, intellectuals, etc., the real power lied at the hand of Council’s chairman and vice-chairman, Soekarno and Roeslan Abdulgani. Political parties were paralyzed (except the Indonesian Communist Party). Later on, the Army developed the idea of functional groups and proposed the re-implementation of the Constitution of 1945 (see further in Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosiolegal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Grafiti, 1995).

⁹⁶ After the nationalization of Dutch corporations by the end of the 1950s, Army officers were mandated to manage plantations, mining, and financial sectors. The role of the military became wider as the military was assigned to oversee the British (1964) and the American (1965) corporations. See Danang Widyoko, *et.al.* (2003) *Bisnis Militer Mencari Legitimasi*, Jakarta: ICW.

⁹⁷ Originated from the clash between the Indonesian Communist Party (PKI) and the Army since 1950s, and climaxed in PKI’s failed coup of September 30, 1965 (as the official history goes). On the following day, on Soekarno’s order, Soeharto took personal command of the army, on condition that Soeharto himself had full authority to restore order and security. This authority was later institutionalized on November 1 with the creation of Operational Command for Restoration of Security and Order (Kopkamtib) (Ricklefs 2001: 346). In the process, the authority was expanded, including silencing the opposition (considered as subversion). The law concerning the subversion itself, the Anti-Subversion Act (UU no. 11/PNPS/1963), was inherited from the era of Dutch colonialism. Other regulations include the penal code referring to defamation of the president.



of the agency capable of confronting the terrorists, in this case, the military and the intelligence service.⁹⁸

We have to bear in mind that during a transitional period in Indonesia, the problems during the New Order would become public. These include the role of the military in politics, military businesses, and graft cases (by the civilian and the military). The opening of these cases could be considered as a “disturbance” by the parties once involved in the New Order regime. Here, the Perppu could be implemented to safeguard the economic interest of the military or the civilian elite, particularly by defining the “threat” dubiously, and based on an intelligence report.

Imparsial for example found that in West Java several farmer unions in Cianjur and Garut involved in a conflict with the Forestry Department was threatened with the anti-terrorism laws.⁹⁹ Thus, the anxiety is not mere paranoia. It could be showcased by the fact that questioning the military businesses was considered as prejudiced against the military, the official line always argues the importance of such businesses for soldier’s welfare.

Moreover, the possibility of “engineering” an intelligence report could mean that the apparatus could take action based on the perceived (or engineered) threat; or on the contrary, no action is needed as the threat is [considered] non-existent.¹⁰⁰ Marshal (Air Force) Hanafie Asnan, the appointed Head of the Strategic Intelligence Agency (BAIS), was quoted in early 2001, as saying that the intelligence system was weak, but he questioned whether the bombings were a result of such weakness or due to the involvement of intelligence personnel themselves. That being said, the action of intelligence units across Indonesia has proven to be lacking in control.¹⁰¹

In addition, the argument that the bombings were a result of “weak intelligence” could be questioned as the backbone of the intelligence agency is the Army. They on the other hand, have a vast network across Indonesia in the form of territorial commands (*koter*) as the implementation of the Armed Forces territorial doctrine.¹⁰² This was designed to mobilize the people and to support guerilla operations and internal security. All of the command level has an intelligence function. The level above *Koramil* has an intelligence staff providing operational data, and is reported nationally to the Strategic Intelligence Agency (BAIS), and later to TNI Headquarters.

⁹⁸ U.S. Congress had withheld the aid programs in the International Military Education and Training (IMET) in State Authorization Bill fiscal year 2004. But other aid and cooperation, in the forms of the counter-terrorism training and officers visit, were permitted. See Bara Hasibuan (2003) “Lagi-lagi soal IMET”, *Kompas*, August 4, 2003).

⁹⁹ Tim Imparsial, *RUU Anti Terorisme*, 13-14. Other cases included threats made to activists from the Friends of the Earth (walhi) in North Sumatera involving the a pulp company. In fact in Blitar, farmer unions in the midst of conflicts with local companies and the Forestry Department, were given an education session on terrorism because according to the intelligence officer, their organization has been hijacked by political parties, just like in the communist days. Thus, their activity could be considered as acts of terrorism.

¹⁰⁰ This “culture of omission” has been showcased in the case of the sending of Laskar Jihad to the Molluca Islands during the sectarian conflict in the early 2000s, and previously, during the riot in, May 1998, that the apparatus failed to respond to the increasing tension in the capital of Jakarta.

¹⁰¹ ICG Asia Report no. 24, October 11, 2001.

¹⁰² the Non-Commissioned Officers (*Bintara Pembina Desa* or *Babinsa*) at the village level; above them is the Sub-District Military Command (*Komando Rayon Militer* or *Koramil*), then the District Military Command (*Komando Distrik Militer* or *Kodim*) at the regent or municipal level; followed by the Sub-Regional Military Command (*Komando Resor Militer* or *Korem*) consisting of several *Kodim*, and at the provincial level is Regional Military Command (*Komando Daerah Militer* or *Kodam*).



During the Suharto years, the military intelligence was part of his power structure. Today, BAIS is organized into seven directorates and does not have an operational role.¹⁰³ Its function is to collect and to analyze information. The domestic sources of BAIS are independent units, collecting information on the field and reports directly to BAIS headquarters. The intelligence unit is a part of the territorial command structure. All reports are collected at the top of the military hierarchy, the Pangab. The report could be passed to the President at his discretion.

Unlike BAIS which reports to Pangab, the Head of State Intelligence Agency (BIN) reports directly to the President (in addition to the Chief of National Police). Theoretically, the President could forward BIN reports to the Department of Defense. BIN however conducts intelligence operations (with the support of TNI personnel), and collects and analyzes data. The Head of BIN, consequently, is the primary adviser to the President for intelligence matters. This agency has its own domestic and international networks, which collect and report political, economic, social, cultural, ideological, security, and defense matters, including, without a doubt, international and domestic terrorism, and subversion.

So far, there is no direct link between BAIS and BIN, though the intelligence officers meet periodically at the staff level and maintain an informal individual contact.¹⁰⁴ The TNI apparatus — the backbone of the intelligence network — which has a vast network down the village level has raised the suspicion of the “failure” of Indonesian intelligence in detecting the violence and identifying its sources. Hence one could argue that the intelligence agency (or the military) has its own agenda.

6. The Leitmotif

The post-Sohearto era was characterized by bombing attacks, ethnic conflict, violent demonstrations, and other form of societal breakdown, especially among the political elites. The following section offers an analysis of the environment and rationale of the military amidst the chaos, which would serve as a round-up of the abovementioned historical, legal, and political context.

It could be said that since the fall of Abdurrahman Wahid, there were two competing civilian factions: Nationalist and the Religious. The former was represented by Megawati’s group and the latter by her VP, Hamzah Haz.¹⁰⁵ Megawati’s presidency, who tried to soften the conflictual and erratic natures of Wahid’s presidency, was characterized by the representativeness of the dominant streams in Indonesian politics, the Nationalist and the Religious, or widely known as “*Abangan*” and “*Islamist*”. Both had different agendas and tried to win friends from like-minded individuals/groups in society in the run up to the 2004 elections.¹⁰⁶

¹⁰³ Internal Affairs (A), Foreign Affairs (B), Defense (C), Security (D), Psychological Operations (E), Budgeting and Administration (F), and Intelligence Outcome (G), which prepares reports for the Head of the Armed Forces (*Pangab*).

¹⁰⁴ Rabasa & Haseman, 2002: 33.

¹⁰⁵ Kontras (2003) “Analisis Kasus ...”. In Marpaung & Al Araf (eds.) *Terorisme: Definisi, Aksi, dan Regulasi*, pp. 38-42.

¹⁰⁶ *Ibid.*



In this context, the military entered the picture. As the issue of past abuses surfaced, and the position of the military in politics being questioned, the best option for them was to lay low. The military could capitalize on the fact that as those factions were trying to strengthen themselves, the military could consolidate, as they hold the key to stabilize the country. In this regard, Megawati looked toward the military to keep the integrity of the nation. Meanwhile Haz wooed the Islamist by, on one case, showing sympathy toward the jailed Laskar Jihad leader, Ja'far Umar Thalib.

This logic was taken a step further by Aditjondro as he argued that the chaos was a reflection of the following centralistic and comprehensive military agendas.¹⁰⁷ First, the empowerment of the administration by expanding the grip on the archipelago, that is by maintaining the “territorial structure” by the necessity of re-establishing the revoked military commands.¹⁰⁸ In other words, “to legitimize the fire department, set the fire!” Moreover, the territorial structure grows in parallel with the government, “state within state,” which order came from above (the capital) down to the villages.¹⁰⁹

Second, empowering the political power by a “divide-and-rule” among the oppositions. Although dual-function theoretically has been dismantled, it continues to use religious matters among the students or reformists. To counter the call for the liquidation of the dual function, the military established the Self-Help Security Unit (*Pam Swakarsa*). The logic behind it was that it shifted the clash between the students and the government (and the military) into the students against the masses, which had Islamic fervor (including Islamic students).¹¹⁰ The clashes between the two masses then took place in some corner of Jakarta.

Third, repairing the broken network on the equator line, where the loss of Christian East Timor has weakened the Indonesian security chain. In the future, Christians in Mollucas could complicate the situation. For this reason, the Islamic militants were sent to strengthen the republic southeast wing against separatism or Austro-Western sympathy. Fourth, enlarging the military business by infusing assets into unaccountable foundations and conglomerates benefiting the officers and by opening small businesses for soldiers. This view was supported by McCulloch who argued that TNI's primary consideration is its own enrichment.¹¹¹

Fifth, employing distraction to evade ongoing investigations. In other words, the riots were “permitted” to take place in the Mollucas whenever former President Soeharto was being questioned or when Gen. Wiranto was being interrogated for human rights violations in East Timor. In general, any attempt to bring the generals to appear in the court had been evaded by any means. This is why many Investigating Commissions for the Violation (KPP) of Human Rights (HAM) established by the National Commission for Human Rights

¹⁰⁷ Friend 2003: 484.

¹⁰⁸ Benny Moerdani as Joint Chief of Staff (Pangab) liquidated and merged some *Kodam*, and only 10 left in 1985. Later on, Wiranto implemented the 1999 restructuring and re-established the *Kodam* up to 17. See further in Kingsbury (2003: 80-85).

¹⁰⁹ *Ibid.*: 85.

¹¹⁰ Pam Swakarsa consisted of the Moslem organizations, among others *GPI, Furkon, Brigade Hizbullah, KISDI, Liga Muslim Bandung, Remaja Mesjid Al-Furqon* Bekasi, *Banser & GP Anshor* (later were pulled out by the *kyai*,) *Mahasiswa Islam Bandung* (see Tim Peneliti Yayasan Insan Politika (1999: 186)).

¹¹¹ Quoted by Kingsbury (2003: 188).



(Komnas HAM)¹¹², failed to accomplish their mission. In this regard, any existing threat seemed to be useful to distract the public about the important issue of human rights.

That being said, the Bali tragedy appears to have brought about to the public and politicians a sense of awareness that a terror network does exist in Indonesia. There was a general sentiment among the public about the deployment of security apparatus across the country to diminish the fragility from the terrorist attack. Meanwhile, the military appears to be the only institution capable to safeguarding the country, in addition to its proven intelligence personnel. Thus, immediately after Bali, the government instructed the military leaders to act: thousands of military personnel were deployed to guard strategic locations (e.g. mining, electricity, and telecommunication installations) as well as public places.

In the end, the war on terror has brought back the Indonesian military to the political stage, along with the endorsement by certain circles to carry out measures considered as infringing on civilian rights. This has certainly threatened the political (and military) reform process and obstructs the progress toward full democracy. Although at first glance, involving the military in the fight against terrorism seemed effective.¹¹³ This showcased an image that the military was more prepared.

Civilian was not the only one who “changed their mind” about the role of the military. Other countries which in the past were against military involvement in politics have also begun to rethink their approach. Australia, which lost the most lives in the Bali tragedy, through their Defense Minister, Robert Hill, stated that the Special Forces must be involved in the war against terrorism as it is the most effective unit.¹¹⁴ Thus, this move has given a green light for the Americans to do the same.¹¹⁵ This possibility is not an illusion. Before Bali, in the visit to Jakarta, the U.S. Secretary of State, Colin Powell, stated his hope that the TNI could play an active role in the war against terrorism.¹¹⁶ This was reiterated by Principal Deputy Assistant Secretary of State for East Asia and Pacific Affairs Donald Keyser in a testimony before the Senate Foreign Relations Committee in 2004, to continue training and expand the Indonesian National Police’s Counter-terrorism Task Force.¹¹⁷

Unfortunately this meant that the aid could give the military political legitimacy, whose past misdeeds, mostly, have not been brought to justice. Furthermore, it is a fact that in the [military] budgeting process in Indonesia, only 25% of the budget comes from the state, the rest is funded by the legal as well as illegal military business. There is an opportunity, then, as the (foreign) military aid is received, that the other funds would be funneled to other posts.¹¹⁸

¹¹² KPP HAM Timor Timur, KPP HAM Abepura, Papua, KP2 HAM Maluku, KP3T HAM Tanjung Priok, KPP HAM Sampit, KPP HAM Trisakti and Semanggi I & II, see Lay, Cornelius, and Pratikno (2002) *Komnas HAM 1998-2001, Pergulatan dalam Transisi Politik*, Fisipol UGM, the Asia Foundation, & USAID.

¹¹³ Immediately, they claimed to have identified the bombers, while the police had severe difficulties to investigate the case, as was seen from Pastika’s team

¹¹⁴ The formal contact between Kopassus and their Australian partner, in joint trainings were suspended in the mid-1990s as Kopassus was implicated in human rights violations in Indonesia. See also Wilkinson, 2002.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ He pledged \$31 million to train police, \$16 million to build a counterterrorism unit, and \$4 million for army counterterrorism training for Indonesia over several years. “Indonesia Gets U.S. Aid Against Terror,” *BBC News*, August 2, 2002. *BBC News*, (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2778923.stm>) accessed on September 21, 2007.

¹¹⁷ “Fighting Terrorism Top U.S. Goal,” State Department Press Release, March 2, 2004.

¹¹⁸ “Bantuan Militer AS: Untuk Apa?” *Kompas*, August 15, 2002, p. 8.



Concluding Remarks

The historical analysis of the situation surrounding the Bali bombing showcased that the roots of terrorism is not clear yet, whether they are connected with the state [apparatus] or not. The clarification here is a necessity since terrorism has the potential to be used as an instrument to return to the political stage. Since the history is not clear, any measure to suppress terrorism needs to be scrutinized. Especially if the measures have the potential to be used as an instrument to suppress, not only the terrorists, but also the civil society whose views differ from the state apparatus. Terrorism could be crushed by legal means, without overstepping the civil liberties.

In the end, an analysis of Indonesia's historical, legal, and political context – and the interconnection in the leitmotif – have shown us that we need to seriously rethink not only our understanding of the problem of terrorism, but also our expectations and solutions to cope with it. As a final word, as terrorism, and the measures to cope with it, takes place in Indonesia which is undergoing a transitional process from authoritarianism to democracy, it is important for the people, especially those who care about the future of Indonesia, to escort the country out of the current crisis, thwarting any individual or group aspiring to sabotage the reform process as they bury and darken their past sins.





INDONESIA'S COUNTER-TERRORISM POLICY

Robert Eryanto Tumanggor¹
Nanyang Technological University, Singapore

Abstract:

The author shows that by using Boaz Garnor's approach to appraise the Indonesian counter-terrorism activities will help in measuring and explaining the effectiveness of the war against terrorism. The author also suggests that, while continuing to apply these counter-terrorism policies, the Indonesian Government needs to give more weight on its efforts at several important issues in order to diminish any terror threat stemming from Islamic radical teachings and movements, and maintain its unity.

Keywords: terrorism; Indonesia.

Resumen:

El autor muestra que utilizar el enfoque de Boaz Garnor para evaluar las actividades contraterroristas indonesias ayudará a medir y explicar la efectividad de la guerra contra el terrorismo. El autor también sugiere que, mientras continúa aplicando estas políticas contraterroristas, el gobierno indonesio necesita dar más peso a sus esfuerzos en varios temas importantes para reducir cualquier amenaza terrorista procedente de las enseñanzas y los movimientos islámicos radicales, y mantener su unidad.

Palabras clave: terrorismo; Indonesia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Robert Eryanto Tumanggor is currently a serving officer with the TNI. Research and writing of this article was undertaken while based at the S. Rajaratnam School of International Studies.

Address: S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Blk S4, Level B4, Nanyang Avenue, Singapore 639798.

Author's note: This paper represents my own personal views.



Introduction

Indonesia, the biggest Islamic population in the world within the history of ethnic and religious conflicts in Ambon-Maluku, Poso-Central Sulawesi and Sampit- Kalimantan, have experienced several terrorist attacks since 2002 – 2005 such as Bali bombing, Atrium mall bombing, J.W. Marriot bombing and Christmas Eve bombing. Most of the attacks had been conducted by a radical Islamic terrorist group, Jemaah Islamiyah (JI). The first terrorist attacks, which involved JI, were the wave of Christmas Eve bombings in 2000 in Medan-Northern Sumatera and Batam Island, An even greater insidious threat stems from the willingness of JI members to partake in suicide bombing. The Oct 2002 Bali bombing, Jakarta Marriot Hotel bombing and the recent attack on the Australian Embassy in Jakarta are examples of such suicide missions.²

Recognizing those conditions, Indonesia could become the most fertile land used by JI to seed the most highly virulent and radical homegrown terrorists, a part of ‘War on Terrorism’ second front³. However, threats must be coupled with impact to understand the priority of such issues to Indonesia. The impact of any terrorist attack in Indonesia would be devastating. The consequences of any terrorist attack is also impacting the region, especially Indonesia, and has the potential to significantly tarnish its image as a new good rising democratic state, ruin its economic development which has not been fully recovered from the effect of monetary crisis in 1997, and destroy the unity of the Indonesian state.

Although Indonesian Government does not differentiate between any particular groups conducting terrorism in Indonesia, this paper will only examine terrorist threat of radical Islamic groups in Indonesia since Indonesian anti terrorism law was, more or less, a product of the effect of Bali bombings conducted by Jemaah Islamiyah Group, an Islamic radical group using Jihad as their ideology. Using a variety of open sources, this paper will try to examine Indonesia’s strategy which was applied to counter the homegrown terrorism motivated by radical religious teachings especially on JI and other radical Islamic groups from 2002 to December 2006. It will determine how successful these measures and whether these measures will be still effective to counter the JI terror threats in the foreseeable future. The author will offer Boaz Garnor’s approach to appraise the effectiveness of counter-terrorism measures.

This article will begin with an overview of the JI terrorist threat facing Indonesia and related recent issues. It will be followed by the definition of Andre Beaufre’s Indirect Strategy which is applied by Indonesian Government to counter homegrown terrorists and Boaz Garnor’s theoretical approach in appraising the effectiveness of one’s counter-terrorism measures. Indicators of the effectiveness of the war against terrorism posited by Garnor will be used in defining the success of these measures. The next will be the Indonesian Government’s counter-terrorism measures and its impacts on JI and its affiliates in Indonesia. It will define the extent of success of counter-terrorism measures that Indonesian authorities have claimed. Meanwhile the Indonesian Government has been working hard to take strong and wide-ranging counterterrorism measures which have achieved a measurable operational success but the authorities also recognize that these efforts have not totally diminished the JI

² The Singaporean Government White Book, (2003): “The Jemaah Islamiyah Arrests and The Threat of Terrorism”, p. 6.

³ Ramakhrisna, Kumar and SeeSeng Tan, “Is Southeast Asia a Terrorist Haven” After Bali: The Threat of Terrorism”, *IDSS*, p.4.



terror threat due to several domestic problems that will cause a subsequent counterproductive effect. As further analysis of the effectiveness of counter terrorism the author will show that by using Boaz Garnor's approach to appraise the Indonesian counter-terrorism activities will help better in measuring and explaining the effectiveness of his war against terrorism. The author will also suggest, while continuing to apply these counter-terrorism policies, the Indonesian Government needs to give more weight on its efforts at several important issues in order to diminish any terror threat stemming from Islamic radical teachings and movements, and maintain its unity.

1. Overview of radical Islamic terror threats in Indonesia

“All politics is a struggle for Power”, wrote C. Wright Mills, and “the ultimate kind of power is violence”. Terrorism is where politics and violence intersect in the hope delivering power. All terrorism involves the quest for Power: power to dominate and coerce, to intimidate and control, and ultimately to effect fundamental political change”.⁴ According to Terrorism Website (www.terrorist-research.com), there have been known several categories of terrorist groups in the world at present, as follows: separatist, ethnocentric, nationalistic, revolutionary, political, religious, social, domestic, international or transnational⁵, but since the emergence of the contemporary wave of terrorism in the Middle East in 1968, the world has witnessed three categories of terrorist organizations: ideological, ethno-nationalist, and politico-religious.⁶

In the beginning of 21st century, one such extremist Islamic Organization, Al Qaeda, founded in 1988, motivated by Jihad Ideology after its terrorist attack on New York City on September 11, 2001, has become the most infamous terrorist group in the world. Al'Qaeda had laid close ties with JI since its first leader the late Abdullah Sungkar (along its 1500 members) went to Afghanistan to participate in the Soviet-Afghan War alongside the *mujahadeen* against the Soviet Union. The late Abdullah Sungkar later sent groups of JI members to train with Al-Qaeda.⁷

Historically, the JI traces its roots to the Darul Islam (DI, or 'House of Islam'), an organization which emerged in the 1948 and which fought together with the Indonesian revolutionary army against Dutch colonial rule. After Indonesia gained independence in 1949, DI continued its armed and violent struggle for the establishment of an Islamic state in Indonesia. The Indonesian Government tried to suppress the group after independence but never completely succeeded. In 1985, during the Soeharto Government, several radical DI elements fled to Malaysia to avoid arrest by the Indonesian Government. There, it regrouped and renamed itself Jemaah Islamiyah (JI). Abu Bakar Bashir took over the JI leadership role in 1999 following the death of Abdullah Sungkar, the founder of JI. Through its links with other Islamic militant groups in South East Asia such as the Moro Islamic Liberation Front (MILF) and Kumpulan Militan Malaysia (KMM), JI has established itself as a clandestine

⁴ Hoffman, Bruce, (2006): *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, pp. 254-255.

⁵ “Categories of Terrorist Groups”, at:

<http://www.terrorism-research.com/groups/categories.php>.

⁶ Gunaratna, Rohan,(2002): “Defeating Al'Qaeda: The pioneering Vanguard of The Islamic Movements” in Russel D. Howard and Reid L. Sawyer (eds.), *Defeating Terrorism : Shaping the New Security Environment*, Connecticut, Mc. Graw Hill/Dushkin, pp.1.

⁷ The Singaporean Government White Book, “The Jemaah Islamiyah Arrests and The Threat of Terrorism”, p.6.



organization to wage a distorted form of Jihad (or Holy War) to achieve their objective to create an Islamic State in the region and against western oppressors through militant actions.⁸

One of the biggest terror threats faced by the Indonesian Government are the former fighters of Maluku, Poso, Sampit conflicts. Since there are many members of the major jihadist organizations in Indonesia, such as JI, some splinter groups and off-shoots of *Darul Islam* (DI), *Komunikasi Ahlus Sunnah wal Jamaah* (Sunni Communication Forum), *Lasykar Jihhad* (Jihad Troopers) and others, have involved in ethnic-religious conflicts in Maluku, Poso, and Sampit and see these areas as where "enemies of Islam", JI believes that parts of Maluku, Sampit, Poso have the potential to develop into a *qoidah aminah*, a secure area where residents can live by Islamic principles and apply Islamic law. In their view, such a base could then serve as the building block of an Islamic state. Maluku and Poso thus remain a focus for religious outreach and recruitment efforts for extremists, both local and non-local, the combination of military training and actual combat may have been the most meaningful experience of their lives.⁹ These jihad former fighters and new recruits will be easily motivated by JI to continue to perpetrate terrorist attacks in Maluku or Poso or other places, inside and outside Indonesia territory.¹⁰

After the successive attacks, the Madrid train bombings (March 11, 2004); London train bombing (July 7, 2005); Mumbai train bombing (July 16, 2006), conducted by the homegrown militant radical Islamic suicide terrorist groups to attack the US and the West. Interest was generated by Al'Qaeda's Holy War and there was the willingness of JI members to partake in suicide bombing such as the October 2002 Bali bombing, Jakarta Marriot Hotel bombing and Australian Embassy in Jakarta. Al'Qaeda and, through its links among violent Islamic radicals and extremist organizations including the regional terrorist network Jemaah Islamiyah (JI) and its associates, remains a serious security threat to both Western and domestic targets inside or outside Indonesia. Ramakrishna called this threat a "self-regenerating hydra", one that can generate new cells, reconstruct disrupted logistics and funding networks as fast as the existing structures are being dismantled by Governments all over the world".¹¹ Using its connections based on radical school ties and shared training experiences in Afghanistan, the southern Philippines, and Indonesia's Muslim-Christian violence in the former conflict areas of Maluku, and central Sulawesi, these networks may launch suicide bombings.¹²

All these Indonesian extremist Islamist groups recruited by JI to perpetrate terrorist attacks based on their similar visions, to reach politic advantageous aims and to protect their ethnicity and religion, aim to impose Islamic Law as a foundation to establish an Islamic State. Such terrorists can be categorized as an ethno-politico-religious/ideology. This will be the state of affairs in the foreseeable future.

⁸ "Indonesia and Transnational Terrorism", *Current Issues Brief*, (2001), <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/2001-02/02.cicb06.htm>

⁹ Donohoe, Jenifer, "Diverse responses to proponents of Islamic law indicate democracy is healthy in South Sulawesi Opponents of Islamic Law", at: http://www.insideindonesia.org/edit79/p7-8_donohoe.html *Opponents of Islamic Law*

¹⁰ "Weakening Indonesia's Mujahidin Networks: Lessons from Maluku and Poso", *Asia Report*, n°103, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3751&l=1>

¹¹ Ramakrishna, Kumar and Andrew Tan, (2002): "The New Terrorism: Diagnosis and Prescriptions", in Andrew Tan and Kumar Ramakrishna, *The New Terrorism: Anatomy, Trends and Counter-Strategies*, Times Media Private Limited, pp.19-20.

¹² Indonesia: 2005 Overview, at: www.tkb.org, 29 September 2005, at <http://www.org/MorePatterns.jsp?countryCd=ID&year=2005>



2. Indirect ‘Counter-Terrorism’ Strategy and Indicators for its Effectiveness: Theoretical Framework

2.1. Indirect Strategy

The author believes that in this age there is a definite area of freedom of actions within which any conflict must be kept confined; the boundaries of this area are set by the repercussions which the course of conflict may have upon the national institution. In the case of Indonesian Government’s war against terrorism, efforts on resolving the communal and religious conflicts such as in Poso, Ambon and Sampit as well as measures on countering the separatist movement in Papua and Maluku (also seen as the struggle of maintaining the unity of Republic of Indonesia), the constraining factor of counterterrorism measures was the fear of what Clausewitz meant by “escalation to the limit”. In other words, fear that measures taken by Indonesian authority in reducing and eradicating the threat of terrorism originated from Islamic radical groups might light up a conflagration out of all proportion to the aim, changing Indonesia from a secular state to become an Islamic State or the “*Balkanization*” of Republic of Indonesia.

The strategy of “war on terrorism” applied by the Indonesian authorities can be categorized as ‘Indirect Strategy’ since it seeks to achieve a result by methods other than military victory.^[13] The concept of indirect strategy itself is well explained first by Andre Beaufre, a military Frenchman. This kind of strategy is to differentiate the indirect approach postulated by Liddell Hard. The object of an indirect approach is the achievement of military victory; it is only the preparatory maneuvering for this victory is indirect. In contrast, the essential concept of indirect strategy is that it emphasizes the achievement of the objectives predominantly by methods other than military.^[14]

Beaufre explained in his writing *a’la strategy* that the further characteristic of indirect strategy is that of freedom of action. The main task is to make it sure that the extent of the area of freedom of action can be maintained or if possible increased, while at the same time reducing to the minimum that available to the enemy. However, the freedom of action available is dependent only to small degree upon those operations which may be undertaken within the geographical area of question (interior maneuver), it will be determined almost entirely by factors outside this area, e.g. an estimate of international reactions, of the enemy’s moral *fibre*, and of his sensitivity both to external pressure and to any action which it is proposed be taken and so on.^[15] Thus the likelihood of success of any particular operation is therefore dependent upon the success of action on the world-wide plane (exterior maneuver).^[16]

The exterior maneuver according to Beaufre will be primarily psychological; political, economic, diplomatic and military measures will all be combined and conducted towards the same end. A clear political line is needed to be adopted, and must be in line with international and national laws when conducting these measures. In fact, it is as the general concept of a true operational plan in the psychological field. In the case of a counter terrorism strategy

¹³ Andre Beufre,(1994): “Indirect Strategy in the Nuclear Age”, in *Gerard Chaliand, The Art of War in world History: From Antiquity to The Nuclear Age*, Los Angeles University of California Press, pp. 1023-1040.

¹⁴ *Ibid.*, p.1027.

¹⁵ *op. cit.*, p.1023.

¹⁶ *Ibid.*, 1038.



originated from JI and its splinters, radical Islamist groups and all efforts in exterior maneuver must be worked out with the same precision as an operational plan in military strategy. In order to counter the enemy's exterior maneuver the plan must be based upon the vulnerability of the enemy organization (funding and communications systems, psychological taboos for the radical Islamist groups, etc.). In the realm of ideology an offensive line of policy necessarily implies a capacity effectively to attack the weak points in the enemy's ideological system as the starting point. Since at present the Indonesian Government is completely without a psychological striking point at the Ideological Islamist radical groupings, The essential component of his counter ideological measures is to re-establish the prestige of moderate Islamic thoughts and the ones who promote tolerance among other religious groups (Christian, Hindus, Buddhism) and choosing the secular state as the form of Indonesian governance as well as seeing globalization as an opportunity to improve their living conditions and to give more opportunity to seek a better life without fear of losing their traditions, religious values and norms.

In the case of counter-measures of radical Islamist terror threats, its interior maneuver resembles that of counter insurgency. Beaufre argues that the main components of interior maneuver consist of three variables as interrelated factors: material forces, moral forces and time. Terrorism is always weapon of the weak. Both local government and terrorist groups rely upon people to achieve their own objectives. The primary task is whether or not it can be implemented and is to ensure the retention of governmental control (the essential factor) without the use of large scale resources. The utility of military force must be applied proportionally and economically in order to avoid negative effects or to isolate people from the local government. Intelligence plays the biggest role to help realizing this goal. Finally, all operations must be conducted with an eye to their psychological effect both on the enemy and on the civil population. Any reverses suffered must either be concealed or balanced by spectacular success on which suitable emphasis should be laid. This is the task of strategy to find the most economical solution and that of organization to devise a system which will be favorable effort to civilians and intended effect on those targeted to be kept up long-term.

Beaufre further argued that the vital phase of indirect strategy takes place when the first symptoms appear, and psychological factors plays dominant role in assuring the effectiveness of any measures taken in exterior and interior maneuvers. The force of some well-reasoned ideology, the effectiveness intelligence and the meticulously worked out plans for the use of force will help to achieve the intended psychological impact on both the enemy and civilian sides in order to win the war. Recognizing the presence of nuclear and other weapons of mass destruction (WMD) and their catastrophic effect in our age, Beaufre urged the mastering of the art of indirect strategy in resolving armed conflict.

2.2. Indicators for the Effectiveness of Counter Terrorism

Terrorism cannot be eradicated but it can be contained or reduced. It can be understood since terrorism is a method not a goal. Accepting this notion makes us believe that every Government has to prepare itself from the possibility of terrorist attack in its own territory. Then a question is how we could appraise the effectiveness of counter terrorism efforts in one country. It is argued that if there is no bombing incident that the counter-terrorism measures in-country is effective. This is only half truth since the method of terrorism can be range from hijacking, sabotage, kidnapping, shooting, to poisoning.



Boaz Garnor, an Israeli Scholar, has posited an approach to appraise the effectiveness of counter terrorism measures being applied. He stated that there are four main indices which are important to consider. They are: terrorist operational capability, its motivations to perpetrate terrorist acts, internal morale of the terrorists and their supporters and the morale of the people coping with terrorism.^[17]

A) Terrorist capability

This index examines the degree to which counter-terrorism actions damage (or enhance) the terrorists' ability to perpetrate attacks. Garnor stated that there are several possible impacts caused by counter-terrorism activity on terrorist organization's operational capability. First is damage to the terrorist organization's status among its native population, from which it draws its strength, personnel, and ability to act. Second is damage its status in the international domain, the organization's political achievements in this area, or its political plans and goals. The next is damage to its fundraising process from various sources of financing, laundering the money, and transfer funds to terrorist organization. Other is the disruption of the organization's administrative activities such as interfering organization's activities with regard to enlisting manpower, field preparations, arming, training, and practice, and structural or technology development; or damage to personnel or facilities the organization needs for its ongoing operations. The terrorist organization's capability to commit terrorist attacks will be compromised following an offensive action if, as the organization's ability is likely to be reduced when its numbers have dwindled due to killings or widespread arrests. The last is direct damage to the organization's operational facilities that were specially prepared for committing terrorist acts, or to its infrastructures such as its bases, headquarters, explosives laboratories etc. It also creates substantial damage to the terrorist organization's operational capabilities.^[18]

B) Motivation

This index examines the effect of offensive counter-terrorism measures on the organization's motivation to commit terrorist attack (either because of the impact such measures have on the organization's decision makers and their feelings and desires for revenge, or a result of a change in the organization's balance of interests). In this context it must be considered that the offensive activity is liable, at times, to actually cause an increase in the terrorist's motivation to perpetrate revenge attacks.

C) Internal morale of the terrorism

Offensive counter terrorism measures may have an effect on the internal morale of the terrorist organization's activists and abetting population. This may be expressed in several

¹⁷ Boaz Garnor, "The Counter Terrorism Puzzle: A guide for Decision Maker", *The Interdisciplinary Center for Herzliya Project*, (2005), pp. 109-111.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 109-110.



ways: undermining the belief in the just causes laid by the terrorist the organization, undermining the belief in the organization's ability to achieve its goals, undermining the belief in the organization's leadership, weakening their personnel feeling of safety and spreading fear among the organization's activists and supporters. These expressions of internal demoralization could lead to willingness to compromise on the organization's goals and objectives. Internal morale is likely to be one of the factors that diminish the organization's motivation to perpetrate or intensify terrorist acts (alongside its other considerations and interests).^[19]

D) Morale of the people suffering from terrorism

The fight against terrorism should also influence the morale of the public suffering from terrorism and reduce the morale-psychological damage that terrorism has created. Thus counter-terrorism activity should be able to enhance individual and national morale; bolster the public's belief in the nation's ability to achieve its goals and bring calm and safety; enhance the people individual's belief in the nation's leadership; and intensify the nation's resolve to stick to its national goals and defined objectives.^[20]

3. Indonesian Counter-Terrorism Strategy

The Bali blasts were turning points in Indonesian History in combating of terrorism. As a response to the Bali bombings and countering the terrorist threat, especially from the JI terrorism threats and other violent Islamist radical and extremist groups in the future, Indonesia needs a sound strategy. The Indonesia Government has established the general frame of work principles and policies to combat terrorism in the country. The general framework has six principles, as follows: supremacy of law, indiscrimination, independence, democracy, and participation. The policy (strategy) used is direct and indirect approaches.^[21]

3.1. The General Principle

A) Supremacy of law

Supremacy of Law means that a legal framework is always the basis for action. Before the Bali bombings, Indonesia had ratified four international instruments related to the prevention and combating terrorism, namely Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (1963); Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970); Convention for the Suppression of Unlawful Acts against Safety Aviation (1979), Chemical Weapon Convention (1993), and Biological Weapon Convention (1972). Additionally, Indonesia has also signed the International Convention for the Suppression of

¹⁹ *Ibid.*, p.111

²⁰ *Ibid.*, p.111

²¹ Yudhoyono, Susilo Bambang, "Terrorism: A New Fight fo ASEAN", Keynote Speech at the opening ceremony of the 5th ASEAN Chiefs of Police Conference (ASEANAPOL), Denpasar, (17 May 2005).



the Financing of Terrorism (1999), the Comprehensive Test Ban Treaty (1996) and has implemented two resolutions of the Security Council (1368/2001; 1373/2001).^[22]

The Indonesian Government issued two regulations: Regulation In-Lieu of Law No 1/2002 on the eradication of Terrorist Acts; Regulation In-Lieu of Law No.2/2002 on Eradication Terrorist Act in Bali 12 October 2002. In April 2003, The Indonesian Government established a new anti-terrorism Law (Law No 15/2003), which constitutes strong and comprehensive measures in dealing with terrorism threats. This Law defines the acts of terrorism which can be prosecuted by the Government, covers persons, Indonesian citizens, committing terrorist acts in Indonesia and foreign countries, toward foreign countries from Indonesia and vice versa. This Anti-Terrorism Law also introduces punishment ranging from a minimum three years to life sentence to death penalty for those who commit terrorism or assist their actions, authorizes the Government to detain and investigate suspected terrorist for three days based on initial intelligence information; to detain suspected terrorists based on sufficient evidence for a maximum of seven days, empowers the authorities to block bank accounts, to open and examine mail, and to intercept private telephone conversations and other communications of the suspect for sixty days at a time.^[23]

B) Independence

Independence means that while it is necessary for international co-operation to combat terrorism, Indonesia would maintain its independence in reaching conclusions and taking action within its territory. In this regard, all intelligence data, recommendations and views of the international community would be regarded as input. The Indonesian government would not be dictated by foreign powers but rather by professional and accurate proof, through due process and mechanism.

C) Indiscrimination

Indiscrimination means that in combating terrorism, the Government will not be prejudiced or focus its operations toward particular group, either ethnic, religious or interest groups. All citizens would be treated equally before the anti-terrorism law. Should there be one terrorist group targeted by Government, it would be only as a result of its activities and not because ethnicity or religious identities. However, the Indonesian Government also understands that there are several groups in Indonesia that often abuse/misuse ethnic or religion as inspiration for violence.

D) Coordination

Coordination reflects that the threat of terrorism is cross sector and cross-boundary in nature. The effort to overcome it must also be cross-sector and inter-state. Coordination becomes

²² Atmasmita, Romli, Prof. Dr, "Strategy of Combating Terrorism in Indonesia", Paper presented at the *Asia-Pacific Conference Homeland Security Summit*, Honolulu, Hawaii, 14-17 November 2004, *IDSS Resource Centre ND00015 (AR8094)*, (2005).

²³ "Indonesian Anti Terrorism Law" n°. 15/2003", at: <http://www.wirantaprawira.net/law/>, 25 September 2006



essential in fighting terrorism. Nationally, there has to be one cross sector coordinator. The instruction of President Megawati gave the mandate for such coordination to Coordinating Minister for Political and Security Affairs. The coordinator would not take over the existing sector functions, but to harmonize it, make it more efficient and effective, and focus to the common objectives.

E) Democracy

Democracy means that the Government recognized that the wider authority to combat terrorism also opens the potential for the abuse of authority. This principle is an affirmation that the Government would not sacrifice democratic principles for the realization of purely Government authority. Instead, the Government will try to find the right balance for Government authority without abandoning democratic principles. Public control and supervision on the implementation of Government authority to fight terrorism is always open, through the Parliament (Peoples Representatives Council) and through the media and civil society.

F) Participation

Participation reflects the belief that the war on terrorism cannot be won if it is the only agenda of the Government. The wider participation of the public, cooperation between communities, and the public and the Government, is necessary for the country to be free from terrorism. As is applicable in other countries, in certain conditions where the great fear of terror is real, the Government can give early warning to the public to enhance their vigilance especially at places which are threatened by such acts. The Government hopes that the public can become its eyes and the ears and to inform the security and legal authorities if they are aware of an act of terror being planned and prepared. This is important because the initial activities of terrorism are often carried out in the midst of the public's daily life.^[24]

3.2. The Measures

A) Direct action

Intensifying and coordinating domestic intelligence operations

President Megawati issued two Presidential Acts to intensify and coordinate domestic intelligence operations, which could assist Indonesian authorities in finding and uncovering the network of terrorist groups. The first is Presidential Act No 4/ 2002, giving Coordinating Minister for Political and Security Affairs a mandate to coordinate measures in combating terrorism. Based on this mandate, a Desk for coordination of eradicating terrorism (DCET) was established. The main functions of this Desk cover intelligence coordination, law enforcement coordination, international coordination and public information.

²⁴ Yudhoyono, Susilo Bambang, "Save Our Country from Terrorism", Jakarta, Coordinating Ministry for Political and Security Affairs, (2002), p.7.



The second is Presidential Act No 5/2002, giving the Head of the Indonesian's state Intelligence Agency an authority to coordinate all the activities regarding Intelligence gathering and sharing among various Intelligence Agency such as the Indonesian's state Intelligence Agency (BIN), the Indonesian Police Intelligence and Security Agency (BAINTELKAM POLRI), the Indonesian Armed Forces Strategic Agency (BAIS TNI) and others. This coordination matter is crucial because of the past experiences in which these Agencies tended to work individually.

International cooperation

Indonesia is still facing various domestic problems and internal conflicts but He is eager to enhance his cooperation with regional and other countries in combating terrorism and other forms of transnational crimes. To strengthen and encourage the efforts of combating terrorism, the Indonesian Government has been enhancing its International Cooperation with various countries. In intelligence sharing efforts, such cooperation has been extended from various foreign law enforcement agencies such as FBI, Swedish Police Forces, Scotland Yard, Dutch Police, Japan National Police Agency, ICPO-Interpol and this cooperation helps Indonesian Law enforcement agencies^[25].

In the region, Indonesia has established legal cooperation with other ASEAN Countries such as under the scheme of the ASEAN Security Council (ASC). This cooperation has been strengthened by joint investigation among law enforcement official, such as mutual assistance in criminal matters or extradition or joint investigation.^[26]

Law enforcement to apprehend terrorists

After receiving assistance from the US Government, Indonesian Police established a new special anti-terrorist unit, called Detachment 88. This unit, working together within all components within the Indonesian Police and other state's departments and agency, began to pursue the perpetrators of Bali Bombing and captured a man named Amrozi,. The investigation led to reveal the involvement of Jemaah Islamiyah in Bali bombing and capture other key perpetrators such as Ali Imron, Imam Samudra and Ali Gurfon and the late Dr Azahari Hussein, who was killed during the raid.^[27]

Imposing punitive actions

Based on the Anti-Terrorism Law (No 15/2003), The Indonesian Government has successfully captured more than 200 JI members, the JI-linked Islamic NGO, Kompak, including terrorist financier, Abdullah Sunata. 100 (hundred) of those have been tried. The sentences are ranging from a minimum three years to life sentence to death penalty.^[28] By

²⁵ "Lifting The Veil", *Tempo Magazine*, September 30, 2002 pp.14-23.

²⁶ Atmasasmita, Romli, Prof.Dr (eds) , *Stategy of Combating Terrorism in Indonesia*.

²⁷ "Three more Bali suspects arrested", at: <http://islab2.sci.ntu.edu.sg/njo/terroetimes/balibomb1.html>.

²⁸ *Indonesia: 2005 Overview*.



using the same law, Indonesian Government also have sentenced several perpetrators in Poso Bombing incidents.

B) Indirect Action

Public relations activity

To catch the perpetrators of Bali bombings and other bombings in Indonesia conducted by JI, the Indonesian Police spread the photos of the suspected on public places and gatherings. In responding to any terrorist threat whether it comes from JI or other groups or even it is only a hoax, the Indonesia Government, after receiving the report, sends a response unit directly to search, evacuate and dispose the suspected bombs.^[29]

A wide gap of distrust and misunderstanding has separated the Indonesian Police and regular civilians for decades. Much of the gap has been due to the police's militaristic operating procedures coupled with an arrogant attitude toward civilians. It was further widened by the people's apathetic or, sometimes, violent responses toward the police and attitudes. Understanding this condition, Indonesian Government through Police Department try to close the gap and encourage the participation of people by applying measures based on a deep respect toward human rights and democratic values.

The Bali Community Policing Program involves NGOs and tries to provide an opportunity for local people to assist their respective villages in the facilitation of different security groups e.g. the police and the village's *Pecalang* (traditional guardsmen) who have different values and codes, to work together as unified forces. This program has created a beneficial synergy between the police and local community, making community a better and safer place in which to live, preventing being infiltrated by terrorist groups or radical ideas.^[30]

Actions directed towards the supporting population and people coping with terrorism

The real problems in the effort to prevent another future terror attack in Indonesia seem to be more political than legal. Countering radical Islamist terror threats cannot be addressed through legal and intelligence measures alone but also requires the involvement of other institutions. For example extreme religious conservatism at the grassroots levels cannot be addressed through military operations or law enforcement alone but through the persuasive approach using religious figures. The public must be made aware that the militants are not struggling to enforce Islamic teachings by conducting terror and violent acts, but instead damaging the image of Islam and the Islamic community as a whole and the public must also understand that addressing the terror problem is in Indonesia's domestic interests and nothing to do with the Americans or other Western powers wishes.

Indonesian President Susilo Bambang Yudhoyono urged greater role for moderates in terror fight. He stated that "The government needs to give the moderate Muslim leaders more room to educate people...the society should not be hijacked by small radical groups". In

²⁹ "British embassy bomb threat a hoax", at: <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200501>

³⁰ "Bringing the Police closer to the community", *The Jakarta Post*, 23 march 2006, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060323.R01>



countering Jihad ideology and Al'Qaeda fatwa "Holy War" towards Western people propagated by JI, the Indonesian Government focuses its efforts to deal with the upstream problems such as radicalization in some Muslim schools and to work together with Moderate Islam Groups and Organization such as PB NU, *Muhamadiyah*, *Jaringan Islam Liberal* in order to prevent the dissemination of radical ideology through banning publications deemed to incite hatred and terror^[31]. After seeing the video of Bali suicide bombers, Ma'ruf Amin, Indonesian Ulema Council (MUI) Deputy Shairman, stated that

From the statements in videos we learn that the suicide bombers are very sincere, yet sincerely ignorant. They do not allow any other alternative discourse to test the validity of their convictions. They may have been misled by certain religious discourse that ultimately serves as a prison for them.³²

MUI understands that Campaigns against the manipulation of religious teachings will produce limited effects if they are designed only as a reaction to the spread of militant ideas. The creation of terrorist minds is not an instant process. It may take years of indoctrination and brain-washing before a terrorist is fully convinced about the essential invalidity of their murderous acts. Intense interaction with foreign militants also seems to be an essential element in radicalization of religious views among Indonesia's homegrown terrorists. Thus the MUI has tried to prevent the raising of new generation of Islamic radical member through its main programs such as clarifying the false perception about Jihad and martyrdom and suicide; visiting *the pesantren* to prevent from being infiltrated by "other parties" who may come up with certain mission. MUI needs to do this since the militant Islamists see Indonesia as a "battle field", this country actually is a peace zone.

One other notion which is generally accepted is that terrorist activities mostly flourished in poor and oppressed countries where the people were desperate and hopeless, although poverty does not equate with terrorism necessarily. But radicalism could be eliminated or at least reduced if we help these desperate people achieve their dreams, their potential and fulfill their basic needs and basic human rights^[33]. This notion is more credible since Amrozi and Imam Samudra, two of the convicted Bali Bomber both come from underprivileged families. Radical Islamic Groups stated that Muslims faced an ideological conflict between fighting injustice and oppression and promoting and preserving life.

The Indonesian Government is fully aware of this dangerous situation, especially after the Asian financial crisis in Indonesia in 1997. Susilo underlined that aside from empowering the moderate Muslim leaders, the government was trying harder to eradicate the causes of radicalism. He said that "The state has to deal with the real condition of Muslims [in Indonesia], their poverty and lack of education...so that they no longer feel sidelined". In other words to address the poverty, Indonesia Government needs to create more jobs^[34].

JI is a politically motivated group which intends to establish a large pan-Islamic state (across southern Asia) and Jihad as their Ideology. Other Indonesia Radical Islamic Groups and several Indonesian Islamic Political Parties want to implement *Syariah Law (Islamic*

³¹ "Indonesia's New Response to Terrorism", *Think Thank News from IDSS*, Issue 11, (March 2006) MICA (P) 218/07/2005, pp.1-2.

³² "Militants should fight jihad in war zones", *The Jakarta Post*, 24 November 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20051124.B09>, 13 January 2007

³³ "Susilo urges greater role for moderates in terror fight": *The Jakarta Post*, 21 October 2003, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20031021.A06>: 17 January 2007

³⁴ "Public involvement crucial in fight against terror", *The Jakarta Post*, 21 October 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20051021.A05>: 13 January 2007



Law) in Indonesia since Moslem population is a majority. According to Ansjad Mbai, Head of the anti-terror desk at the Office of coordinating Minister for political, legal and security affairs stated that this movement cannot be addressed through legal and intelligence measures alone, but also requires the involvement of other institutions. Their aspirations can be channeled through political parties in this democratic country. The opening of dialogue with spiritual leaders and supporters of such ideology in order to get to know what these groups want; what kind of Islamic State and *Sharia* Law they want to implement.

4. The Impact of Counter-Terrorism Measures: How Effective?

4.1. The Success

Ansjad Mbai, Head of the anti-terror desk at the Office of coordinating Minister for political, legal and security affairs stated that Indonesia “War on Terror” emphasizes preventive measures, which start from detection of people who inculcate radicalism, hatred, and hostility against certain groups, religions or nations. The next phase is detection of activities to recruit, train, brainwash and provide equipment and funding for people to perpetuate acts of terrorism. “Public support is pivotal to make intelligence missions a success”.^[35]

After applying the efforts both on direct and indirect actions, according to Indonesian government, the most significant successful efforts of its counter-terrorism measures are in the practices of direct action policy. The indicators of the success are:

- The key perpetrators of Bali bombing have been captured and arrested. These include Amrozi bin H Nurhasyim, Ali Guhfron bin Nurhasyim Muchlas alias Mukhlas, Imam Samudra, and Hutomo Pamungkas alias Mubarok.
- Some key leaders of the terrorist group have been arrested such as : Parlindungan Siregar (arrested in Madrid 13/11 2001), Muhaamad Saad Iqbal (arrested in Matara 9/1 2002), Fathur Rahman Al-Ghozi (arrested in Solo), Imam Samudra, Omar Al-Faruq (key Al-Qaeda figure in Southeast Asia, Kuwait Citizen) and Seyam Reza (Al-faruq superior, German of Arab descent citizen). Hambali alias Riduan Ismamuiddin, the most important JI leader due to his connection with Al Qaeda, was caught by the US and Thailand on 11 August 2003. On November 25, Azahari Hussien, the mastermind of suicide attacks in Indonesia, was killed in shoot-out with the police.
- The investigative process has uncovered the structure of Jemaah Islamiyah organization in Indonesia and Southeast Asia countries, with the *Amir* (Head of state) at the top, on the second level, Regional Surya (Consultative council), on the third level, four *MANTIQIs*, followed by, *Mailis Surya* and a number of *Qirdas* and finally, a number of *Fiah* (cells). Each *Fiah* consists of 5 – 7 *Jamaahs* (Islamic congregations).^[36]

³⁵ “Public involvement crucial in fight against terror”, *The Jakarta Post*, 21 October 2005,

³⁶ *The Singaporean Government White Paper* (eds), p.10.



- Based on information gathering, sharing and exchanges, the Indonesian Government had been able to unveil and prevent several plans of JI terrorist attacks.^[37]
- Since many of JI key leaders and members have been imprisoned, the organizational structure of JI has been considerably damaged and weakened.^[38] The inter connection among JI terrorist groups inside Indonesia and other foreign countries has been weakened.^[39]

Other success can also be acknowledged from applying the indirect action policy such as:

- After the death of Azhari there is a changing perception among Islamic leaders about the extent terrorists have manipulated religious teachings in order to justify the killings of innocent people. As further stated by Dewi Fortuna Anwar, Indonesian Scholar, that Indonesia has been relatively successful in fighting terrorism by unifying short and long term approaches. Besides capturing, putting on trial and punishing the suspects, Indonesia has gained support from most clerics to denounce suicide bombings and other terrorist activities as against Islam.^[40]
- The recognition of the terrorist threat among the public is high. Security has become a major concern. Security awareness is also increased. Most of government offices and public buildings as well as private business has checked and rechecked their readiness and alertness to prevent terrorist attacks and to mitigate the effect of terrorist.^[41]

4.2. The Failures

In spite of the success, the Indonesian authority acknowledges that the JI threats have not been totally eradicated, as can be seen from these indicators:

- The JI recruiter, mastermind and bomb expert, Noordin M. Top is still on the run and still pose a threat to public security.
- After the key perpetrators of the Bali bombings were captured, several other bombings occurred, such as the bombing KFC outlet in Manado, North of Celebes Island, on 15 November 2002, the bombing of McDonald's Restaurant and automobile showroom in Makassar, South of Celebes island on 5 December 2002, the J.W. Marriot bombing on 15 August 2003, the Australian Embassy bombing in Jakarta on 9 September 2004, and lastly the second Bali bombing on 1 October 2005.

³⁷ *ICG Asia Report*, n°63, "Jemaah Islamiyah in Southeast Asia: Damaged But Still Dangerous", (2003), p.1.

³⁸ *Ibid.*, p. 1.

³⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁴⁰ "Bomb can't stop terrorism: Analyst", *The Jakarta Post*, 11 September 2006, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060911.B07>: 18 January 2007

⁴¹ "Pawnshop upgrade security system", *The Jakarta Post*, 6 April 2006, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060406.G03>: 13 January 2007



- From evidences of several sources it was suggested that JI has recruited several new members from the community in their hiding places.
- Several terrorists involved in Maluku, Poso, and Sampit have been known still possessing their terrorist equipment including fire arms and explosives. They maintain their networks and plan their future attacks.

4.3. Causes of Failures and Counterproductive Effects

According to the Indonesian Government, the difficulties in capturing the terrorists are due to two main factors, as follows: firstly, the terrorists' elusiveness and operate in clandestine manner; secondly, they operate in a very small group of dedicated and talented individuals. This can be proven by their ability to adapt to police counter-measures such as disguising their appearances, using fake identities, and shifting their technology of communication, from using cell phone to e-mail. Indonesia a huge country with more than 13,000 islands and large open spaces and its geography makes it a good place for terrorists to hide. The Indonesian counterterrorism efforts are also compromised by a weak rule of law, serious internal coordination problems and systemic corruption. This can be proven by the ease with which fake identities may be procured and used by several perpetrators of Bali bombings during their runs.

Domestic and international conflicts also affected Indonesia's counter-terrorism efforts. The conflicts in Poso, Ambon, Sampit provided the JI terrorists with suitable places to hide, recruit and train new members. The invasion of US in Iraq and Afghanistan also provoked public sentiments against the West, especially US. These factors made it easier for the terrorist to spread hatred among Indonesian Muslims. It has been noted that the anti-Western propaganda by the terrorist also makes references to some legitimate grievances among Islamic government among Islamic societies—the killing of civilians in Palestine, Iraq, and Afghanistan. They also try to mobilize public sympathy by demonizing authoritarian and repressive monarchies in the Middle East whose collaboration with the west is widely perceived as humiliation to the Arab world. In Indonesia this effect could also be seen after the first Bali Bombing. A conspiracy theory, such as “all the bombings in Indonesia were conducted by CIA's networks to entice Indonesia into “US Global War Campaign” or “Bali bomb was a micro-nuclear explosion” that tended to be believed by general public who lack knowledge or sophistication of such matters and sometimes put the police in difficult situations during the conduct of investigations.^[42]

4.4. Defining the Effectiveness of Indonesian Counter terrorism

Garnor stated that “the War against terrorism is a form of undeclared war; moreover, this is a war without borders in which the front lines and the home front are intertwined.” To examine the success of Indonesian counter-terrorism measures against the Islamic Radical Group's terror threat, according to Boaz Garnor in his book, *The Counter Terrorism Puzzle*, there are four important main indices to be considered, ie : operational capability, motivation to

⁴² “The bomb flashed and exploded like a micro nuke, but our Geiger counters don't show any radiation, Bali Micro Nuke - Lack of Radiation Confuses”, at: http://www.vialls.com/nuke/bali_micro_nuke.htm.



perpetrate terrorist acts, internal morale of the terrorist and their supporters, and the morale of the people coping with terrorist. Comparing these four indices with the Indonesian counter-terrorisms measures policy will answer whether these measures will still be effective to counter the JI terror threats or terrorist attack perpetrated by Islamic Radical groups in the foreseeable future.

A) Damage to the terrorist organization's operational capabilities

The terrorist organization's capability to commit terrorist attacks will be compromised following an offensive action. The organization's ability is likely to be reduced when its numbers have dwindled due to killings or widespread arrests. Other effects are regarding the direct damage to the organization's operational facilities that were specially prepared for committing terrorist acts or to its infrastructures such as its bases, headquarters, explosives laboratories etc. In the case of Indonesian 'war on terror', It is difficult to appraise whether terrorist capability is weakened or not. This is important to understand since many of the JI have been damaged but are still active and dangerous in its Indonesian bases despite the recent arrests and killings of some its top operatives during the detachment 88 raids. Since the dangerous masterminds and bomb experts such as Noordin Top is still at large, it poses a threat to public security. Another factor is that there are still religious conflicts in Poso and Ambon which condition affects the terrorist organization's status among Moslem population especially in both regions, from which it draws its strength, personnel, and ability to act. JI terrorist attacks will continue to be carried out.

Even if there is a disruption in JI organization's administrative activities, it is only temporary. This because its fundraising process is not affected by terrorism measures, there is a system of *Zakat*, *Infaq* and *Sadoqah* as part of Islamic religious duties. Funds can be collected through Mosques owned by Radical Islamic groups. Even the form of direct donations to these Islamic radical organizations cannot be easily controlled by Indonesian authorities so that any organization's activities with regard to enlisting manpower, field preparations, arming, training, practice and structural or technology for its ongoing operations can be maintained. Although JI international image is damaged since UN has listed this organization as a terrorist group, Indonesia has yet to ban this organization due to the meaning of its name.

B) Motivation to perpetrate terrorist attack

The creation of a terrorist's mind is not instant. It may take years of indoctrination and brain-washing before a terrorist is fully convinced about the essential validity of their murderous acts. . It may take years of indoctrination and brain-washing before a terrorist is fully convinced about the essential validity of their murderous acts. Additionally, intense interaction with foreign militants also seems to be an essential element in radicalization of religious views among Indonesia's homegrown terrorists. This is more credible because much evidence shows that JI or other Islamic radical groups have grown since the end of Indonesian President Soeharto' 30 years Regime in 1998. The JI members are still maintaining their networks with other terrorist groups in Philippines, Malaysia and Thailand. Several terrorists involved in Maluku, Poso, and Sampit have also been known still maintaining their equipment which includes firearms, explosives and the maintenance of



networks with other terrorist groups in other countries in the region. It can be said that JI terrorist attacks will continue to be carried out.

Another important point is to be noted that people like Noordin M Top are seen as charismatic leaders by Indonesian Muslims, and he exploits this status. Moreover, in the second Bali blast he takes ordinary people into the mind-set of historical, political and religious grievances and turns them into terrorists. This is especially true for impatient young recruits who do not have a deep understanding of Islam and see their old leaders as lazy men who are not interested in Jihad any more. Noordin has successfully brainwashed the perpetrators of Bali Bombings such as Asmar Latin Sani, Heri Golun, Mochamad Salik Firdaus, Misno. Aep Hidayat Noerdin had made a final step before a “martyrdom operation” in the form of video testament for encouraging and glorifying the “*jihadists*”.^[43] This situation encourages anyone to become involved in terrorism if the environment shapes the conditions.

C) Internal morale of the terrorist and its supporter

Offensive counter terrorism measures may have an effect on the internal morale of the terrorist organization’s activists and abetting population. However, after the capture and killing many of perpetrators and supporters of terrorism in Indonesia, the internal morale of the terrorist and its supporters is still high. It was seen especially after the release of Abu Bakar Bashir on June 10, 2006. Bashir insists that terrorism aimed at the establishment of traditional Islamic law or *sharia* will actively encourage the violent toppling of the Indonesian government if *sharia* is not enacted^[44].

Other Several security analysts also say that the video testament was a part of Nordin’s strategy to generate more recruits and wider support. They may not be JI but members through induction and they may never use the name of JI but they share a common ideology. Intense interaction with foreign militants also seems to be an essential element in radicalization of religious views among Indonesia’s homegrown terrorists.

Other important points why the internal morale of terrorist and its supporters is still high in Indonesia is that the anti-Western propaganda by the terrorist also makes references to some legitimate grievances among Islamic government amongst Islamic societies—the killing of civilian in Palestine, Iraq, and Afghanistan. They also try to mobilize public sympathy by demonizing authoritarian and repressive monarchies in the Middle East whose collaboration with the west is widely perceived as humiliation to the Arab world. MUI condemned the terrorist attacks on the U.S. and called for Muslims all over the world to unite for a Jihad should America proceed with its plan to attack Afghanistan for harboring bin Laden. The council clarified a day latter that its call for Jihad did not mean that it was urging Muslims to wage physical war against the US.^[45] It is important to note that “Campaigns against the manipulation of religious teachings will produce limited effects if they are designed only as a reaction to the spread of militant ideas. The government and mainstream clerics should not assume they can easily argue against terrorist propaganda simply on the grounds that they

⁴³ Noor Huda Ismail, “Poverty not the cause of terrorism”, *The Jakarta Post*, 5 December 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFreindly.asp>, 5 February 2005

⁴⁴ Abu Bakar Bashir (a.k.a. Ba’asyir)”, www.cfr.org, 24 August 2006, at: <http://www.cfr.org/publication/10219/profile.html> Profile: Abu Bakar Bashir (a.k.a. Ba’asyir)

⁴⁵ “MUI softens stance on RI-US”, *The Jakarta Post*, 17 October 2001, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20011017.A07>



represent the view of the majority of the Indonesian people. The persuasiveness of their counter-terror campaign cannot be taken for granted".^[46]

The root causes of terrorism and radical movement are backwardness, poverty, illiteracy, inequality, unfairness in politics and education and the perversion of religious teachings. Furthermore, it is also important to consider that people always take for this for granted because diversity indeed characterizes Indonesia. But with the diverse elements being reduced to uniformity, they have revolted. So conflict tainted with violence has emerged as part of the diversity that previously failed to manifest itself. The uniformity was also reflected in the armed approach as the only way of problem solution." On May 21, 1998, smoldering forces earlier hidden began to raise, some with identities and others in the name of entities. There were those emerging out of oppression, in terms of economy, politics and even humanity as well as cultural marginalization. Post-reform conflicts have now really demonstrated unsound and artificial phenomenon. Today conflicts in Indonesia can be structured as follows: firstly inter regional conflict which have broken out since the enforcement of Law No.22/1999 on regional autonomy and law No. 25/1999 on financial equilibrium; the next is conflict between ethnic groups, religious communities, and between indigenous people and new settlers are still around; the last is at political level and the conflicts are rife at the political elite level. At all these types of conflicts, such clashes are liable to include political supporters and party followers^[47]. A sizeable opportunity of the country's population may not agree with the violence used by the terrorists but they may well sympathize with the legitimacy of any struggle against social injustice and political domination.

D) Morale of the people coping with terrorist

Morale of the people coping with terrorists can be examined through the numerous convictions and tough sentences handed down by the courts. These efforts are a reflection of the Government's seriousness in combating terrorism and its commitment in bringing to justice those implicated in terrorist attacks in Indonesia.^[48] After the JW Marriot bombing, the Australian Embassy bombing, and the release of video Bali suicide bomber, most of the Indonesian people condemned the perpetrators of terrorism in Indonesia. Obviously security has become a major concern. Security awareness is also increased. Most government offices and public buildings as well as private businesses have checked and rechecked their readiness and alertness to prevent terrorist attacks in the mitigation of the effects of terrorist attacks. Do all these trends truly explain morale of the Indonesian people coping with terrorism?

After Madrid Bombing in March 2004 and Mumbai Bombing in June 2005, there were mass demonstrations across the Spain and in India condemning and protesting terrorism, In Indonesia there was no public demonstration condemning such attacks. Indonesian society's unwillingness to stand up and counter the radicals can also be explained in part by the nature of the "Silent Majority" which is inherited from Soeharto Era. Another notion is also noted: since most Indonesians are moderate and secular, they simply assume that their values and way of life will be protracted because they are in the majority; they have little concern that a

⁴⁶ Aleksius Jemadu, "A campaign against terrorism", *The Jakarta Post*, 30 November 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20051130.E02>

⁴⁷ Sulaiman Tripa, "Creating (dis)comford in Indonesia", *The Jakarta Post*, 2 September 2002, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFriendly.asp>.

⁴⁸ *Indonesia: 2003 Overview*, www.tkb.org.



fringe minority will ever have the strength to threaten their way of life. Thus they abdicate the responsibility to be proactive. This condition is viewed as window of opportunity for the vociferous minority of radical Islamists to set their own agenda. And the consequence is that the Moderates are constantly catching up.^[49]

Many Indonesian people believe that the lack of democracy has played a role in producing the conditions that are conducive to the emergence of terrorist movements.^[50] In the case of Indonesia, the failure to respond to political reform and law enforcement is believed to have led to the emergence of new terrorists in radical Islamic movements.^[51] On May 21, 1998, after a shooting incident in Trisakti University in Jakarta smoldering forces earlier hidden began to raise, some with identities and others in the name of entities. There were those emerging out of oppression, in terms of economy, politics and even humanity, as well as cultural marginalization. In this reform era conflicts in Indonesia have now really demonstrated unsound and artificial phenomenon. Indonesia has become the battleground on which two different world views will now fight for supremacy. Most Indonesian people agree that it is time for ruthless action against extremism and ruthless action against the root causes of corruption, economic oppression and inertia that have allowed extremism to gain a foothold in Indonesia. It needs the best police and armed forces to operate under democratic control to bring all terrorists operating in Indonesia to swift justice.^[52] But while extremism can be combated in the short term by force, the only long term solution is through social economic and political action to build a prosperous economy and functioning democracy under the rule of law, bring back the nuance of religious tolerance and pluralism in the daily life and activity among the different religious followers in Indonesia as well as the maintenance of the status of Indonesia as a secular state.^[53]

Conclusion

The causes of Indonesian radical Islamic terrorism (also seen as a transnational threat) are multifaceted and complex, and any single response, such as a military response, will only create new problems. A comprehensive and dynamic policy response rather than a coercive one is essential. Such a comprehensive policy should incorporate activities that attack both the symptoms and causes of terrorism. In today's international relations, threats to security are not only military in nature, but also include non military threats such as transnational organized crimes and terrorism. These new threats, of course, require that all a state's security actors operate in a concerted manner.

It is clearer in Indonesian counter terrorism efforts. Improving democratic governance of the security is a societal challenge that requires reformers (military, parliaments) to take into account the specific cultural, political, and institutional conditions of a state. Since the

⁴⁹ Zachary Abuza, "Muslims, Politics, and violence in Indonesia: An Emerging Jihadist-Islamist Nexus", *NBR Analysis* Vol. 15, n°.3 (September 2004), Seattle-Whashington, p.43.

⁵⁰ Anak Agung Banyu Perwita, "Will democracy, security-sector reform discourage terrorism?", *The Jakarta Post*, 28 March 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFriendly.asp>.

⁵¹ Yenni Djahidin, "Shifting from 'hard' to 'soft' power", *The Jakarta Post*, 2 April 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFreidly.asp>.

⁵² Amien Rais, "Indonesia must act on terrorism: now or never", *The Jakarta Post*, 24 October 2002, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFriendly.asp>.

⁵³ Zachary Abuza, "Muslims, Politics, and violence in Indonesia: An Emerging Jihadist-Islamist Nexus", *NBR Analysis*, p.55.



failures are mainly caused by the domestic factor such as the ability of JI groups to adapt, disguise and diffuse; difficult operational terrains faced by the Indonesian Authorities coupled with limited law enforcement resources, weak interagency relationship, legal issues, and political factors relating to domestic circumstances as well as international events in Middle East and South East Asia Region, and in Afghanistan. This condition makes Islamic radical groups' capability and motivation to spread terror threats in Indonesia is not weakening. Thus from Government perspective, the security sector should be subject to the principles of good governance, such as accountability, transparency, and democratic participation. It also needs a stronger legal framework that suits better prioritization of resources and tighter inter-agency relationships; stronger cooperation with other states across the multiple domains of intelligence, law enforcement, immigration and border control and integrating Indonesia national terrorism financing investigation into regional counter-measure of financing for terrorism strategy

The lack of democracy has played a role, however, in producing the conditions that are conducive to the emergence of terrorist movements. In the case of Indonesia, the failure to respond to political reform and law enforcement is believed to have led to the emergence of new terrorists in radical Islamic movements. Thus empowering law enforcement and democratic political system can be used as a soft tool to mitigate the spread of terrorist. Indirect strategy for countering terrorism applied by the Indonesian Government has brought hope for Indonesian people not only to diminish terror threats but also to create good atmosphere for the importance of supremacy of law and for the calmness of political situation.

Going forward: the success of The Indonesian Government to diminish JI and other Islamic radical groups' terror threat will depend on domestic factors such as: practicing *Pancasila* (Indonesian basic ideology) as the national basic norms; and promoting and prevailing the peaceful meaning of *Jihad*. Thus the effectiveness of direct and indirect approaches in countering the homegrown radical Islamic terror threats conducted by Indonesian Government to maintain and to increase its unity and resiliency will be tested politically or forcefully by radical Islamic group which wants Syariah law to be implemented in Indonesia. And focusing the efforts on this objective will create intended effects on undermining morale of terrorist supporters and bolstering people coping with terrorism.

This article has shown how applicable the usage of Garnor theoretical approach in appraising the effectiveness of counterterrorism strategy. This approach has shown that in spite of many successes have been claimed after terrorism measures on reducing terror threats stemmed from Islamic radical movement in Indonesia being taken, many other issues which are still important to consider and must be resolved to show the effectiveness of its counterterrorism strategy in order to maintain its status as a democratic and secular nation, and preserve its unity

Bibliography

Books

Beaufre, Andre: "Indirect Strategy in the Nuclear Age", in Gerard Chaliand,(1994): *The Art of War in world History: From Antiquity to The Nuclear Age*, Los Angeles University of California Press.



Garnor, Boaz (2005): *The Counter Terrorism Puzzle: A guide for Decision Maker*, the Interdisciplinary Center for Herzliya Project.

Gunaratna, Rohan, "Defeating Al'Qaeda: The pioneering Vanguard of The Islamic Movements" in Russel D. Howard and Reid L. Sawyer (eds) (2002): *Defeating Terrorism: Shaping the New Security Invention*, Connecticut, Mc. Graw Hill/Dushkin.

Hoffman, Bruce,(2006): *Inside Terrorism: Revised and Expanded Edition*, New York, Columbia University Press.

Ramakrishna, Kumar and Andrew Tan, "The New Terrorism: Diagnosis and Prescriptions", in Andrew Tan and Kumar Ramakrishna, (2002): *The New Terrorism: Anatomy, Trends and Counter-Strategies*, Times Media Private Limited.

Ramakrishna, Kumar and SeeSeng Tan, *Is Southeast Asia a Terrorist Haven After Bali : The Threat of Terrorism*, Singapore, IDSS.

"The Jemaah Islamiyah Arrests and the Threat of Terrorism" (2003): *The Singaporean Government White Book*.

Papers and Periodicals

Atmasasmita, Romli, Prof.Dr, "Strategy of Combating Terrorism in Indonesia", Paper presented at the Asia-Pacific Conference Homeland Security Summit, Honolulu, Hawaii, 14-17 November 2004, IDSS Resource Centre ND00015 (AR8094).

"Indonesia's New Response to Terrorism", *Think Thank News from IDSS*, Issue 11: March 2006 MICA (P) 218/07/2005.

"Lifting The Veil", *Tempo Magazine*, September 30, 2002.

"Jemaah Islamiyah in Southeast Asia: Damaged But Still Dangerous", *ICG Asia Report* , n° 63, (2003).

Yudhoyono, Susilo Bambang, "Save Our Country from Terrorism", Jakarta, Coordinating Ministry for Political and Security Affairs, 2002.

— "Terrorism: A New Fight for ASEAN", Keynote Speech at the opening ceremony of the 25th ASEAN Chiefs of Police Conference (ASEANAPOL), Denpasar, 17 May 2005.

Zachary Abuza, "Muslims, Politics, and violence in Indonesia: An Emerging Jihadist-Islamist Nexus", *NBR Analysis*, Vol.15, n°.3 (September 2004), Seattle-Washington 2004.

Internet

"Abu Bakar Bashir (a.k.a. Ba'asyir)", at: <http://www.cfr.org/publication/10219/profile.html>
Profile: Abu Bakar Bashir (a.k.a. Ba'asyir)



- Aleksius Jemadu, "A campaign against terrorism", *The Jakarta Post*, 30 November 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20051130.E02>
- Amien Rais, "Indonesia must act on terrorism: now or never", *The Jakarta Post*, 24 October 2002, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFriendly.asp>
- Anak Agung Banyu Perwita, "Will democracy, security-sector reform discourage terrorism?", *The Jakarta Post*, 28 March 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFriendly.asp>
- "Bringing the Police closer to the community", *The Jakarta Post*, 23 March 2006, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060323.R01>
- "British embassy bomb threat a hoax", at: <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200501>
- "Bomb can't stop terrorism: Analyst", *The Jakarta Post*, 11 September 2006, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060911.B07>
- "Categories of Terrorist Group", at: <http://www.terrorism-research.com/groups/categories.php>
- Donohoe, Jenifer "Diverse responses to proponents of Islamic law indicate democracy is healthy in South Sulawesi Opponents of Islamic Law, at: http://www.insideindonesia.org/edit79/p7-8_donohoe.html Opponents of Islamic Law
- "Indonesian Anti Terrorism Law No 15/2003", at: <http://www.wirantaprawira.net/law/>
- Indonesia 2003/2005, Overview, www.tkb.org, at: <http://www.org/MorePatterns.jsp?countryCd=ID&year=2005>
- "Indonesia and Transnational Terrorism", *Current Issues Brief*, at: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/2001-02/02.cicb06.htm>
- "Militants should fight jihad in war zones", *The Jakarta Post*, 24 November 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20051124.B09>
- "MUI softens stance on RI-US", *The Jakarta Post*, 17 October 2001, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20011017.A07>
- Noor Huda Ismail, "Poverty not the cause of terrorism", *The Jakarta Post*, 5 December 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFreindly.asp>
- "Pawnshop upgrade security system", *The Jakarta Post*, 6 April 2006, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060406.G03>
- "Public involvement crucial in fight against terror", *The Jakarta Post*, 21 October 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20051021.A05>
- Sulaiman Tripa, "Creating (dis)comford in Indonesia", *The Jakarta Post*, 2 September 2002, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFriendly.asp>



“Susilo urges greater role for moderates in terror fight”: *The Jakarta Post*, 21 October 2003, at: <http://www.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20031021.A06>

“The bomb flashed and exploded like a micro nuke, but our Geiger counters don't show any radiation" Bali Micro Nuke - Lack of Radiation Confuses”, at: http://www.vialls.com/nuke/bali_micro_nuke.htm

“Three more Bali suspects arrested”, at: <http://islab2.sci.ntu.edu.sg/njo/terrortimes/balibomb1.html>

“Weakening Indonesia's Mujahidin Networks: Lessons from Maluku and Poso”, Asia Report N°103, (13 October 2003), at: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3751&l=1>

Yenni Djahidin, “Shifting from ‘hard’ to ‘soft’ power”, *The Jakarta Post*, 2 April 2005, at: <http://www.thejakartapost.com/misc/PrinterFreidly.asp>



INDONESIA'S PREDICAMENT ON COUNTERTERRORISM POLICY IN THE ERA OF DEMOCRATIC TRANSITION

Sapto Waluyo¹

Centre for Indonesian Reform (CIR)

Abstract:

A comprehensive assessment is needed on Indonesia's counterterrorism policy, which is currently being implemented, to ensure Indonesia's transition to democracy will be stable and not snared as a failed state. The worst scenario envisaged is a possible disintegration as a result of the never ending spiral of conflict. The objectives of this article is to disclose factors that influenced the decision making process on counterterrorism policy in Indonesia.

Keywords: terrorism; Indonesia.

Resumen:

Es necesaria una evaluación global de la política contraterrorista de Indonesia que se está implementando actualmente, para asegurar que la transición de Indonesia a la democracia será estable y no se convertirá en un Estado fallido. El peor escenario posible es una desintegración como resultado de la interminable espiral de conflicto. Los objetivos de este artículo son desvelar los factores que han influenciado el proceso de toma de decisiones sobre la política contraterrorista en Indonesia.

Palabras clave: terrorismo; Indonesia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Sapto Waluyo is affiliated to the Centre for Indonesian Reform (CIR) and is a journalist with *Saksi* magazine. Address: Centre for Indonesian Reform (CIR), PP Plaza 3rd Floor, Jl T.B Simatupang 57, Jakarta Timur.



Introduction

Terrorism currently occurs as a global phenomenon which threatens all countries and is all encompassing compromising covering economic, social, and government realms, though it is purely as a security term that is most visible to the public. Countries that do not deal with the problem of terrorism effectively will be trapped as 'weak states'², as they cannot protect their peoples and achieve international standards to secure their regional environment for a peaceful world.

However, in many countries, terrorism is not a new trend and has existed as consequence of contradiction and injustice existing in the world. Terrorism may become the continuation of a long historical violence which arises in the domestic realm, and find a new momentum to emerge along with global change. The spectacular attack³ on World Trade Centre in New York City (2001) is perceived as a starting point for 'a new war on terrorism'⁴. Since then, terrorism has spread all over the world with different characteristics, it is predominantly based on ideological or religious motives. In this regard, the Islamic factor⁵ plays an important part.

Indonesia as the most populous Muslim country in the world is not free from the danger of terrorism. Foreign observers mention Indonesia as a safe haven⁶ for terrorist groups, due to her domestic vulnerabilities. The situation became worse when Indonesia entered the transition to democracy following former president Soeharto's resignation in 1998.

Terrorism indeed is a major challenge to all post-Soeharto governments, from President B.J. Habibie, to Abdurrahman Wahid, to Megawati Soekarnoputeri and to Susilo Bambang Yudhoyono. Subsequently, they applied policies to cope with terrorism during their administration. A comprehensive assessment is needed on Indonesia's counterterrorism policy, which is currently being implemented, to ensure Indonesia's transition to democracy will be stable and not snared as a failed state. Such counterterrorism policy, to be applied properly, will free Indonesia from the trap of violence that has compromised its security. The worst scenario envisaged is a possible disintegration as a result of the never ending spiral of conflict. The objectives of this article is to disclose factors that influenced a decision making process on counterterrorism policy in Indonesia.

² Robert Rotberg, (2004): *Why States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp.1-45.

³ Critical review on WTC attack see Nafeez Mosaddeq Ahmed, (2001): *The Great Deception: How and Why America was attacked, September 11th*, Kuala Lumpur: Thinker's Library, pp.375-380.

⁴ Walter Laqueur, (2001): "Left, Right, and Beyond: The Changing Face of Terror", in *How Did This Happen? Terrorism and the New War*, ed. James F. Hoge and Gideon Rose, New York: Council on Foreign Relations, pp.71-82.

⁵ Fawaz A. Gerges, (2005): *The Far Enemy: Why Jihad Went Global*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.56-66.

⁶ US Secretary of State, "Country Report on Terrorism 2005", pp.18-19, at: <http://www.state.gov/documents/organization/65462.pdf>.



1. Theoretical Framework

1.1. Terrorism Threat

As described by Walter Laqueur⁷, the problem of terrorism is long-rooted in human history, and has been drastically changed in modern times in term of strategy, tactics and the use of technology⁸. Therefore, we need a new approach to identify what kind of threat we are facing now, and how to anticipate and counter⁹ the probability of terrorist attacks.

Terrorism can be defined as “the threat or the act of politically motivated violence directed primarily against civilians”¹⁰. There are many definitions of terrorism, more than one hundred, hence we need a working definition to deal with the specific context. For the purposes of this study, at least two forms of terrorism are significant, namely “domestic terrorism” which refers to acts of terrorism committed within the territorial borders of a country and only involving citizens and interests of that country; and “international terrorism” which refers to acts of terrorism involving citizens or the territory of more than one country. Each form of terrorism might be driven by secular or religious ideologies. But, we have to note that many terrorist groups use ideology as a cover to legitimize their actions. It is important to respond to the threat of terrorism based on the actual type, to recognize internal and external factors, and to treat each case individually rather than to use generalizations¹¹.

In the case of Indonesia, terrorism can be traced back to its historical or contemporary context from several violent conflicts with ethnic and religious nuances. Obviously, we need to be careful not to claim and stigmatize violent acts committed by a certain groups, because the root of violence in pluralist country such as Indonesia is very complicated involving the dominant role of the government and security forces as well. Post-Soeharto governments seem to find difficulty in defining terrorism as ‘a national threat’, because they have to deal with long historical conflicts that might be triggered by political rivalry among elites, local disappointment or discontent against central government, and destructive potential within pluralistic society.

The first successor to Soeharto was Habibie who served as President from May 21, 1998. At the end of 1998, only seven months after Habibie ran the new administration, communal conflict erupted in Moluccas Island. This conflict involved different ethnic and religious groups. It caused a nightmare that nearly placed Indonesia in the post-Soeharto era on the brink of national desintegration. The circumstances became worse when a similar conflict broke up in Poso not so far from the Moluccas tragedy. Beside the social conflict which was fueled by religious propaganda, Habibie also faced separatist movements in Aceh and Papua. He tackled these problems with political accommodation amid a continuous tension from foreign powers to free East Timor from Indonesian control. Habibie perceived terrorism as a threat to national unity, but he could not counter the danger properly, because the Armed

⁷ Walter Laqueur, (2001): *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Phoenix Press, pp.10-13.

⁸ Rohan Gunaratna, (2004): *the Changing Face of Terrorism*, Singapore: Eastern University Press, pp.1-3.

⁹ Andrew Tan and Kumar Ramakrishna, (2004): *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter-Strategies*, Singapore: Eastern University Press.

¹⁰ Graeme C.S. Steven and Rohan Gunaratna, (2004): *Counterterrorism: A Reference Handbook* (St. Barbara, California: Contemporary World Issues, pp.7.

¹¹ *Ibid.*, p.13.



Forces¹² were not under his full control complicated by the emergence civilian militias forming in many regions.

Wahid came to power as a result of the first free-democratic election in the transitional period. He gained much enough support to begin and complete all reform agendas, including an end to the Military's dual function policy and the possibility of building an independent Police force as the law enforcer. Tragically, Wahid failed because of a political style generating great controversy due to his statements and erratic behaviour. During a crucial period when most of political parties were arguing over Wahid's impeachment, multiple bombs exploded in Jakarta. It happened in the eve of Christmas 2000 and it was a very bitter moment to mark the end of the twentieth century and the beginning of Indonesia's democratic transition. Wahid was aware that terrorism was a clear and present danger to his legitimacy and he indicated to his opponents that radical movements had become 'a new and common enemy'. It was not really new, as explained later, but it threatened and frightened all elements of society.

The Megawati administration began in difficult circumstances, with political trust between the people and government at low ebb and social trust among citizens deteriorating. The situation became more complicated along with great change in the world arena after the iconic attack on the WTC. Since that time Indonesia has had to face a new kind of terrorism and is no longer free from international terrorist threats which ironically, has been denied by some prominent figures such as Vice President Hamzah Haz. The threat became actual and undeniable when the first Bali Bombing occurred on October 12, 2002 – precisely a year a month and a day after the WTC attack. Immediately after the tragic attack on two night clubs in Kuta, the "Jemaah Islamiyah" (JI) threat became recognised in Indonesia. Foreign concern grew much wider when further attacks hit J.W. Marriott hotel (2003) and the Australian Embassy (2004). Now, the problem was not merely a threat against national unity and political legitimacy. It was whether there was consensus over the nature of the 'Global War on Terror' (GWOT).

President Yudhoyono understood the nature of this threat from the very beginning of his administration. He had served as Coordinating Minister for Politics and Security in Megawati administration and knew very well the domestic and foreign aspects of the terrorist threat. It did not seem to be a coincidence that the bombing at Australian Embassy happened on 9 September 2004 which is Yudhoyono's birthday and only eleven days before he won the presidency. Everything seemed to be under his control when the second Bali Bombing took place on 1 October 2005. It marked one year of the Yudhoyono administration. Indonesia risked becoming a weak state after governmental succession was still unable to guarantee stability and security. Since then terrorism evolved as a big challenge for Indonesia's democratic transition.

1.2. Counterterrorism Policy

Using American experience, Martha Crenshaw¹³ presumes that counterterrorism policy is not just a response to the threat of terrorism, but a reflection of the domestic political process.

¹² Leonard C. Sebastian, (2006): *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*, Singapore: ISEAS, pp.321-323. The Indonesian Police was still a part of the Armed Forces at that time.

¹³ Martha Crenshaw, (2004): "Counterterrorism Policy and the Political Process", in Russell D. Howard and Reid L. Sawyer, *Terrorism and Counterterrorism*, Guilford: The McGraw-Hill Comp., p.450.



Perceptions of the terrorist threat and the direction of policy were debated amongst government agencies, the media, interest groups, the elites, and mass public. This debate developed the issues, formed the interests, and legitimized the policies that were chosen by the government. In this sense, a dynamic counterterrorism policy has evolved. Just as there is no final and instant solution for infectious disease there no quick-fix for terrorism. Furthermore, the terrorist groups evolved from time to time adapting to new circumstances and adopting new strategies and tactics.

Boaz Ganor¹⁴ describes more factors that influenced decision making processes in counterterrorism policy. Based on the Israeli government experience, he explains ‘attitudes/situation in the Israeli domestic arena’. There are inputs from security agencies (Police, Mossad, Israel’s Security Agency/Shin Beit, Israel Defence Force, and Prime Minister’s Bureau on Counterterrorism) and related government ministers (Minister of Internal Security and Minister of Defense) and also attitudes of pressure groups, the opposition, public opinion, and the media with regard to the security situation, the scope and nature of terrorism problem, and the political atmosphere.

Another factor is ‘the situation in the international arena’ which – in the Israeli case -- included her relationship with the Palestinians, Arab World, the US, and the World in general. Cooperation between neighboring countries is an important factor to strengthen regional security. Terrorism has spread rapidly in fragile situations particularly when radical groups make cross-border movements and smuggle deadly weapons among them. Similarly, each nation has to maintain its relationship with great powers such as the U.S. who leads GWOT.

That counterterrorism framework could be adopted as tool of analysis to understand the development of terrorism in Indonesia. Ganor presents his model as a theoretical basis for assessing the efficacy of counterterrorism measures. He also concludes ‘decision-making dilemmas in the war on terrorism’ include intelligence work, the deterrence effects, offensive actions, legislative efforts, punitive actions, media coverage and morale and psychological warfare. They are the key elements that must be considered by policy makers. They should define the goals of such a policy and formulate rules and preferred methods of operation, without delineating the policy with inflexible strategy.

Regarding counterterrorism strategy, Andre Beaufre’s approach of ‘indirect strategy’¹⁵ is highly relevant. Almost all governments in many countries, including Indonesia, are tempted to use a military response to combat terrorism, i.e. direct approach. Unfortunately, the result of a direct strategy often does not meet the aim in diminishing the underlying conditions that terrorists have exploited. Beaufre proposes the indirect strategy to stress psychological and ideological factors as the dominant means to combat insurgency – and also it can be applied to counterterrorism – without neglecting physical-military factors. Further explanation developed by Robert Thompson¹⁶ who has determined significant principles of subjugating rebel forces and tied them to government capacities for implementation. Barry Desker and Kumar Ramakrishna¹⁷ use an indirect strategy to analyze the case of terrorism in Southeast Asia. They assert the necessity for a special focus on political and ideological aspects,

¹⁴ Boaz Ganor, (2004): *The Counterterrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, New Brunswick and London: Transaction Publisher, pp. 290-291.

¹⁵ Andre Beaufre, (1965): *An Introduction to Strategy*, trans. R.H. Barry, New York: Praeger, pp.107-110.

¹⁶ Robert Thompson, (1966): *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malayan and Vietnam*, Westport, CT: Praeger, pp.50-57.

¹⁷ Barry Desker and Kumar Ramakrishna, “Forging an Indirect Strategy in Southeast Asia”, *The Washington Quarterly*, Vol. 22, n° 2, (Spring 2002), p.167



because the strategic centre of gravity of the war against radical terrorist resides in the hearts and minds of the society.

1.3. Public policy making process

We need to refer to the Graham Allison's approach¹⁸ on foreign policy and decision making process to remind us that counterterrorism policy does not exist in isolation. There are many factors which are influenced by an organizational process and bureaucratic politics within the government bodies. Allison sees organizational routines and procedures as determining and influencing policy decisions and outcomes. Robert Keohane and Joseph Nye¹⁹ further argued that a state may not be able to control the bureaucratic actors. Organizations, whether private or governmental, may transcend the boundaries of states, and could collaborate with their foreign counterparts. This perspective is very relevant considering the global nature of terrorism and thus need for global counter measures by countries part of counterterrorism coalition.

1.4. Domestic and Foreign Factors

Based on the theoretical framework, the author proposes three factors shaping domestic politics, i.e. economic crisis, violent conflict, and national leadership as determinants and three other foreign factors, i.e. Indonesian relations with neighboring countries, her response to a rapid change in the Muslim world, and U.S. global dominance. All these factors influencing the process of policy making on counterterrorism in Indonesia during its transition.

1.5. Main Thesis

Indonesian counterterrorism policy has been formed as a result of domestic politics and foreign considerations. These variables have been treated and crafted by Indonesian policy makers to respond to the actual situation in the transition era toward democracy. The effectiveness of its policy is fully dependant upon the quality of national leadership. Each leadership deals with democratic constrains and dilemmas in order to achieve national interest which will accomodate the aspirations of the popular majority.

2. Post-Soeharto Circumstances

2.1. New Threat, Old Response

Indonesia was teetering on the brink of disintegration when Soeharto announced his resignation. Surprisingly, a political change might have been expected and many had hoped

¹⁸ Graham Allison, (1971): *Essence of Decision*, Boston: Little Brown; See also Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, Vol. 63, (September 1969), pp.689-718.

¹⁹ Robert Keohane and Joseph Nye (eds.), (1972): *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge: Harvard University Press, and also Keohane-Nye, (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown.



that Soeharto would have had made such important decision several years earlier. When Soeharto stepped down, Habibie came to power with observers unsure whether Indonesia's situation would be one of 'restoration or chaos'²⁰. New politicians under the pressure from remnants of the New Order regime, faced the fact that they could not take revolutionary action to change the political system and therefore had to trust Habibie to take power until the general election in July 1999. It was during this critical condition that Indonesia's integrity and unity found itself under a new threat. Speculation was that Indonesia would go through a catastrophe that had befallen the Soviet Union and Yugoslavia after prolonged instability. The future of the Unitary State of the Republic of Indonesia²¹ was imperilled.

The Soeharto regime made Indonesia's integrity and sovereignty as the utmost priority. Therefore, stability was nonnegotiable and must be defended at any cost, including, if necessary, sacrificing civic freedoms. At that time, it was difficult to distinguish between political stability of Indonesia as a 'Pancasila-based democratic country'²² or continuity of the Soeharto regime. In fact, such national threats came from not only separatist movements such as the ones in Aceh (the westernmost region) and Papua (the easternmost region), but also ideological groups such as "extreme left" (communism) and "extreme right" (radical religion).

Since the earlier days, when Habibie came to power, he had to deal with the threats of separatism. This was becoming more complicated to tackle as the international bodies were then paying special attention to Indonesia. Although Habibie tried to open a dialogue with disappointed groups in Aceh and Papua, none predicted that the problem in East Timor had become so bad that separation of the province from Indonesia was imminent. Following this complex situation, Habibie found himself in a very difficult position that was steadily worsening as the ethnic conflicts in Moluccas broke out. While anger in Molucca had yet to subside, a similar conflict occurred in Poso. At almost the same time, another ethnic conflict broke out in the West Kalimantan province when the indigenous Dayak people and the Malay tribes descended into conflict with the Maduran settlers. According to Jacques Bertrand,²³ marginalization of a group had been the main cause triggering that bloody inter-ethnic conflict. Such marginalization was prevalent in the Dutch colonial era and was continued by the Old Order and the New Order regimes to maintain stability of the central government in Jakarta.

Habibie was in crucial situations when as many conflicts in several regions broke out simultaneously. It looked as if the status-quo (Soeharto's supporters) had unwillingly given up their power. Alternatively, from a more neutral perspective, it was a test for the post-Soeharto governments. Were they able to secure the entire territory of Indonesia as domestic conflicts and international pressure intensified? As a matter of fact, the threats arising during the transitional period were typical because they were rooted in social and economical gaps among the conflicting groups/tribes, followed by power struggles for political/economical position at regional level which incited people's distrust in the central government. However, those new threats were actually handled by the transitional governments in ways which differed from that of the previous governments. Just like Soekarno and Soeharto, Habibie

²⁰ Geoff Forrester, (ed.), (1999): *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?*, Singapore: ISEAS, pp.1-18.

²¹ Indonesian people believe NKRI was the most important result of the struggle for independence movement in 1945. Jacques Bertrand, (2004): *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, pp.28-29.

²² Donald J. Porter, (2002): *Managing Politics and Islam in Indonesia* (London and New York: Routledge Curzon, pp.30-31.

²³ Bertrand, *op cit.*, pp.47-58.



opened a dialogue with key local people and offered government-facilitated reconciliation to the conflicting groups. The difference was that Habibie did not apply any oppressive methods, because he failed to consolidate the armed forces. People's demand for dissolution of the 'dual function' of the Indonesian Armed Forces and separation of the Indonesian Police from the Armed Forces had been more intensive than before. Previously, the deployment of the armed forces/police was a common method applied by Soeharto to crush any regional turmoil and political opposition.

2.2. Origin and Evolvement of Terrorism Threat

The development of terrorism in Indonesia cannot be distinguished from the separatist movements emerged in the early independence era. Not only are such separatist movements motivated by ethnicity such as the Free Aceh Movement (GAM) or the Free Papua Movement (OPM), but also by religious motives such as Darul Islam (DI) and the Republic of South Molucca (RMS). During the transition period, religiously inspired violence was very prominent as primordial political identities were able to find avenues to emerge. Religious groups have strong appeal because the Indonesians are typically religious people. Actually, the inter-ethnic conflicts in Molucca, Poso, or South Kalimantan were motivated by religious sentiments. Not only Laskar Jihad (Holy Warriors)²⁴ or Laskar Jundullah (the Soldier of God)²⁵, which appeared to advocate Islam, but Laskar Kristus (the Christian Warriors)²⁶ and the radical Dayak people²⁷ emerged to advocate Christianity and Kaharingan Hinduism, respectively.

Muslim militias have become more apparent because of the varieties of their tactics and strong ideological articulations.²⁸ The militia factor emerged in a confusing situation when Wahid succeeded Habibie. The Wahid era was ushered by a series of bombs which exploded on Christmas Eve while the president was in Papua to celebrate the New Year. Why was Wahid very reluctant to take swift action to deal with these spectacular terrorist attacks? Meanwhile, many questioned the mastermind of the bombings which devastated at least 20 churches (in seven cities), two stores (in Cicadas and Jakarta), one Christian cemetery (in Ampenan of West Nusa Tenggara), and one tourist location (in Pangandaran of West Java). If the terrorists were linked old sources of power, the suspects might be Soeharto's supporters or radical militias once recorded for several instances of violent actions. If the terrorists were a new power emerging during the reform era, the suspects were considered to belong to be linked to the military or the police considering their access to a large amount of explosives and well-organized operational network.²⁹

During the New Order regime, the irresponsible involvement of the security apparatus to control, intimidate and corce opposition groups was widely known. The possibility that

²⁴ M. Shoelhi, (2002): *Laskar Jihad: Kambing Hitam Konflik Maluku*, Jakarta: Pustaka Zaman, 2002.

²⁵ International Crisis Group, "Indonesia Backgrounder: Jihad in Central Sulawesi", *Asia Report*, n°.74, (3 February 2004), at: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2500&l=1>.

²⁶ Sukidi Mulyadi, "Violence under the Banner of Religion: The Case of Laskar Jihad and Laskar Kristus", *Studia Islamika*, Vol. 10, n°.2, (2003), pp.75-109.

²⁷ Stanley ed., (2000): *Konflik Etnik di Sambas*, Jakarta: ISAI.

²⁸ S. Yunanto, et.al., (2003): *Gerakan Militan Islam di Indonesia dan di Asia Tenggara*, Jakarta: The Ridep Institute and Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

²⁹ Report of Forum Indonesia Damai (FID), (Jakarta, 2001). FID formed immediately after Christmas Bombing. Its members included KontraS, Paham Indonesia, the National Commission of Human Rights, and other NGOs concerning human rights protection and social conflict prevention.



certain members of security apparatus or intelligence agents might have a hand in the bombing campaign was quite reasonable after Wahid's critical decision to end the dual function of the Indonesian Armed Forces (ABRI) and to separate the Police from the National Armed Forces (TNI). Even Wahid appointed a new Commander-in-Chief of the TNI from the Navy in order to end a long domination of the Army in that role. Tensions emerged not only between the President and the leaders of the TNI, but also between TNI and the Police which had been enjoying the autonomy.

The political tension was very high at that time and encouraged the emergence of militia groups such as Laskar Jihad (established since January 2000) and Majelis Mujahidin Indonesia (established in August 2000 as the umbrella organization for jihadi groups). Clearly, those militia groups appeared during the Wahid administration, instead of during the Habibie administration, which was considered close to Islamic activists. The fact is that Wahid's controversial policies, such as the policy to remove a political ban for communist supporters, had resulted in various radical public reactions.

Vulnerable domestic conditions existed, coupled with new tensions at the international level between the United States, as the only superpower after the collapse of the Soviet Union, and the radical Islamic groups that were represented by the Taliban's regime in Afghanistan. Similar to the pattern of violence in Indonesia, tensions at the global level were also marked with bombings, including the bombing of the U.S.' embassy in Kenya and Tanzania (August 1998) and the bombing of the USS Cole in the Aden, Yemen (October 2000). Wahid would not have time to carry out an in-depth study about correlation between violence at domestic level and international level because his legitimate power would soon end. Even President Megawati³⁰ who replaced Wahid through the Special Session of the MPR in August 2001 also failed to realize the globalised nature of such violence until the first Bali Bombing.

2.3. From Darul Islam to Jemaah Islamiyah

Long before the first Bali Bombing, then Singapore Senior Minister Lee Kuan Yew³¹ had warned Indonesia of the danger of global terrorism. Singapore police had detained 15 Muslim activists accused of being members of the JI and plotting to bomb several targets in Singapore. Lee said that this new terrorist group was formed by two Indonesian clerics, Abdullah Sungkar and Abu Bakar Ba'asyir, when they were in Malaysia, and members of the group were former fighters in Afghanistan. Actually Lee's statement and Singaporean police's action had stunned the Megawati administration as the Indonesian police was still trying to uncover the terrorists behind the Christmas Eve bombings and to handle conflicts in Moluccas and Poso. Surprisingly, Lee added, "There are a lot of sleeping Al Qaeda cells in Indonesia".³²

Other countries in the Southeast Asia region such as Malaysia and the Philippines seem to be more responsive to the new trends of terrorism following the declaration of the GWOT by President Bush. Malaysia had been even more responsive than Singapore as Prime

³⁰ In fact, Megawati was the first leader received by President Bush in the White House, a week after the WTC attack.

³¹ Singapore Ministry of Home Affairs, "White Paper: The Jemaah Islamiyah Arrests and the Threat of Terrorism", (2003).

³² Dedi Junaedi, (2003): *Konspirasi di Balik Bom Bali: Skenario Membungkam Gerakan Islam*, Jakarta: Bina Wawasan Press, p.239.



Minister Mahathir Mohammad ordered the detention of the Indonesian Muslim activist Abu Jibril³³ in June 2001. After that, the Malaysian police detained Nik Adli Nik Azis, son of leader of the Malaysian Islamic Party (PAS), i.e. Tuan Guru Nik Abdul Aziz Nik Mat, who was Mahathir's political opponent.

President Gloria Arroyo had also taken a swift action by arresting Fathur Rahman al Ghozi³⁴ in January 2002 who was believed to be an important JI figure in Southern Philippines. After Al Ghozi, the Philippines' police arrested three Indonesian Muslim activists Agus Dwikarna,³⁵ Tamsil Linrung,³⁶ and Abdul Jamal Balfas who claimed to be visiting the country for business. Linrung and Balfas were released while Dwikarna as is still detained for carrying C-4 explosives.

Indonesia, in particular the Megawati administration, was pressured for her failure to realize and identify the presence of a new terrorist group, called JI. Despite the existence of radical groups in the past, Indonesia did not think that such terrorist networks had spread out to neighboring countries during the very brief transitional period. Shortly after the Bali Bombing, the Indonesian police announced that the terrorists were JI.³⁷ Yet, Indonesia's ambiguous stance reappeared when, upon a recommendation of several countries sponsored by the U.S., the United Nations would list JI as 'an international terrorist group'. Yudhoyono³⁸, who was at that time Coordinating Minister for Politics and Security, said: "Indonesia did not take any initiative to encourage other countries and other parties to declare JI as an international terrorist organization." The statement seemed to contradict that of spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs, Marty Natalegawa,³⁹ who justified that Indonesia had officially asked the Security Council of the U.N. to list JI as an international terrorist organization since it had strong links with Al Qaeda. Definitely, the two statements contradicted each other, reflecting confusion amongst the ranks of the Megawati's administration to tackle the latent terrorist threat.⁴⁰

Why was the Government of Indonesian taking an ambiguous position on the existence of JI though many observers⁴¹ have described the vast network of JI and its links to radical

³³ "Tim Jibril, Al-Qaidah dari Solo?", *Tempo*, No. 51/XXX/18, February 24, 2002.

³⁴ Government of Philippines, "Bureau of Immigration Annual Report 2002", Counterterrorism Operations, 18-20, at: http://www.immigration.gov.ph/BI_PDFdownload/package_annual_report_2002.pdf.

³⁵ Global Security, "Agus Dwikarna: Jemaah Islamiya Terrorist Operations Facilitator", http://www.globalsecurity.org/security/profiles/agus_dwikarna.htm, accessed April 2, 2007, at:

³⁶ Tamsil Linrung is a former treasurer of the National Mandate Party previously led by Amien Rais. Now, he is a Member of Parliament from Prosperous Justice Party. See, Sapto Waluyo, "Diplomasi Muka Dua AS", *Republika*, March 28, 2007, at: http://www.republika.co.id/kolom.asp?kat_id=16.

³⁷ The first Indonesian public official admitting the existence of JI was Minister of Defense, Matori Abdul Djali. Although President Bush, British PM Tony Blair, and Australian PM John Howard have commented that the Bali Bombing I was committed by JI. See Junaedi, (2003): *Konspirasi*, p.248.

³⁸ Indonesian Ministry of Foreign Affairs, "Indonesia was pushed by other countries to list JI into the International Terrorist List", October 24, 2002, at: http://www.lin.go.id/news_cetak.asp?kode=241002LNBT0001

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Even, three years after the Bali Bombing I, such uncertainty remained reflected in statements of the Minister of Foreign Affairs Hassan Wirajuda rejecting a report on pressure from the Australian Government to declare JI as a forbidden organization. President Yudhoyono must have known Wirajuda's reason because "JI is not a formal organization". See, *Detik News Online*, "Minister denies Downer's visit to lobby SBY to ban JI", October 6, 2005, at: <http://jkt.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/10/tgl/06/time/183056/idnews/456626/idkanal/10>

⁴¹ The first observer giving historical and organizational background of JI presence was Sidney Jones in ICG report, "Indonesia Backgrounder: How the Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates", (11 December



movements in past? It is necessary to open a new discussion on the very different historical contexts of DI and JI. However, it will surely require a specific explanation to find out the metamorphosis of DI into JI or the historical roots of JI as the continuation of DI. DI⁴² was a rebellious movement against the central government (Soekarno) which was formed during Indonesian early independence. Until now, DI has a wide influence because it has fanatical followers and populist leaders in West Java,⁴³ Central Java,⁴⁴ Aceh,⁴⁵ and South Sulawesi.⁴⁶ During the New Order era, DI was banned and the followers tore into several factions, then the leaders were really diasporas. There were indications that DI had been penetrated by intelligence agent.

Meanwhile, JI was born when the Muslim world experienced chaos and the U.S.' hegemony has spread globally. JI's initiators may come from Indonesia, but its supporters were present in Malaysia, Singapore, the Philippines, and even Australia to avoid the reach of law. Furthermore, JI's ideology which is called by Ramakrishna⁴⁷ as "Global Jihad" (or Al-Qaedaism) grew in Malaysia. But, it cannot be concluded that "Sungkar and Ba'asyir became further radicalized through their contact with the Middle Eastern group, Gama'a Islami, and the association with Gama'a Islami helped expand their vision to a more global perspective."⁴⁸ This is because, at that time, they did not have any global organizational linkages. They were just part of diasporic community of radicals with limited resources and exhausted by internal conflict.

The Indonesian government's rejection of the existence of JI during the transition period was because of the difficulties in defining the new threat. However, the national effort should be aimed to cope with the new threat together and at the same time to move Indonesia out from the shadow of authoritarianism. Ironically, the government in the transitional period had failed to determine its perception of the new threat, resulting in difficulty to develop appropriate policies in the field. In this framework, according to Ganor,⁴⁹ a clear definition of terrorism – based on scope of perception of national threats – is essential and fundamental because it is from such point of view that counterterrorism policies can be designed and international cooperation against terrorism be mobilized.

2002); followed by Zachary Abuza giving regional context of JI in Southeast Asia, (2003): *Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asian Network*, Boulder, Colorado: Lynnee Rienner Publishers, And, Rohan Gunaratna puts JI as part of global terrorism network pioneered by Al Qaeda in his book, (2003): *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York: Berkley Trade, pp.247-256. The writer views that the three observers insist the global and regional trends, but fail to consider the domestic context of Indonesia that has entered the first phase of the Reform era and transition to democracy. Amid euphoria of political liberation, radical groups of any group exist with or without link to the past time. We could not avoid that violence in the past was products of political competition at local and national level, even it was often a product of engineering of irresponsible state apparatus. See Umar Abduh, (2004): *Konspirasi Intelejen and Gerakan Islam Radikal*, Jakarta: Cedsos, 2004.

⁴² C. Van Dijk, (1981): *Rebellion Under the Banner of Islam*, The Hague, Martinus Nijhoff.

⁴³ Karl D. Jackson, (1980): *Traditional Authority, Islam, and Rebellion: A Study of Indonesian Political Behavior*, Berkeley-Los Angeles-London: University of California Press.

⁴⁴ Jusmar Basri, *Gerakan Operasi Militer VI untuk Menumpas DI/TII di Jawa Tengah*, Jakarta: Mega Bookstore dan Pusat Sejarah Angkatan Bersenjata, n.d.

⁴⁵ Nazaruddin Sjamsuddin, (1985): *The Republican Revolt: A Study of The Acehnese Rebellion* Singapore: ISEAS.

⁴⁶ Bahar Mattaliu, (1965): *Kahar Muzakkar dengan Petualangannya*, Jakarta: Delegasi.

⁴⁷ Kumar Ramakrishna, "Constructing" The Jemaah Islamiyah Terrorist: A Preliminary Inquiry, *IDSS Working Paper*, n° 71, (October 2004), p.10.

⁴⁸ Greg Barton, (2004): *Jemaah Islamiyah: Radical Islamism in Indonesia*, n.p.: Ridge Books, p.15.

⁴⁹ Ganor, Op cit., pp. 1-8.



3. Counterterrorism Policy in the Transitional Era

Indonesian policies on counterterrorism during its transitional period had its own particularity. During the Habibie and Wahid administrations, terrorism was perceived as an internal-domestic issue, whereas during Megawati and Yudhoyono administrations, it was treated more as external-international issue. Any policy developed in a particular stage of each administration reflected the issue's development and the responses of the four Presidents under his or her constitutional mandate. The emphasis of the mandate was the meeting of the reform agenda⁵⁰ and ensuring a peaceful transitional process.

3.1. Baharuddin Jusuf Habibie (1998 – 1999)

Despite his short administration – 17 months or 512 days to be precise, Habibie had laid a broad-based reform platform, encompassing political, economic and legal aspects⁵¹. In the arena of politics, Habibie allowed freedom of expression. He even released all political prisoners who were put in jail by Soeharto, except those who were charged for being advocates of communism. All groups, including those with extreme views, could now speak and assemble freely. Habibie facilitated this process by revoking the Anti-Subversion Law No.11/PNSP/1963 which was enforced during the Soekarno era and retained by Soeharto regime to suppress the opposition.

Habibie advocated and protected human rights by incorporating them in the amended 1945 Constitution. He bolstered this policy by developing a National Action Plan for Human Rights for the period of 1999-2003 which ratified the UN convention “Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”, on “Prohibition of the Development, Production, Stockpiling, Use and Destruction of Chemical and Biological Weapons”, and on “The Elimination of All Forms of Racial Discrimination”. All the laws were followed by the issuance of government regulations, although this eventually took form of new restrictions to law enforcers. At the same time, Habibie met the people's demand for revoking the dual-function of the Armed Forces and separating the authority of the Police and the Armed Forces. The inability of the Police in coping with security issues throughout regions and the new emerging tensions in the relationship between the Police and the Armed Forces rendered law enforcement and the solution of local conflicts less effective.

This situation became more problematic as a multi-party system was adopted as a result of the 1999 general election. Each political party could set up its own security forces that acted as a civilian militia. These party militias often started riots, particularly conflicts sparked by pre-campaign activities. Some local riots also featured them as they perceived that in such situations it was part of their duty to protect their constituents. Conflicts driven by such competition to enlarge political support base presented a new problem for Habibie. He could not deploy the country's security forces as he wished against the militias, because they might be backed by big political parties. The situation was even more unclear when prior to

⁵⁰ Student movement set “6 Visions of Reform” for national leaders to observe in the transitional era: (1) Enforce rule of law, (2) Put Soeharto on trial and hold him accountable for his acts during the New Order, (3) Amend the 1945 Constitution, (4) Revoke the Dual-Function of the Indonesian Armed Forces, (5) Extensive regional autonomy, and (6) Create egaliter democratic culture. See, Muridan S. Widjojo, (1999): *Penakluk Rezim Orde Baru: Gerakan Mahasiswa '98*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

⁵¹ Bilveer Singh, (2001): *Habibie and the Democratisation of Indonesia*, revised edition, Sydney: Book House, pp. 80-146.



the first general election after the Soeharto era, a bomb exploded at Istiqlal Mosque, the biggest state mosque in Jakarta. Police said that the perpetrator was the AMIN⁵², the Indonesian Mujahidin Force, yet its political target was not clear. Apart from politically motivated conflicts, the bomb was the first of its kind exploded in the reform era.

Habibie dealt with some very delicate issues, among other things were the separatist threats, communal conflicts, mysterious-cultural conflicts (e.g., slaughter of the so called black magic healers or locally termed as *dukun santet*), as well as vertical conflict between the military and civilians. In his accountability report before the General Session of MPR, Habibie⁵³ highlighted measures taken to deal with such cases. His report suggested that he had tried to comply with all legal procedures, although the legal enforcers seemed not to have sufficient capacity to cope with the issues.

There were quite a number of measures Habibie had not taken during his administration, among them was intelligence reform. Habibie appointed his trusted man, Z.A. Maulani, as the Chief of National Intelligence Coordinating Agency or BAKIN. Yet, the Strategic Intelligence Agency or BAIS, as the most solid institution during the Soeharto era and under the control of the Indonesian Armed Forces, could not be placed fully under the president's coordination. Meanwhile, Security Intelligence under the Indonesian Police still needed to be improved in terms of its capacity. Lack of coordination among intelligence agencies would in the future become a constraining factor to the implementation of anti-terrorism policy⁵⁴.

3.2. Abdurrahman Wahid (1999 – 2001)

Indonesian leaders during the transitional era inherited very difficult issues. Habibie had the intelligence and spirit to complete the reform, yet his legitimate position was largely questioned. On the contrary, Wahid had a strong legitimate position from the start of his tenure, yet his capability did not meet the high public expectation. In the words of Greg Barton⁵⁵, public expectation was too great but the time given to him was too short. Habibie was responsive and productive, particularly in the area of providing the legal basis for a reform agenda. Wahid was even more; he streamlined the bureaucracy⁵⁶ and responded to public complaints⁵⁷, yet, he overlooked the fact that what he did was actually undermining the administrative procedures and legal enforcement.

⁵² The abbreviation can be associated to Amien Rais, a reform figure. It was publicly believed that the perpetrator might be one of Soeharto's advocates who was worried of Amien Rais becoming the winner in the 1999 general election.

⁵³ Singh, *Op cit.*, pp.356-361.

⁵⁴ For instance, at February 1999, Omar al Faruq had been detained at an immigration office in Makassar, South Sulawesi, but then released. During Megawati administration, this figure believed by CIA as the founder of the Al Qaeda network in Indonesia. Habibie did not have much time, or did not feed much information, about the key figure on global terrorism.

⁵⁵ Greg Barton, (2002): *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat, Indonesian President*, Honolulu: University of Hawaii, pp.300-301.

⁵⁶ Wahid, as an example, liquidated the Information Ministry who played an important role as propaganda tool in Soeharto era.

⁵⁷ Wahid performed Jum'at praying routinely with ordinary citizen in National Palace Mosque or in the cities' mosques that he visited. After praying, Wahid offer an open public discussion, which usually provoked him to respond controversial issues. At that time, Wahid performed as "kiyai" (spiritual leader), not a head of government, but the media and public did not comprehend his action.



One of strategic policies Wahid implemented was the continuation of the reform process within the Armed Forces and encouraging Police autonomy. Wahid's measure of controlling the Armed Forces sparked disputes when he made General Wiranto resign from his post as Coordinating Minister for Political and Security Affairs. Wiranto was Soeharto's loyalist, and he played an important role in controlling the critical situation during the Habibie administration as well. Even during the MPR Assembly in 1999 that was a decisive factor for Wahid's power, Wiranto was almost in the running himself for the office of Vice President. Wahid⁵⁸ asked Wiranto to withdraw from the competition as a result of human rights violations alleged against him.

Wahid's erratic policy for firing his staff members whom he did not trust led to severe side-effects when it came to very sensitive areas. In the closing event of 'Forum Rembug Nasional' (National Dialogue Forum) in Denpasar, Bali, Wahid publicly said that he disliked the Molucca Governor (Saleh Latuconsina) and Chief of the Pattimura Military District Command (Brigadir General Max Tamaela) whom he accused of sparking off the communal conflicts⁵⁹. For that reason, Wahid replaced the Chief of Military District Command with one of the Hindu faith (Brigadir General I Made Yasa) who was seen a neutral person. This form of controversial public statement damaged the substance of policies implemented, and created unprecedented effects in the form of tension within the Armed Forces organization itself and resentment from particular groups in Molucca who had benefitted from the previous military chief. In a forum attended by around 200 people consisting of intellectuals, activists and leaders of various groups, Wahid was advised to improve his communication to the public by appointing a spokesperson. Shortly after that, Wahid appointed the forum spokesperson as the President's spokesperson⁶⁰. Yet, the appointment did not change his leadership style.

As occurred during Habibie administration, terror attacks during Wahid administration were carried out in response to the political measures the President took at that time. At the beginning of August 2000, when Wahid and three national figures of the "Ciganjur Declaration"⁶¹ were having a meeting in the Palace of the Sultan of Yogyakarta and discussion to address national issues, a bomb⁶² exploded at the residence of the Philippines Ambassador in Jakarta. The bomb was targeted at the Philippines government or the ambassador himself, but the political threat it entailed also affected the domestic situation. The Yogyakarta dialogue was considered a failure, and a number of national leaders relinquished their support to Wahid leadership⁶³. A further explosion took place at the Malaysian embassy compound in Jakarta which did not cause any casualties since it was only a hand grenade⁶⁴. A larger bomb explosion occurred in mid September 2000 at the Jakarta

⁵⁸ Singh, op cit., pp.294-296.

⁵⁹ "Gus Dur: Pangdam dan Gubernur Biang Kerok Konflik Ambon", *Detik News Online*, July 1, 2000.

⁶⁰ The forum spokesperson was Wimar Witoelar. In discussing national problems, forum participants separated in four commission, namely economic, politic, social, and law. One of the most important results was raising social anarchy caused by communal conflict and spreading of civil militias. The forum did not mention about terrorism threat particularly. See, FRN Report, "Mencari Indonesia", conducted 30 July – 1 August 2000, pp.11-12.

⁶¹ Ciganjur Declaration was launched before Soeharto stepping down, and united four reformist figures: Amien Rais, Abdurrahman Wahid, Megawati, and Sultan Hamengkubuwono X.

⁶² Two victims dead and 21 wounded, including Philippines Ambassador, Leonides T Caday.

⁶³ Megawati and Amien Rais left the meeting earlier, without any comments to the press. Wahid accompanied by Sultan Hamengkubuwono X and Akbar Tanjung met the journalists only for taking photos, without any comments on the result of dialogue.

⁶⁴ The explosion happened at 27 August 2000 may threaten Mahathir administration who captured many members of radical groups.



Stock Exchange⁶⁵. At that time Tommy Soeharto was being questioned by the Attorney General Office for alleged corruption cases and the following day the trial of former President Soeharto on alleged corruption was also scheduled. Such acts of terror was seen as politically motivated targeted at Wahid who was seen as a threat to the old regime. Even at the beginning of September 2000, another form of violence took place, namely the killing of three UN humanitarian workers in Atambua, West Timor. The killing occurred when Wahid was attending the Millennium Summit at the UN office in New York where he was to deliver a speech before the world leaders.

Terror was the means used to challenge Wahid credibility. Tragically, Wahid responded to the challenge in a very emotional manner firing the Chief of Police whom he considered incapable of arresting the perpetrators. Wahid then created new tensions with not only high ranking officers in the Armed Forces, but also with those in the Police. Both institutions should have been well prepared and fully deployed to stop these acts of terror and resolve communal conflicts.

Intelligence control already weak during the Habibie era became uncontrollable during the Wahid era⁶⁶. With his informal style of leadership, Wahid did not use strategic information prepared by the official state agencies. He trusted more his ‘whisperers’ instead – academics, NGO activists and the so called spiritual leaders. Bomb explosions during the Christmas Eve in 2000 occurred in the light of tension between the Armed Forces and Indonesian Police, detached intelligence channels and the breakup of the national political coalition. Wahid then faced a real danger of greater consequence than the case was with Habibie. He could no longer identify which group was the true national threat, and due to his controversial style, Wahid had made himself a ‘public enemy’ for almost all groups. Wahid soon lost his credibility to convince the public that the old forces of the pro-Soeharto or radical forces of particular religious/ethnic groups were the real threats to the national interests.

3.3. Megawati Soekarnoputeri (2001 – 2004)

Counterterrorism policies were not comprehensively formulated during the Habibie and Wahid administrations. They did not have a strong legal basis for repressive measures or preventive policies to suppress groups which were identified of having potential to carry out terror attacks. As a result, both leaders were likely to give reactive policies upon actual cases they faced from time to time. When serving as Vice President in Wahid administration, Megawati had the opportunity to understand how difficult it was to settle conflicts in Molucca. After the General Assembly of MPR in 1999, Wahid delegated to Megawati the duties of addressing domestic issues, and Wahid focused more on establishing and maintaining foreign relationships. On December 7, 1999, parties engaging in the conflicts in Molucca started a dialogue and agreed the “Declaration to Restrain Oneself and to Cease Violence”. A week later Wahid and Megawati came to Molucca and met with local figures from both disputing parties. They thought conflicts would soon end, but the fact that at the end of that month, violence grew to a larger extent around the region. This was the result of incomprehensive dialogues and agreements which was made only with a very small number

⁶⁵ The morning bombing caused 10 deaths, 90 wounds, and damaged hundreds of cars parked.

⁶⁶ Wahid appointed a loyalist from the army officer, Arie J. Kumaat, as Head of BAKIN. However, the coordination between intelligence bodies was still ineffective.



of the elites and did not engage the grass roots, particularly the youth who were easily provoked.

Having learned the lessons from her predecessors, Megawati developed a more systematic policy and started to establish relationships with other countries within Southeast Asia region. Megawati was among the first leaders who visited the U.S. after the WTC attack. President Bush truly understood the strategic position of Indonesia, and thus appreciated the “ASEAN Declaration on Joint Action to Counterterrorism”⁶⁷ which was signed on November 2001. Following that, ministerial level meetings were held quite intensively until May 2002 when an action plan was agreed to fight transnational crime⁶⁸; followed by a trilateral agreement (Indonesia, Malaysia, and the Philippines) on information exchange and the establishment of communication procedures⁶⁹.

Megawati realized the important role played by intelligence in counterterrorism. Therefore, she appointed her trusted aide A.M. Hendropriyono⁷⁰ to assume the post as Head of BAKIN. She later reformed the institution and renamed it as Badan Intelijen Negara (BIN) or National Intelligence Agency. She also issued Presidential Decrees to intensify intelligence duties in the fight against terrorism. The first decree Number 4/2002 conferred a mandate on the Coordinating Minister for Political and Security Affairs to set up an Anti-Terrorism Desk whose duty was to coordinate with the intelligence and law enforcers, and to establish international partnerships and public information. The second decree Number 5/2002 authorized the Head of BIN to have special coordination in the intelligence community consisting of the Police Intelligence and the Strategic Intelligence of the Armed Forces.

In his post as chief of intelligence agency, Hendropriyono aggressively took policies to create a common perception on the potential threat of Islamic radical forces. Hendropriyono⁷¹ was the first government official who revealed Al Qaeda penetration in Indonesia and stated that the movement had set up military training camps in conflict areas in Poso. Hendropriyono’s statement was later rebutted by the Coordinating Minister for Political and Security Affairs Yudhoyono. Hendropriyono’s statement preceded the judgement said by Lee Kuan Yew on JI’s existence as a new terrorist threat in Southeast Asia. Hendropriyono⁷² repeated his statement and belief on Al Qaeda training camps in Poso a year later, not long before the first Bali Bombing tragedy.

Unlike Habibie and Wahid, Megawati was considered conservative and introverted⁷³. She witnessed dissenting opinions among her ministers, especially between Hendropriyono and Yudhoyono in proposing measures to fight terrorism⁷⁴. She also faced the reality that Vice

⁶⁷ Asean Secretariat, “ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism”, Bandar Seri Begawan, November 5, 2001, at: <http://www.aseansec.org/5620.htm>

⁶⁸ Asean Secretariat, “Joint Communiqué of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism”, Kuala Lumpur, 20-21 May 2002, <http://www.aseansec.org/5618.htm>, accessed March 25, 2007.

⁶⁹ Neal Imperial, (2005): *Securitization and the Challenge of ASEAN Counterterrorism Cooperation*, Hong Kong: Centre of Asian Studies, The University of Hong Kong, 24-26, at: <http://www.rsis-ntasiasia.org/publications/PDF/Neal%20Imperial.pdf>.

⁷⁰ Hendropriyono supported Mega’s political position in the era of Soeharto’s repression.

⁷¹ Kompas Cyber Media, “Kepala BIN Hendropriyono: Poso Jadi Ajang Link-Up Terorism Internasional”, December 13, 2001,

⁷² “Setapak Jejak Umar al Faruq”, *Tempo*, 30 September 2002.

⁷³ Hadi Soesastro, (2003): “Introduction: Indonesia under Megawati”, in dalam Hadi Soesastro et al., (eds.), *Governance in Indonesia*, Singapore: ISEAS, pp.2-7.

⁷⁴ Tatik S. Hafidz, “The War on Terror and the Future of Indonesian Democracy”, *IDSS Working Paper*, n°. 46, (March 2003), pp.2-5, noticed a debate on “Musharraf Scenario” to tackle terrorism case in Indonesia.



President Hamzah Haz⁷⁵ was very adamant in refusing foreign aid and in denying Al Qaeda or JI terrorist network existence in Indonesia. This contradiction within the inner circle of her administration made it difficult for Megawati to settle policy in response to the issue. Whereas, some other countries had taken concrete measures in the fight against terrorism. Mahathir had ordered the apprehension of Abu Jibril⁷⁶ and Nik Adli Nik Aziz who was believed to be a graduate of Afghanistan jihad war. Singapore also carried out massive arrests of Islamist in two batches⁷⁷ and revealed the existence of JI terrorist network in the country. The Philippines joined the effort by arresting Al Ghazi⁷⁸ and Dwikarna⁷⁹ together with his two other partners.

The first concrete action Indonesia took in the fight against terrorism was the arrest of Omar al Faruq, in cooperation with the CIA. Al Faruq was believed to be an agent of Al Qaeda. He was arrested in Bogor, West Java and was immediately extradited to Baghram, Afghanistan. The main concern of international community was actually Ba'asyir⁸⁰ who was formally the *Amir* or leader of MMI, yet informally he was believed to be the spiritual leader of JI since the death of Sungkar. Based on Al Faruq testimony, Ba'asyir's links with JI and Al Qaeda was constructed; the JI network was not only a threat to US strategic interests in Southeast Asia, but was also planning to assassinate Megawati. Despite mounting external pressure, Megawati did not take any repressive measures against Ba'asyir; similar to Habibie and Wahid, she did not feel that she had enough evidence and legal basis to do so. It was during those pressing moments that the first Bali Bombing occurred. It was as spectacular as the Christmas Eve bombings of 2000, but had more a serious repercussions.

This time Megawati could no longer stay calm. Ba'asyir arrest was immediately carried out. A Government Regulation in lieu of Law on Terrorism (Number 1/2002) and special provision for the first Bali Bombing (Number 2/2002) was also drafted. Both drafts were passed by the parliament as Anti-Terrorism Law number 15 and 16 of 2003. Following that, large scale arrests of suspected terrorists was carried out. However, Megawati did not dissolve radical organizations such as MMI, HTI or FPI, because there was no solid evidence of them conducting acts of terror⁸¹; whereas Laskar Jihad had dissolved itself not long after the first Bali Bombing happened. The new anti-terror force under the Indonesian Police was formed with support from US and Australian governments⁸². The force called Special Detachment 88 added to the anti-terror unit which had been under the command of the Armed Forces⁸³. During the Soeharto administration, there were three anti-terror units under the command of the Armed Forces, namely "81 Anti-terror Special Unit" (under the command of Indonesian Army Special Forces), "Jala Mangkara Anti-terror Special Unit" (under the command of Indonesian Marine Corps), and "Bravo 90 Anti-terror Special Unit" (under the command of

⁷⁵ Anthony L. Smith, (2003): "Epilogue: The Bali Bombing and Responses to International Terrorism", in Hadi Soesastro (eds.), op cit., pp.314.

⁷⁶ Abu Jibril captured at June 2001 and Nik Adli captured at August 2001.

⁷⁷ The captured date in December 2001 and August 2002. See, Singaporean White Paper, 2003.

⁷⁸ Captured in January 2002.

⁷⁹ Captured in March 2002 along with Tamsil Linrung and Abdul Jamal Balfas.

⁸⁰ Fauzan al Anshari, (2003): *Membela Islam bersama Ustaz Abu*, Jakarta: Data and Information Department of MMI.

⁸¹ Khamami Zada, (2002): *Islam Radikal: Pergulatan Ormas Islam Garis Keras di Indonesia*, Jakarta: Teraju, 2002.

⁸² Adam O'Brien, "The U.S.-Indonesian Military Relationship", *Council on Foreign Relations*, (October 3, 2005), at: http://www.cfr.org/publication/8964/usindonesian_military_relationship.html. Special Detachment 88 was built in 2003 and has already received US\$ 20.8 million from U.S. Government.

⁸³ "Antiterrorism Taskforce", *Angkasa*, December 3, 2002.



Indonesian Air Force Special Forces). The three units were under the coordination of the Indonesian Armed Forces' Anti-terrorism Desk.

Megawati's duty was to ensure effective coordination among these anti-terror units. However, the next constraint was beyond the executive scope of any authority, since the law enforcement agencies against terrorism cases faced another dilemma. During the transitional era, the demand for democratization and upholding of rule of law were the cornerstone of the administrations (Habibie, Wahid, and Mega) effort to improve the situation. However, on certain points, the implementation of democratization and law enforcement limited the scope for the government to act, because of the public perception of human rights abuse and lack of decisive evidence.

3.4. Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2007)

Yudhoyono has his own constraints in dealing with the issue. With his experience in previous administrations, he outlined a more integrated framework on counterterrorism policy. The framework is based on five principles – law enforcement, non-discrimination, independence, democracy, and participation⁸⁴. Within the framework Yudhoyono specified direct and indirect measures. Direct measures included three important aspects – legislative process, offensive-police action and judicial process. Whereas indirect measures included public communications, empowerment of community-based organizations and international partnership.

The comprehensive framework was then developed and implemented in line with “Cebu Convention on Counterterrorism”⁸⁵ which was agreed by ten leaders of ASEAN countries. Yudhoyono seemed a more legitimate president in comparison to his predecessors, since he was directly elected by the people. This time the significant task of amending the Constitution was completed by the MPR, and an Anti-Terrorism Law was implemented. Theoretically, there are no significant constraints for the government to take preventive, detective, and repressive measures, or even punitive ones; in spite of the fact that the new law (Anti-Terrorism) gives the government more opportunity to act. The law enforcement community once considered the adoption of variation of the Internal Security Act in Malaysia and Singapore or Homeland Security Act in the U.S. Yet, such ideas and proposals had a strong negative response from the parliament members and scholars as well as human rights activists, since it was believed that such measure would threaten the transitional process towards democracy.

President Yudhoyono and his vice president Jusuf Kalla actually had special experience in dealing with the issue when both were ministers during the Megawati administration. Both figures facilitated peaceful solution for Molucca and Poso conflicts through what is known as Malino Agreement I (December 20, 2001)⁸⁶ and Malino Agreement II (February 12, 2002)⁸⁷.

⁸⁴ Susio Bambang Yudhoyono, “Terrorism, A New Fight to ASEAN”, keynote speech at the opening of 25th ASEAN Chiefs of Police Conference (Aseanapol), *Antara*, May 17, 2005.

⁸⁵ Asean Secretariat, “ASEAN Convention on Counter Terrorism”, signed at Cebu, Philippines at January 13, 2007, at: <http://www.aseansec.org/19250.htm>.

⁸⁶ Relief Web, “Malino Declaration signed by two warring parties to end conflict and create peace in Poso, Central Sulawesi”, December 21, 2001, at: <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64BRC3?OpenDocument>.



The agreements reached by all disputing groups reflected Yudhoyono-Kalla government policy; from stopping of violence via the promotion of a legal process until the rehabilitation of the economy and public infrastructure.

This comprehensive policy is a notable achievement, yet its implementation draws criticism. There are a number of factors indicating the weaknesses of government in implementing its counterterrorism policy – (1) limitation in developing concrete social-economic programs and insufficient budget allocated; (2) lack of coordination between regional and central governments in meeting public needs, particularly those of victim families and refugees; (3) an overt tension between members of the Armed Forces and the Indonesian Police in conflict areas in relation to the mobilization and deployment of soldiers and the provision of facilities; (4) lack of attention to productive and convincing public communication; and (5) less than optimal performance of the intelligence institution in supporting the policy and the detection of the potential problems. Yudhoyono acted more decisively after a bomb hit Australian embassy and the second Bali Bombing erupted. Therefore, he ordered the Police to take stronger measures which resulted in the murder of terrorist leader from Malaysia, Azahari bin Husin⁸⁸, and the arrest of his followers. One remaining task was to arrest Noordin M. Top who is still at large.

A new indirect approach is needed to neutralize the ideology held by the terrorists. The approach of BIN Chief, Syamsir Siregar⁸⁹, to penetrate into the radical movements and divide their power will cause similar complications as seen during the New Order⁹⁰. The intention of Head of Anti-terror Desk in the Office of Coordinating Minister for Political and Security, Ansyad Mbai⁹¹, to run some sort of supervision for *khatibs* or Muslim preachers at Islamic worship places will spark major controversy. The two proposals are considered direct actions, although they do not involve the use of weapons. Indirect strategy offered by Desker and Ramakrishna⁹² is by improving “the quality of governance for their populations”. The government that is serious in doing social-economic development, and is not distracted by power sharing issues, will be considered positive by the people, since they can feel immediately the change in their respective region. Improving prosperity is the key word in removing dissatisfaction or public resentment. Ramakrishna⁹³ suggested further in his idea on “Southeast Asian Approach” to fight acts of terror through case studies in Indonesia and Malaysia. One of the policies suggested by Ramakrishna is ‘fight fire with fire’ also known as counter-propaganda. In the context of growing Islamic radical movements, Ramakrishna emphasized the importance of having moderate Islamic leader or figures that most people trust leading the way by correcting extremist interpretation of religious texts.

⁸⁷ Relief Web, “The Moluccas agreement in Malino (Malino II) signed to end conflict and create peace in the Moluccas”, February 14, 2002, at: <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64CDMA?OpenDocument>.

⁸⁸ Azahari is a lecturer at Universiti Teknologi Malaya, studied mechanical engineering in Australia and received PhD degree in Reading University, UK. See, Voice of America.

⁸⁹ “BIN Perlu Tekan Islam Radikal Untuk Berantas Teroris”, *Suara Merdeka*, Nopember 29, 2005, at: <http://www.suaramerdeka.com/harian/0511/29/nas11.htm>.

⁹⁰ Irfan S. Awwas, (2006): *Awat! Operasi Intelijen*, Jakarta: Ar Rahmah Media, pp.6-21.

⁹¹ “Ansyad Mbai: “It would be a mistake to only target Jemaah Islamiyah”, *Tempo*, n°.6, VI (October 11-17, 2005).

⁹² Desker and Ramakrishna, *Op cit.*, p.169.

⁹³ Kumar Ramakrishna, “The Southeast Asian Approach” to Counterterrorism: Learning from Indonesia and Malaysia”, *The Journal of Conflict Studies*, Vol. 25 (1), (Summer 2005), p.27.



Dialogue can also be convened with the so called radical groups, including Ba'asyir led MMI. The Head of Lajnah Tanfiziyah MMI, Irfan S. Awwas⁹⁴ said, "Propagation of Islamic teachings and jihad, calling for enforcement of Islamic laws are not in contradiction with the state constitution. They do not have the potential to spark disintegration." Awwas stressed that there is some kind of intelligence penetration within the MMI organization, and claimed, "Majelis Mujahidin is not at all related and cannot be related, with any reason whatsoever, to radicalism and terrorism." In the mean time, the police and the judicial process did not find Ba'asyir guilty in charges of terrorism. It is at this point of transitional era, the quality of national leadership was tested – whether or not it was ready to enter into a dialogue with radical forces in the context of ceasing violence and creating national peace based on common perceived threats. The role of Kalla, as Yudhoyono's partner, in constructing the dialogue with a number of non-mainstream groups has become significant; one of his achievement is shown in approaching Ja'far Umar Thalib, former commander of Laskar Jihad who is now close to government officials. The dialogue process⁹⁵ does not replace the law enforcement effort to anyone found committing any crime. By doing so, the fight against terrorism can be directed to the 'centre of gravity', namely, center of consciousness of the perpetrators; and there is no need to compromise innocent victims, particularly by the unintentional creation of new terrorists as a by-product of violent measures conducted by the authorities.

4. Dilemmas in Counterterrorism Policy

Indonesia faces a difficult situation when threats of terror emerged. Transition to democracy is an ongoing process and requires sufficient degrees of freedom for expression, while potential conflicts and violence need to be immediately and effectively dealt with to smoothen the process of democratization. In Clausewitz's words, there will be 'friction'⁹⁶, when a plan does not meet with the expected reality; or as Ganor⁹⁷ put it, democratic government is faced with a 'dilemma' by restricting the freedom of the people to create common security.

4.1. Legislative: Anti-Subversion Law vs. Anti-Terrorism Law

The transitional era requires a clear demarcation line between the past which was full of peculiarity and anomaly and the desired future. In the Indonesian context, law and justice enforcement serves as a corner stone for a better future, marked by the revocation of Anti-Subversion Law⁹⁸. Policies taken during Habibie administration and beefed up during Wahid administration is in line with issue of compliance with human rights which is the mainstream of today's world community. The Anti-Subversion Law was actually produced during Soekarno regime when he was dealing with political challenges including opposition and

⁹⁴ Irfan S. Awwas, "Badan Intelijen dari masa ke masa: Alat Negara atau Memperealat Negara?", *Center for Democracy and Social Justice Studies*, (October 26, 2006), at: http://cedsos.com/more.php?id=22_0_1_0_C.

⁹⁵ Saudi Arabian Government launched a special programme for detainees from extreme groups. See, Y. Yehoshua, "Reeducation of Extremists in Saudi Arabia", *Inquiry and Analysis Series*, No. 260, *The Middle East Media Research Institute*, January 18, 2006, at: <http://memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=ia&ID=IA26006>.

⁹⁶ Carl von Clausewitz, (1989): *On War*, Michael Howard and Peter Paret, trans. and eds., New Jersey: Princeton University Press, pp.119-121.

⁹⁷ Ganor, *op cit.*, pp.178-181.

⁹⁸ "The Anti-subversion Law: A Briefing", *Amnesty International*, (February 1, 1997), at: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA210031997?open&of=ENG-394>.



local rebellion. The policy was then adopted by Soeharto to suppress opposing groups, including student movements, radical groups and supporters of 'opposition' parties (PPP and PDIP). Implementation of the Anti-Subversion Law had resulted in the abuse of civil liberties, and demands from the public both at home and abroad to lift this unjust law had been voiced repeatedly.

When Habibie decided to revoke the law, the public enthusiastically responded to the long-awaited act. Habibie received even greater appreciation from public when he also released political prisoners and allowed greater degree of freedom of speech and assembly as well as press freedom. This act of liberation entailed the emergence of extreme and radical groups. Yet this extreme condition gradually became a threat to the government and created fear to public, as indicated by communal conflicts and bomb explosions in particular moments of political tension. The threats manifested themselves in a series of bomb explosions in the Christmas Eve 2000 and the first Bali Bombing; both symbolizing the presence of terrorism in Indonesia. In response to the situation, Megawati issued an emergency regulation to cope with the serious threat. It was Government Regulation in lieu of Law on Anti-Terrorism⁹⁹ which authorized security officers to arrest and question terror suspects based on intelligence information, detain suspects based on sufficient evidence, close the bank account held by the suspects, open personal mail/documents and tap telephone/communication lines. In the beginning, this regulation was especially applied to track down the perpetrators of the first Bali Bombing, but then it was later adopted as a law for all terrorism cases.

When the issue of upgrading the regulation to law was raised in the parliament, there was a heated political discussion. Some political factions viewed that the regulation embodied the principles of the Anti-Subversion Law and that it had to be rejected and stopped. This political stance was also supported by activists of non-government organizations that were concerned about human rights protection. However, the majority of political forces in the parliament finally agreed to pass the regulation into Anti-Terrorism Law¹⁰⁰ with a number of limitations. Following the promulgation of the Law, the government issued implementation regulations and instructions for its field officers. The officers felt that they had many constraints in performing their duties and were always drawing much public resentment because what they were doing was widely considered in contradiction to the law and human rights. To deal with this issue, some suggested the expansion of the Anti-Terrorism Law by adopting an ISA regulation as implemented in Malaysia and Singapore, with a pretext that a stricter regulation was proven to establish domestic security. For example, it was considered necessary to have a special regulation on dissolving or banning terrorist organization (e.g., JI) or radical groups (e.g., MMI, FPI, etc). This proposal received stronger negative response because ISA was considered worse than the Anti-Subversion Law and the adoption of an ISA was perceived as a backward step returning to an authoritarian order. As a result, the Anti-Terrorism Law was left ambiguous, by allowing its implementation on the interpretation of field officers, particularly Special Detachment 88 as its main actor.

Another issue emerged when the Constitutional Court¹⁰¹ annulled the Anti-Terrorism Law No.16/2003 that stipulates the implementation of Anti-Terrorism Law No. 15/2003 to

⁹⁹ Koalisi untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, (2003): *Judicial Review bagi Perppu Anti Terorisme*, Jakarta: LSPP.

¹⁰⁰ Imparsial, (2003): *UU Antiterorisme antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*, Jakarta: Imparsial.

¹⁰¹ Frans Hendra Winarta, "Putusan Mahkamah Konstitusi dan UU Antiterorisme", *Komisi Hukum Nasional*, (August 2004), at: http://www.komisihukum.go.id/article_opinion.php?mode=detil&id=97&PHPSESSID=463b6266f8b69dd06a22a2b928f25aa3.



investigate the first Bali Bombing. The unfinished investigation of the first Bali Bombing is now of no legal basis. The authorities can be accused of breaching the law if such gaps are not filled immediately. According to Thompson¹⁰², if the government takes any measures which are considered to be unlawful, its credibility will diminish, and this will lead to ineffectiveness of the implementation of counter-insurgency or counterterrorism policies. The Indonesian government is faced with the dilemma that its policies are often contested and not supported by parliament, leading to public distrust. Ganor¹⁰³ emphasized the importance of having a commonly agreed specific definition of terrorism which is considered as public threat and, as a consequence requires its own legislation. The definition will serve as a basis for developing a more concrete framework on both domestic and international levels.

4.2. Law Enforcement: Police Independence vs. Military Dominance vs. Punitive Action

Other issues encountered by the government during the transitional era is the competition between the Armed Forces and the Police¹⁰⁴. Although both serve as defense and security tools with their respective functions yet their respective history of establishment and development are very different. The TNI claim themselves to be the guardian of independence and nation sovereignty and because of that they feel they have a special right to take part in politics. There was almost no effective government policy without support from the TNI during Soekarno and Soeharto administrations. Habibie and Wahid intended to end the TNI dominance by restoring it to its main function of defense¹⁰⁵ and consequently put the TNI Commander under the command of Minister of Defense. The policy was followed by providing greater independence to the Police¹⁰⁶ and even such provision was considered too controversial since the Chief of Police is under direct command of the President. This policy was viewed as contradictory and sparked envy among TNI. The question is why the Police is not under the auspices of Minister of Home Affairs in order that the institution can really serve its duties as guardian of domestic security. The issue is being raised again now along with the proposal of a National Security Bill. The roles of TNI and POLRI are being reviewed by taking into account the national defense and security system.

The separation of TNI and POLRI position leads to a structural impact in terms of personnel recruitment and provision of facilities and budget to support the performance of individual duties. Budget allocation for TNI is consequently reduced, while its operational and maintenance cost remain high as ever. Meanwhile, POLRI budget keeps increasing since it requires capacity building in various aspects and regions. POLRI is not only receiving more financial support from the state, but also receives quite a lot of grants from neighboring

¹⁰² Thompson, *op cit.*, pp.50-57.

¹⁰³ Ganor, *op cit.*, pp.192-193.

¹⁰⁴ "Hubungan TNI-Polri antara Bentrokan dan Kepastian Aturan Main", *Kompas Cyber Media*, May 31, 2006, at: http://www.kompas.com/kompas-cetak/0605/31/Politik_hukum/2688571.htm.

¹⁰⁵ Indonesia Defense Ministry, "Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21", *White Book*, 2003, chapter two on TNI Reform, at: http://www.dephan.go.id/buku_putih/bab_ii.htm. The new law of TNI, see, Indonesia Defense Ministry, at: <http://www.dephan.go.id/humas/uutni.pdf>.

¹⁰⁶ Da'i Bachtiar, "Implikasi UU Nomor 2 Tahun 2002 dalam Pelaksanaan Fungsi dan Peran POLRI" (keynote speech on seminar at Bhayangkara University, Jakarta, September 21, 2006). At: <http://lcki.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=82>.



countries for their fight against terrorism. This brings about serious impact since in the past it was TNI special units¹⁰⁷ with recognized skills that were able to deal with terrorism issues.

Now the fight against terrorism is the main duty of Special Detachment 88 (Densus 88) under the command of Chief of POLRI with quite abundant facilities but doubted capacity. Several actions of the Detachment were criticized heavily. For example, the arrest of suspected terrorists in Wonosobo¹⁰⁸, Central Java and in Sleman¹⁰⁹, Yogyakarta by Densus were considered excessive since innocent victims were involved that should have been avoided. There was also question over the presence of particular press members who seemed to be prearranged to provide press coverage for the supposedly covert operation. The offensive action of Densus 88 has actually generated new fear among some people, not to mention hatred and hostility since the detachment under government control is considered unable to protect all the people. Greater controversy was aimed at the existence of Densus 88 in dealing with the Poso conflict¹¹⁰, leading to call for immediate disbandment of Densus 88 by some groups¹¹¹. In addition, the Densus experienced a humiliating misshap when it tracked down terrorist groups and their weapons¹¹². The ambush against the Azahari group and Noordin Top gained not only much credit but also raised doubt over the death of Azahari¹¹³. Police should have been able to answer such doubts if it had followed procedures and accepted standards of competence and provided sufficient degree of transparency. Densus 88 chose to work covertly, while the people's trauma over covert operation during the Soeharto administration had not yet been healed. Allowing wrong perception to exist without giving appropriate and convincing response will reduce the otherwise excellent performance of law enforcement.

Ganor¹¹⁴ emphasized the importance of setting clear goals and objectives for every offensive action against terrorism. Ganor¹¹⁵ further described the cost and benefit consideration in every offensive action which entails a risk of death. If the action is not well planned and its standard operating procedures are not observed, such aggressive action will only create a "boomerang effect"¹¹⁶ which will only damage the fight against terrorism in the long term. Offensive action can also pose a dilemma since now the police are behaving in more military manner. This must be avoided in the transitional era to transform the police force to look more civilian and persuasive in law enforcement. The global mainstream supports military action in dealing with fight against terrorism. This offensive approach has a

¹⁰⁷ Yudhoyono proposed to revitalize anti-terror function of TNI, but being criticized by many figures. See, "Pengaktifan Koter TNI Bukan Jalan Keluar Cegah Teror: 149 Bom Meledak sejak 1998", *Suara Merdeka*, Oktober 7, 2005, at: <http://www.suaramerdeka.com/harian/0510/07/nas13.htm>.

¹⁰⁸ "DPR Pertanyakan Penembakan Anak Buah Noordin M Top", *Detik News Online*, May 1, 2006.

¹⁰⁹ "Kasus Terorisme, Ada Stigmatisasi Kelompok Tertentu", *Media Indonesia*, March 24, 2007, at: <http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=128216>.

¹¹⁰ "Ketua MPR; Densus 88 Harus Ditarik dari Poso", *Detik News Online*, January, 24, 2007,

¹¹¹ "FUI Minta Komnas HAM Usut Baku Tembak di Poso", *Detik News Online*, January, 25, 2007,

¹¹² "Perburuan Noordin M. Top Nihil", *SCTV Online*, August 3, 2006, at: <http://www.liputan6.com/view/7,126878,1,0,1.html>.

¹¹³ Cecep Darmawan, "Azahari dan Terorisme di Indonesia", *Pikiran Rakyat*, Nopember 14, 2005, at: <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/1105/14/0802.htm>.

¹¹⁴ Ganor, *op cit.*, pp.102-106.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp.106-107.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp.129-135.



number of limitations¹¹⁷. With that in mind, an evaluation on Densus 88 is necessary before the competence of POLRI and credibility of government are eventually questioned.

Rivalry between and among law enforcers eventually presented constraints at judicial level. Many cases did not have enough hard evidence and some of the charges were inconclusive. Trial for the perpetrators of the first Bali Bombing was convened through a lengthy process. In the verdict, the three main defendants (Amrozi, Mukhlas, and Imam Samudra) were sentenced to death, while five others (Ali Imron, Mubarak, Roichan, Sawad, and Abdul Ghani) were sentenced life imprisonment. A number of other defendants were sentenced from 5 to 15 years of imprisonment. They belonged to the Lamongan group (collecting weapons), Semarang group (logistics and transport), Serang group (preparation of the suicide bombs), Solo group (meeting for planning), Palu and East Kalimantan groups (hiding the fugitives). Of the long list of defendants, there are still some key perpetrators who are still not yet arrested, including Noordin Top, Dulmatin and Umar Patek. The Police have worked hard in cracking the terrorist network, yet the bomb makers and their propagandists are still fugitives.

The following trials against the perpetrators of Marriott bombing, Australian Embassy and the second Bali Bombing show quite glaring differences; the key perpetrators of Marriott bombing were sentenced to 10-12 years of imprisonment (Tohir, Ismail Datam, and M. Ihsan), perpetrators of Australian Embassy bombing were sentenced to death (Rois and Ahmad Hasan), while the perpetrators of the second Bali Bombing were sentenced to life imprisonment (Subur Sugianto), 18 years of imprisonment (M. Cholily) or 15 years of imprisonment (Anif Solchanudin). The trials imply that the prosecutors had difficulty in proving that the defendants had direct involvement in every act of violence and as a result, the judges could not pass the maximum sentence for them. Even in the trial of the second Bali Bombing it was revealed from the defendants plead that they had no significant contribution to actual bombing act. For instance, Subur was found only to have protected and recorded Noordin speeches, and Cholily who was the student of Azahari in bomb assembling, and Anif who was ready to perform a suicide attack was later replaced by someone else. Other defendants, Abu Sayyaf (protecting Noordin) was sentenced to 12 years of imprisonment, Dwi Widiarto (delivering recorded video of Noordin) and Abdul Aziz (uploading Noordin video to website www.anshar.net) were sentenced to 8 years of imprisonment, and Ahmad Basyir Umar (protecting Noordin) was sentenced to 3 years of imprisonment.

The trial of Ba'asyir was even more complicated. He was on trial for two different offences; in the second case, he was charged not on the basis of the Anti-Terrorism Law but by using the Criminal Code (KUHP) article 187 relating to "arson that can generate public danger, death toll and property loss". The District Court of South Jakarta sentenced him to 2.5 years of imprisonment for his involvement in the first Bali Bombing and the Marriott bombing and, yet the Supreme Court absolved him of all charges and ordered the authorities to restore or rehabilitate his name. All the arguments and the long investigation processes the police had undertaken to prove Ba'asyir's involvement in the first Bali Bombing and other acts of terror were in vain. The Supreme Court decision is irrevocable and final and all public assumptions constructed based on the statements of Al Faruq and Hambali and testimonies of Nasir Abbas and Abu Bakar Bafana et.al. that Ba'asyir was the spiritual leader of JI and controlling all the acts of terror were rejected.

¹¹⁷ Rob de Wijk, (2002): "The Limits of Military Power", in Russell D. Howard and Reid L. Sawyer, *Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment*, revised and updated Guilford: McGraw-Hill, 2002, pp.482-494.



Ganor¹¹⁸ reminds policy makers that “punitive means against terrorist organizations” is aimed at sending a message to public on the effectiveness of counterterrorism measures, showing that the government has achieved its goals of creating safety for its people. Ganor also highlights the correlation between “offensive punishment” against terrorist leaders and activists and “judicial punishment” against the perpetrators of terror operations. All such acts have direct and indirect effects on the public who are affected by them.

However, we see how contradictory the government measures are in dealing with terrorism. In the early stages, we can see stern measures of police officers, especially Densus 88 in arresting and detaining the suspects. However, the follow-up processes by the assigned prosecutors was difficult in terms of building cases, bringing charges and giving hard evidence and there was not sufficient monitoring in the rehabilitation program by the Ministry of Justice for the prisoners charged with acts of terror. For example, we know that Imam Samudra was not totally isolated since he still could maintain communication through a laptop, and Mukhlas could still maintain contact with perpetrators of violence in Poso through a cellular phone. The Indonesian government had not initiated an ideology neutralization program for the prisoners who are considered beginners in the movement and may still change their minds to become better citizens. If an integrated and comprehensive program is not implemented, terrorism will remain a latent threat.

4.3. Security Agencies: Intelligence Body vs. Anti-Terrorism Desk

Poor coordination among and between state agencies and law enforcers is a cliché in Indonesia. The fact that Indonesia has many units dealing with one case does not make settlement of such case faster, it even brings about new problems since every unit processes the case individually. Establishment of new units such as Densus 88 and Anti-Terrorism Desk often creates long bureaucratic process and loss of leadership control in general, since operators in each unit think they have their own authority and autonomy. The crucial issue is who to report what to whom, and who will make the decision based on what report.

The Anti-Terrorism Desk needs an independent body such as the Corruption Eradication Commission that has clear authority. The question is whether the fight against terrorism has been considered as the nation’s top priority and whether the state can afford to finance the program and mobilize all of the resources. People have been frustrated at what has happened to other state commissions that are proven not effective. The National Commission for Human Rights is now having a budget constraint, while it is required to deal with a considerable number of cases. The Police Supervisory Commission (Komisi Kepolisian) and the Prosecutor Supervisory Commission (Komisi Kejaksaan) that supervises the performance of their respective law enforcers serve only as advisors not as supervisors. The Judicial Commission is often seen in dispute with the Supreme Court whom it supervises, since the commission is considered weakening or limiting the court authority.

Weaknesses in organization development can be seen when BAKIN was transformed to BIN. There was no clear design of duties and authority. The Intelligence Bill is still being discussed and reviewed by the government and not yet submitted to the parliament. Meanwhile, public and non-governmental organizations have long voiced and advocated a Freedom of Information Bill which is believed to be the legal basis for disseminating public

¹¹⁸ Ganor, *op cit.*, pp.202-203.



information. This accords with the main reform agenda in this transitional period. The problem is that both BIN and Ministry of Defense object to such a public proposal. To contest the proposal, they submitted the State Secrecy Bill. Negotiation on public freedom and state interests are getting more tense yet there exists no sign of compromise between the two. In this uncertainty, either the intelligence or the anti-terrorism desk leaders often voiced their personal stance or try to act covertly which raised great controversy since they do not achieve their real targets.

The intelligence initiative was, for example, through the implanting an agent named Haris in the management of MMI. Haris was quite widely recognized among radical Islamic activists; he was even present at the preliminary meeting for the formation of MMI in Yogyakarta (2000). According to Irfan Awwas¹¹⁹, at that time Haris was leading the audience to name the newly formed organization as “JI”. Yet his proposal did not receive much positive response, and it was agreed that the organization named MMI. In his review, six years later, Awwas realized how the efforts to associate MMI and JI have gone long since the public presence of Ba’asyir. Haris was known to have a special position as a BIN agent, and played an important role in Molucca conflicts, from where he introduced and married his daughter to Al Faruq. When Al Faruq was arrested by the CIA, with support of BIN, Haris disappeared. This kind of operation reminds people of such a covert operation led by Ali Moertopo (Personal Assistant to Soeharto for intelligence affairs) to mobilize DI members, ending with the formation of “*Komando Jihad*” (*Komji*) or Jihad Command led by Haji Ismail Pranoto. Komji then carried out a series of acts of violence and was terminated. Now JI carries out the same violence and will likely to have the same ending. Such patterns or similarity forms a public opinion that acts of violence may not always originate from extreme groups but may be purposely designed by the intelligence.

If the intelligence institution does not make quite significant efforts to bring about a positive image and performance, and improve its coordination with its counterparts, such public perceptions will still remain. Measures taken by the authorities in fighting the acts of terror will receive criticism while terrorist groups gain public sympathy, although what they do is crafted¹²⁰. People observe and feel how terror threats affect their lives. Therefore, they wait for the presence of law enforcers who will stop this public fear completely. Strategic information is the key answer.

4.4. Public Communication: Personal Rhetoric vs. Institutional Leadership vs. Media Exposing

Institutional weaknesses can be remedied, if the competence standards and willingness of officials who run the law enforcement agencies are improved. Yet, such an ideal description is hard to realize in the democratic transition era. Many public officials are over-reactive in a continuously changing environment. As a result, when responding to an event, or describing the background of an event or validity of a policy, they often engage in heated argument and debate. Take the ambush by Densus 88 in Poso¹²¹ that killed 14 people, including a

¹¹⁹ Awwas, Cedsos, (2006).

¹²⁰ One of the famous figures from the first Bali bombing perpetrators is Ali Imron who confessed to make the sophisticated bomb, and now become very important source protected by the Police, although he has been convicted life sentence. See, “Ali Imron: Saya Tak Menyangka akan Jadi Bintang Lapangan”, *Tempo Interaktif*, at: <http://www.tempointeraktif.com/harian/wawancara/waw-AliImron01.html>.

¹²¹ “Baku Tembak di Poso Akibatkan 14 Orang Tewas”, *Detik News Online*, January, 23, 2007,



policeman, for example. The Police reported that they shot the suspects because they drew their weapons which were the same organic fire-arm that the police and military use. The Chief of TNI¹²² immediately responded to the report by stating that there had been no weapons stolen by the terrorists from the TNI arsenal. Meanwhile, the Chief of BIN¹²³ confirmed that there were weapons stolen from the arsenal of the Police Mobile Brigade in Molucca in 2000. Therefore, the House of Representatives¹²⁴ expressed their regret for such offensive measures taken by the Police and urged the formation of an investigation team.

The controversy got more heated and was fueled by some government officials' statements. Vice President Kalla¹²⁵ rebutted the judgement of Chief of Anti-Terrorism Desk that the Malino Peace Agreement had failed. It was an understandable reaction since it was Kalla with Yudhoyono who initiated the peace agreement during Megawati administration. To end the unnecessary controversy, President Yudhoyono instructed the Coordinating Minister for Politics and Security Widodo A.S. to complete the operation, prevent breaches by the police, inform the residents of the current situation, and coordinate with law enforcers. It was the correct instruction but was too late since the public already perceived that government officials were disputing only to retain their own posts. Policy-makers in both President and Vice President offices were proven incapable of controlling their high-ranking officers in the field. Unfortunately, journalists viewed the controversy as a news opportunity. For the Indonesian press during the transitional time controversy news was considered to be more news worthy than reasonable explanations and efforts to settle issues. This is when reform had its deficit, since the public became victims of unintegrated policies and disharmonious communications.

The Police seemed to be enjoying much media exposure compared to intelligence agents. From the arrest of Amrozi in Lamongan and the ambush of Imam Samudra at Merak Seaport (2002), to the attack against Azahari group in Malang (2005), and sweeping for JI members in Wonosobo and Sleman (2007), the press was always in the right place at the right time¹²⁶. The Police has repeatedly denied revealing information or briefing a number of journalists before such arrests, yet the plan was usually revealed to only a few number of senior journalists who are close to officers¹²⁷. What effect is expected from such repeated offensive measures? The good achievement by the police may be widely recognized, yet people are becoming scared of such open gun conflicts which are considered vulgar and some instances were recorded by the camera which led to public doubt over the effectiveness of such operations. The camera does not lie. In several broadcasted scenes, the police were seen overreacting while the terrorist group was not as tough as once thought. The public impression is that the police have arbitrarily accused good citizens as being perpetrators of acts of terror and thus they have breached the law.

¹²² "Poso guns do not belong to armed forces, says TNI", *The Jakarta Post*, January 20, 2007, at: <http://www.thejakartapost.com/detailheadlines.asp?fileid=20070127.A05&irec=4>.

¹²³ "Kepala BIN pastikan senjata DPO Poso dari gudang Brimob Ambon", *Detik News Online*, January 25, 2007.

¹²⁴ "Polisi dinilai kurang hati-hati, Komisi III kirim Tim ke Poso", January 23, 2007, *Detik News Online*,

¹²⁵ "Tak perlu operasi militer di Poso, JK sesalkan Kepala Desk Antiteror", January 26, 2007, *Detik News Online*.

¹²⁶ "Penggerebekan Wonosobo Polri Dituding Pilih Kasih", and "Penggerebekan Wonosobo Kapolri Bantah Istimewakan ANTV", *Detik News Online*, May 15, 2006.

¹²⁷ A senior journalist who has close ties with police is Karni Ilyas, ex-editor on criminal issues in Tempo Magazine, then assigned as news director of SCTV, and now working as news director of ANTV. SCTV once became the first media that aired the capturing of Amrozi and Imam Samudra live. Meanwhile, ANTV has got the first information on ambush to Azahari group, but her journalist was not so fast than Metro TV. And finally, ANTV is the only media that aired police ambush in Wonosobo live.



Similar negative effects were once a controversy when Kalla invited *ulamas* or Muslim scholars and public leaders to watch the video-recorded testimony of the perpetrators of the second Bali Bombing at the Vice President's Palace. The video was played as it was, including war training and bomb assembling, without necessary editing for public consumption. As a result, some media observers and communication experts voiced their comments saying that such a show was actually a free course on becoming terrorists. Young people with shallow understanding of religious teachings and weak socio-economic background will likely get enticed by viewing such videos. Taking into account the comments, the government chose not to make intensive and structured campaigns for the fight against terrorism and extremism. No more video clips were especially made and distributed to TV stations, nor audio clips to radio stations, nor official texts spread to prevent terrorism propaganda. The government may give to the press items which news are worth printing or broadcasting. The press consider that the government allows them to broadcast or print whatever the public may be interested in. There is no systematic effort on shaping public opinion for countering the spread of terrorism. It may happen the perpetrators of terror become public heroes¹²⁸ under a widespread feeling that the social situation are unsatisfactory.

5. Domestic Factors and Foreign Tensions

As described previously, referring to Allison's framework, the foreign policy and decision making process of a particular country are determined by organizational and bureaucracy dynamics in the government. Counterterrorism policy also includes domestic (i.e. response to communal conflicts threatening national integrity) and international (i.e. responses to global war against terrorism) aspects.

5.1. Domestic Factors

A) Economic Crisis

The difficult situation due to the economic crisis in 1997-98 had stirred public frustration and anger to the new governments in the transitional era who were unable to provide basic necessities. People lost their confidence in the governments, especially during the Habibie and Wahid era. Distrust among the public grew because some groups have benefitted illegally. This frustration was made a justification for the radical groups to oppose all government policies and to blame other groups that they suspected of wrongdoings. The seed of terrorism grows well in the economic downturn, because violent tools such as weapons or explosives are easily available without necessary control by the security apparatus.

Megawati¹²⁹ learned from the positive and negative aspects of policy conducted by her two predecessors, in which the national interest should always be the main parameter, i.e. "national survival and economic well-being". Therefore, any policy conducted by the government, either foreign policy or counterterrorism policy, should focus more on the

¹²⁸ "Merilis VCD Teroris", *Suara Pembaruan*, at: <http://www.suarapembaruan.com/News/2005/11/27/Utama/ut01.htm>, March 25, 2007.

¹²⁹ Dewi Fortuna Anwar, (2003): "Megawati's Search for an Effective Foreign Policy", in Hadi Soesastro, op cit., pp.70-71.



response for domestic condition than on the external problems. Because the domestic demand is remain superior than international commitment in the case of war on terror policy¹³⁰. Mega restored the relationship with IMF, and, in fact, she visited Washington in the first week after WTC attack occurred. Due to her sympathetic attitude, Mega received significant economic assistance form President Bush¹³¹. Such assistance was considered as “carrot” from U.S. Government to invite Indonesia to join the GWOT. However, Mega kept maintaining her distance and remained independent in selecting her foreign policy options. One of dilemmas was pressure to arrest Ba’asyir as the main symbol of terrorism and the need to ban JI. Mega conducted such measures halfheartedly, due to friction within her security team, but she could not keep silent when the first Bali Bombing occurred. The bombing created a dual impact since the country should bear the cost of US\$ 10 billion of lost income from the tourism sector as well as the addition burden adding of 600,000 people to the existing number of 38.3 million unemployed people. If we notice the perpetrators of violent acts since the first Bali Bombing were from poor families and lacking of proper education. Amrozi and Lamongan Group represented the economically disadvantaged with very decent educational background (i.e. Islamic boarding school in Tenggulun Village). The economical condition of Imam Samudra and Banten is far below the normal standard. The same can be said to the actors of J.W. Marriot and Australian Embassy bombings, including the second Bali Bombing

During the Megawati era, Yudhoyono was one of the office bearers refusing to implement any offensive measures against the radical groups. An offensive policy was in line with the U.S. global strategy. However, Yudhoyono preferred to concentrate more on economic development by implementing several policies, one of them was by accelerating the foreign loan repayment. With a competent and market-friendly economic team, the macroeconomic indicator seemed to be stable though the level of poverty and unemployment was still high. It was believed that this vulnerable condition sowed the seed of extremism¹³² though there were arguments stating that terrorism was not only done by the poor¹³³ and uneducated people¹³⁴. It was clear, in the context of Indonesia, that national economic recovery and community welfare improvement became not only the key element in preventing and controlling the terrorism, but also the important factor for Indonesia to be a country strong enough to face the threat of terrorism and the problems surrounding it.

B) Violent Conflict

We may not examine the terrorism indicators occurring in Indonesia recently without a complete understanding of the history of conflict and violence in the past. The socioeconomic disparity and political-ideological polarization make this archipelagic region a country with

¹³⁰ Shafiah Fifi Muhibat, “Komitmen Internasional dan Kepentingan Domestik”, *Koran Tempo*, August 12, 2004.

¹³¹ *Ibid.*, p.85. Bilateral Assistance from U.S. Government includes a package of US\$ 130 million grant, US\$ 400 million in trade and investment promotion, and US\$ 100 million in additional benefits under the GSP.

¹³² Syafi’i Ma’arif (Islamic scholar) and Effendy Chorie (member of parliament) suggest that the poverty is the basis for any terrorism indications to occur. Therefore, welfare improvement policy is an appropriate solution. See, “Syafi’i: Kemiskinan Penyebab Munculnya Terorisme”, January 5, 2006, *Detik News Online*.

¹³³ Alberto Abadie, “Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, n°.10859, (2004).

¹³⁴ Alan B. Krueger & Jitka Maleckova, “The Economics and the Education of Suicide Bombers: Does Poverty Cause Terrorism?” *The New Republic*, June 24, 2002, at: <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20020624&s=krueger062402>.



high explosive potency. If we refer to Clausewitz's thesis¹³⁵, the phenomenon of conflict such as war, has three paradoxical indicators, namely "primordial violence, hatred, and enmity"; "the play of chance and probability within which the creative spirit is free to roam" and "element of subordination, as an instrument of policy, which makes it subject to reason alone". Those three indicators of conflict exist in the transitional-period Indonesia, such as primordial violence (in Sambas and Sampit, West Kalimantan as well as Banyuwangi, East Java and Ciamis, West Java); conflict due to competition of economic/political interest (Molucca and Poso) and conflict due to policies applied by the government (Aceh and Papua). In fact, in the Soeharto era, it was a public secret that there were "conflicts manipulated by the intelligence services", though it was difficult to prove. This necessitated that the responses by the government to a particular conflict must be appropriate and conclusive. Inappropriate and inconclusive responses would worsen the situation and not solve the problems, and even trigger new conflicts.

The terrorists understand the situation well and exploit the weaknesses of government and instigate wider conflicts by exploiting emotions of the masses. They instigate an ideology of hate that exploits the frustrations of victims in conflict areas. Mass anger is then gradually justified by the religious values, even though there is actually no religion which teaches violence to its followers. We may trace it back by observing the conflict in Ambon (1999) which was actually triggered by a relatively small and insignificant incident, that is, a fight between a thug and a public transport driver on Idul Fitri (Muslim holiday). Several months before the incident, there was a gang fight between the most influential Muslim and Christians groups in the slum area in Jakarta. The defeated gang went back¹³⁶ to Ambon. The gang's resentment met further fuelled by condition they observed on returning to Ambon where economical and political condition of local Ambonese (the majority of them are Christian, though there were many Muslim as well) were overwhelmed by transmigrants (the majority of them are Muslim, though many were Christian as well). Internal conflicts inevitably took place and became more complicated with the coming of militias, such as Laskar Kristus and Laskar Jihad. This conflict became more complex because of foreign interference, for example, weapons supplied from South Philippines or Australia. Conflicts occurring in Molucca were difficult to describe since each group developed their own misperceived ideology, the extreme groups became the networks, the unemployed youths and thugs were recruited as "mujahidin" or "holy soldiers".

In conflicts with such complexity, Beaufre's understanding¹³⁷ on indirect strategy becomes relevant, by focusing on psychological and ideological solutions toward groups that had committed violence. It was because offensive measures would raise perception as being one-sided to one group. For example, the accusation directed at Pattimura Military Region Commander, Brigadier General Max Tamaela, when he declared a military emergency in Molucca. Habibie had used a psychological approach through dialogue by inviting leaders from the fighting groups to the State Palace. Wahid and Megawati achieved some momentum to end the conflict when they visited the conflict areas and witnessing the agreement made by the conflicting groups. Unfortunately, they did not succeed because the deal was only established among the elite groups. Yudhoyono who was assisted by Kalla took a positive measures by rehabilitating the socio-economic conditions there, yet it is considered that success was only achieved in Aceh, while the same never occurred in Molucca, Poso or

¹³⁵ Howard and Paret, *op cit.*, pp.89.

¹³⁶ Alternatively, being mobilized to come home? This question is still discussed until now. See, Rustam Kastor, (2000): *Konspirasi Politik RMS Menghancurkan Umat Islam di Ambon – Maluku*, Yogyakarta: Wihdah Press.

¹³⁷ Beaufre, *op cit.*, pp.107.



Papua. The counter-ideology has not been seriously carried out¹³⁸, as suggested by Beaufre and further described by Ramakrishna¹³⁹. Indonesian history notes that various religious and political ideologies have been used to be the catalyst for rebellions, such as DI (in West Java, Aceh, and South Sulawesi) or RMS (in Molucca); moreover, the radical Hindu groups had proposed the “Independence for Bali” idea. Secular ideologies such as communism also motivated rebellions and had lead to civil wars which claimed a large number of victims. The terrorists may have inherited such radical ideologies.

C) National Leadership

The leader’s character influences the attitude of the state entirely. It is true particularly in Indonesia that the practice paternalistic culture mostly followed by the Javanese – largest ethnic group. From the four national leaders in transitional era, only Habibie was non-Javanese (i.e. from South Sulawesi). The others – Wahid, Mega and Yudhoyono – are all Javanese; in fact, Mega and Wahid have fanatic supporters who are nationalist and Muslim-traditionalists. Habibie¹⁴⁰ offered a special concept when describing the need for law enforcement. It may not be conducted only through structural development (law enforcement agency), substance (law content), and cultural (community’s perception toward law); but also through leadership enforcement that will be the role model in the importance of law supremacy. The new leadership is needed to handle the new kind of threat such as terrorism¹⁴¹. Wahid, on the other hand, became the ambiguous model since corruption cases took place in his era, meanwhile the public still perceived him as a clean and democratic figure. The weakness of Wahid leadership made violent conflicts were difficult to resolve. Mega constantly complied with legal procedures and constitutions, though her silent attitude on a number of problems raised many questions, and can be presumed as undecisive. Until the first Bali bombing happened as a trial for her leadership¹⁴². While in general, Yudhoyono supported law enforcement, such as by granting investigation permits to cases on corruption involving government officers, with some exceptions on his closest aides. Such preferential treatment or discriminative policy might take a concern on terrorism issue¹⁴³.

In particular, the writer observes the leadership style of the four Presidents in transitional era that may be categorized into: governance by regulations (Habibie), governance by statements (Wahid), governance by silence (Mega), and governance by good performance or image (Yudhoyono). Habibie did not often produce public statement, perhaps he learned from the leadership style of Soeharto. He faced mounting criticisms, but yet he managed to issue substantive policies, such as provision of special autonomy to Aceh and granting referendum to East Timor. Such policies had reduced separatism tendencies which had created a positive

¹³⁸ One important role that oftenly neglected is to invite the moderate and traditional groups of Muslim to fight against radicalism with educational approach. See, “Berantas Terorisme Secara Persuasif, Pesantren Harus Jadi Komunitas Nilai”, *Pikiran Rakyat*, December 30, 2005, at: <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/1205/30/0302.htm>.

¹³⁹ Ramakrishna, op cit., pp.27.

¹⁴⁰ Singh, op cit., pp.133.

¹⁴¹ A brief review on Habibie leadership from the very beginning can be seen, “Membangun Budaya Kepemimpinan a la Indonesia”, *Media Transparansi*, No. 3, December 1998, at: http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi3/3berita_3.htm.

¹⁴² Novel Ali, “Penyelesaian Tragedi Bali: Ujian Kepemimpinan Megawati”, *Suara Merdeka*, November 20, 2002.

¹⁴³ “Wahid Plays Down Extremism, Derides SBY”, *Laksamana News Web*, December 14, 2004.



effect (i.e. the freedom of speech) as well as negative effect, i.e. high number of controversies. Megawati was even more silent in public than Habibie, and left her deputies to respond to all controversies on policies. For example, the Minister of Law and Human Rights Yusril Ihza Mahendra who should expound upon the importance of Regulation in Lieu of Law and the Law on Antiterrorism when it questioned by the parliament; and the Head of BIN Hendropriyono who frequently warned about terrorism threats from radical Islamic groups, although Mega never mentioned about it. Yudhoyono appears more flamboyant as a result of a direct presidential election that requires media campaign. Yudhoyono's attitude is slightly different from the leadership style of Kalla who is informal and speaks to the point, as he is a businessperson. For example, regarding the second Bali Bombing and the death of terrorist leader Azahari, Yudhoyono would prepare a small meeting in advance before organizing a press conference. Every statement he said, every answer given to the journalists, as well as his body language had been scripted. However, public relations aside, problem solving made in the field was another matter, which rarely correlated to his personal style.

The leadership dimension¹⁴⁴ that should be possessed is the ability to control, coordinate and optimize all "governance infrastructures" to achieve the national objectives and interests. For the leaders in transitional era¹⁴⁵, the capacity being demanded is higher than before, since they should be able to manage, accommodate and direct all the community's potencies constructive for achieving the national objectives and interests. As an initial step, a complete belief in the government to formulate and apply appropriate policy such as counterterrorism policy¹⁴⁶, still needs public participation. Genuine participation does not mean to approve and leave the government to fight the terrorism threat by itself, however, the public should be proactive to prevent the growth of terrorism from its early stages as well as to destroy terrorism network that might be hiding behind a particular social group. A strong and trustworthy national leader should include local and informal leaders¹⁴⁷ in every region. These leaders should understand that terrorism is a common threat, not only a threat for the government or particular group. A strong and charismatic national leader should initiate dialogue with the leaders of other interested countries', since the roots of terrorism problem are actually different. If terrorism is considered as a "regional threat"¹⁴⁸ or even a "global threat"¹⁴⁹, a constructive dialogue should be prepared through open forums in reliable institutions such as ASEAN (for regional interests), Organization of Islamic Conference (for Islamic community's interests) and United Nations (for global interests). As strong as a country might be, it may not allow itself to dictate to other sovereign countries to follow its will in fighting terrorism through unilateralist approaches.

¹⁴⁴ One of the important study on Indonesian leadership in transition era, see Sudarsono Hardjosoekarto, (2003): *Krisis di Mata Para Presiden: Kaidah Berpikir Sistem Para Pemimpin Bangsa*, Yogyakarta: Matabangsa.

¹⁴⁵ Ikrar Nusa Bhakti, (2004): "Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems", in Jim Rolfe ed., *The Asia-Pacific: A Region in Transition*, Honolulu: Asia-Pacific Centre for Security Studies, pp.195-206.

¹⁴⁶ Ganor, *op cit.*, pp.147-149.

¹⁴⁷ Marcus Mietzner, "Local Democracy: Old elites are still in power, but direct elections now give voters a choice", *Inside Indonesia*, Vol. 85, (January - March 2006), at: http://www.insideindonesia.org/edit85/p17-18_mietzner.html.

¹⁴⁸ Bilveer Singh, (2003): "ASEAN, Australia, and the Management of Ji Threat", *Canberra Papers on Strategy and Defence*, n°.152, , pp.3-14.

¹⁴⁹ Louise E. Richardson, (2002): "Global Rebels: Terrorist Organizations as Trans-National Actors", in Howard and Sawyer, *op cit.*, pp.67-73.



5.2. Foreign Tensions

A) Neighboring Countries

Indonesia realizes its strategic role in Southeast Asia. Therefore, its peaceful democratic transition will have a positive effect for the region. Conversely, the threat of terrorism spreading also has serious impact on neighboring countries. Each country in the region responds differently toward terrorism, and domestic consideration play a role. Malaysia is one of the first countries experiencing threat of terrorism by Islam radicals after local mujahidin returned from Afghanistan war. Mahathir identified that these radicals originated from the opposition groups, who had taken the issue of global repression of Muslim ummah as the reason for their long-term political campaign. Repressive measures were taken against the members of Militant Mujahidin Group (KMM), some of whom were affiliated with PAS. In the process, Mahathir found out that there were a group of Indonesians who had similar aspirations. Mahathir though did not want to mention their names at that time since he was worried that it would impact the sensitive relations between Indonesia and Malaysia in the post-Soeharto era. Singapore conducted the same policy as Malaysia, and took further steps; not only destroying domestic terrorism networks but also cited a violent scenario that would threaten the interests of Singapore or the U.S. and labeled the new regional terrorism groups as "JP". The relationship between Singapore and Indonesia in the era of Habibie actually were strained, though Wahid and Mega later made efforts to reconstruct this relations.

The Philippines and Thailand's attitude was even tougher. They had to deal with radical groups in revolt against the central government. Gloria Arroyo action may have contributed to the further radicalization of Abu Sayyaf Group formerly a radical fragment of Moro Islamic Liberation Front (MILF). Before that, Arroyo was one of the first and major leaders from Southeast Asian region who approved the U.S. policy to fight global terrorism. Due to such attitudes, Arroyo received economic and military assistance, similar to the assistance received by General Musharraf from Pakistan. The Philippines did not hesitate to refer to such the Islamic radical groups as a national threat, since MILF and other Islamic radical groups have long be seen as a threat to the state. Arroyo did not provide an autonomy option (as taken by Habibie for Aceh), or even referendum for independence (as in the East Timor by Habibie for East Timor), however utilized mainly repressive measures. These measures were not able to defeat terrorists and they were able to launch attacks after years of onslaught by the Philippines army. Measures that are more repressive taken by Thailand in the Thaksin Shinawatra era; group of Islamic guerrillas in southern region was considered as separatists. Many have become victims in three provinces in Southern Thailand, yet such violent acts did not show any sign of abating. Thaksin, like Arroyo, blamed the separatists for giving protection to terrorists, and even established regional network. Those becoming the target of repressive measures were Indonesian terrorists, namely Al Ghozi, executed by the Philippines' military apparatus and Hambali who was arrested by Thailand's intelligent service and handed over to the CIA.

Indonesia understands the reason behind the counterterrorism policy taken by its neighboring countries. Malaysia and Singapore have to deal with the threat from oppositional groups, while the Philippines and Thailand have to deal with separatism. Their offensive policies may not any present complication for each country's domestic politics. However, Indonesia has had bitter experiences, both the Soekarno and Soeharto regimes utilized repressive measures to stifle opposition and destroy separatist movements through the use of armed force. Compare for instance the success of Indonesia in conduct nonviolent measures



to stop the separatist movement in Aceh, based on Thompson's formula¹⁵⁰, and the significant achievements in the transitional era. Indonesia continues looking for a form of democratic political system that provides a reasonable space for opposition groups in the framework of unitary state. The presence of radical groups, either from Islamic groups or other ideological or religious groups should be part of the democratic dynamic, provided that those groups do not commit violence, respect the constitution and unitary state.

B) Changing in Muslim World

As a country which is mostly populated by Muslims, the current development in the Islamic World would have impact on the domestic condition and governmental policy of Indonesia. A number of domestic Islamic groups¹⁵¹ use the global issues to campaign for their political agenda, such as, the application of Islamic shariah and opposition to the U.S. hegemony. The government realizes the emergence of these radical groups since the era of Habibie and Wahid. However, the government may not proscribe them if they do not commit criminal and violent acts. Especially in the era of Megawati and Yudhoyono, a number of Islamic parties had joined the government coalition, such as Partai Persatuan Pembangunan¹⁵² (United Development Party), or Partai Bulan Bintang¹⁵³ (Moon and Star Party), and Partai Keadilan Sejahtera¹⁵⁴ (Prosperous Justice Party).

The world also witnesses the injustice in Islamic countries, such as the war in Afghanistan which was initiated by Bush's pursuit of Osama bin Laden, and to overthrowing the Taliban regime led by Mullah Mohammad Omar. Till now, the condition of Osama bin Laden and Mullah Omar remains a mystery, either alive or dead, yet total destruction has been befallen upon the people of Afghanistan. A similar situation also taking place in Iraq. People are being attacked by the Bush administration on the pretext of Saddam Hussein owning weapons of mass destruction. However, after Saddam collapsed and even sentenced to death by brutal hanging, such frightening weapons have never been found. Most of Indonesian leaders perceived that the U.S. attack was merely Bush's propaganda¹⁵⁵. The people of Iraq now suffer from a civil war between Shiite and Sunni groups as the U.S. struggles to bring peace to the region. All tensions occurring in Muslim world, including Israel's oppression on

¹⁵⁰ Thompson suggests to reduce insurgent capabilities with creating public involvement and conducting local election in order to accommodate dissent aspiration. Thompson, *op. cit.*, p.111.

¹⁵¹ The most vocal groups driving the application of Islamic canon law are MMI and HTI that have affiliations in many regions. Surprisingly, a number of regions actually governed by secular parties, such as Golongan Karya, proposed Regional Regulation on Prohibition to Immoral Acts (gambling, alcohol beverages, and free sex) having Islamic law nuances.

¹⁵² The leader of PPP, Hamzah Haz, had become Vice President in Mega administration, and he accommodated the Islamic radical groups.

¹⁵³ PBB was one of the parties who first supported the Yudhoyono's nomination in the presidential election along with Democrat Party. The leader of PBB, Yusril Ihza Mahendra, is currently assigned as State Secretary and is well known as a vocal person supporting the application of Islamic canon law in revising Indonesian national law.

¹⁵⁴ PKS is the party supporting Yudhoyono in the second round of presidential election. Former President of PKS, Hidayat Nur Wahid, is recently assigned as the Spokesperson of MPR, and has big opportunity to be the candidate of president or vice president in 2009 general election.

¹⁵⁵ One of the moderate Muslim leaders, K.H. Abdullah Gymnastiar, refused the invitation to meet President Bush in Bali (2003), because he assumed Bush has done a big mistake in Afghanistan and Iraq wars. The other famous Muslims scholar, Prof. Nurcholish Madjid, even joined with the biggest demonstration and peaceful managed by Justice and Prosperous Party (PKS) which was involved many organizations of non-Muslims. See, Sapto Waluyo, (2005): *Kebangkitan Politik Dakwah*, Jakarta: Harakatuna, pp.137-140.



the people of Palestine, mould the perception of disoriented Islamic groups in Indonesia to become more radical. As stated by Leonard Sebastian¹⁵⁶, the attack of the U.S. on Afghanistan intended to as a response to WTC attack provides new evidence for the Islamic radical groups that the world is conspiring to destroy Islam. Although the U.S. expects to destroy terrorism directly at its source, such brutality conducted by the U.S. provides legitimacy and opportunity for radical groups to emerge as the savior for “oppressed people”.

The Indonesian people carefully observe the development in Muslim world not only in the side of the occurring conflicts, but also the democratic dynamics occurring in Turkey, Egypt, or Palestine. In those three countries, and also in other several countries in the Middle East, political Islam achieves significant support, and, in fact, the Islamist wins the current general election in Turkey and Palestine. The Islamic group views that the Western countries apply double standards when witnessing the success of Islamic parties in the democratic life when most of the Western countries refuse to acknowledge as is occurring in Egypt. The contradiction could be seen also in the Algerian tragedy which happened due to riots after the success of Front Islamique du Salvation (FIS). Turkey is one model that should be taken into consideration, which shows that the victory of the Islamic-rooted Justice and Development Party (AKP) could bring stability and improve the welfare of the population. In Palestine, Hamas is presented with the difficult task of establishing national integration along with Fatah and other PLO factions. The new political changes in Palestine bring significant inspiration since a group which has been branded as terrorist has now become the authoritative government, when Hamas changed its strategy, i.e. “from bullet to ballot”. Following the long history of Israel’s oppression, Hamas concludes that the legitimacy obtained from the ballots is more effective than bullets they fired. Their aim, of course, is to achieve an independent and sovereign Palestinian state. If the democracy practiced by Hamas is being ignored and the Palestine democratization process is denied, new forms of terrorism will emerge, and the repercussion will have impact on Indonesia as well. The radical Islamic groups will obtain more proof that the secular principles of Western countries do not provide peaceful solutions to settle their problems completely and genuinely.

C) US Global Dominance

The GWOT has lost its normative foundation, when Bush stated that his conduct was a “crusade”¹⁵⁷. This term reminds everyone of war fought on behalf of religion in the middle ages. The well-known Bush’s slogan, “Either you are with us, or you are with the terrorists.”¹⁵⁸, has also separated the world merely into pro-U.S. and anti-U.S. There is no neutral and independent state. This is the formation of a new Cold War. Before the WTC attack, Bush stated that Iraq and Iran and North Korea were the “Axis of Evil”¹⁵⁹. The penchant for Bush stigmatize is not over yet as he developed his ideas of “Islamofascism”

¹⁵⁶ Leonard Sebastian, “Indonesian State responses to September 11, the Bali Bombings and War in Iraq: Sowing the Seeds for an Accommodationist Islamic Framework?”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.16, n° .3, (October 2003), pp.441-442.

¹⁵⁷ White House, press conference, September 16, 2001, at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010916-2.html>.

¹⁵⁸ White House, The President’s address to a Joint Session of Congress and the American People, September 20, 2001, at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

¹⁵⁹ White House, The State of the Union Address on January 29, 2002, at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.



development¹⁶⁰. Why should Bush always takes this confrontational move despite the fact that the U.S. actually depends on oil resources from Islamic countries? Neo-conservatism ideology dominating the U.S. politics highlighted by Fukuyama currently has changed the face of the world¹⁶¹ with slightly desperate sound, for several years Fukuyama stated “the end of history”¹⁶² with the evidence of democratic-capitalism winning over communist-totalitarianism.

The U.S. should admit that they owed much to Afghani Mujahidin since these Islamic guerrillas had conducted war by proxy with Soviet Union. The U.S. in the era of Ronald Reagan did not expect that the war in Afghanistan would end so phenomenally with the retreat of Soviet (1989), and even followed by the collapse of Soviet federation (1992). The U.S. concerned that the new mujahidin government would grow to be a strong government like Iran under the Islamic revolution commanded by Ayatollah Khomeini. The Afghanistan war was more dreadful than Iran revolution since the war had raised the spirit of “global jihad” to fight against oppression in other Islamic countries. Beside, the Iranian revolution was held in a limited area and Shiite ideology which inspired the revolution was hard to be accepted in Sunni area. Tragically, the victory of mujahidin was aborted by the presence of Taliban group, also part of the mujahidin movement aided by the support of the intelligence service of Pakistan, funded by Saudi Arabia, with weapons supply from U.S. From this perspective, it may be concluded that the phenomenon in Afghanistan was not “fundamentalism reborn”¹⁶³, but the “aborted Islamic revolution”. The U.S. now finds a new enemy after the collapse of the Soviet Union, ‘glorifying’ the position of the Taliban and Al Qaeda. At the same time, the U.S. actually conducts public relations campaign to ‘demonizing’ Islamic countries and groups struggling for their rights¹⁶⁴.

The issues of global terrorism placed Indonesia in difficulty coming under the pressure of the U.S. and its alliance partners – especially Australia, Britain and the Philippines. Indonesia has had a bad experience with U.S. intervention in the case of PRRI/Permesta rebellion in the era of Soekarno and in the bloody rebellion committed by PKI in 1965, which was probably initiated by CIA maneuver, until intervention in East Timor in 1976. The bad memory of intervention became clearer when the U.S. forced Indonesia to prohibit the existence of JI organization, to arrest and sentence Ba’asyir, and to shut down radical organizations such as MMI and FPI. As concluded by Abuza¹⁶⁵, Indonesia is situated in a strategic geopolitical position since it becomes the biggest country populated mostly with Muslim in the world, the third biggest democratic country in the world and since its geographical location is actually in the center of Southeast Asian region. Therefore, its handling of terrorism has wide implications in the domestic, regional and global levels. Numerous suggestions are offered by Abuza to the U.S. government to protect its vital interests in Indonesia and improve its relations with Indonesia in various sectors. Most important is the suggestion that “the United

¹⁶⁰ White House, President Bush and Secretary of State Rice discussed the Middle East Crisis, August 7, 2006, at:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/08/20060807.html>

¹⁶¹ Francis Fukuyama, (2006): *After the Neocons: America at the Crossroads*, London: Profile Books.

¹⁶² Francis Fukuyama, (1993): *The End of History and the Last Man*, reprint edition, New York: Harper Perennial.

¹⁶³ William Malley (ed.), (1998): *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, New York: New York University Press.

¹⁶⁴ Such typical policy can be learned from Palestinian case that were occupied by the Israeli, and also can be examined in Uzbekistan conflict when U.S. supported the repressive ruler against Islamic protesters. See, “Anger as US backs brutal regime”, *The Guardian*, at: <http://observer.guardian.co.uk/international/story/0,6903,1484251,00.html>.

¹⁶⁵ Zachary Abuza, (2007): *Political Islam and Violence in Indonesia*, London and New York: Routledge, p.103.



States also has a vested interest in Indonesia's democratic transition and commitment to human rights and the rule of law. While Washington should support the new Yudhoyono administration, it should remember that he cannot be perceived as being a servant of US interests," Abuza said¹⁶⁶.

Abuza is point well regarded, though in the beginning of his conclusion, Abuza had arguably generalized three groups, namely Islamists (political Islam), Muslim militants, and terrorists – in the same line of struggle. According to Abuza, it there may crossover of those three in terms of objectives and methods. If this occurs, Indonesia will be a threat for its neighboring countries and the US as well. Such perception represents the general attitude of the US experiencing "sorrow of empire"¹⁶⁷ syndrome, since the only superpower feels disappointed because not all things running in this world do in accordance with her desire. Indonesia in the transitional era becomes the absolute model portraying that it is not so simple for the U.S. to force her will.

Conclusion: Indonesia's Predicament

After reviewing some factors that affected the counterterrorism policy making process in Indonesia, the writer concludes that Indonesia is in a predicament and in critical situation which threatens its existence as a unitary state, when it fails to implement firm policies to fight terrorism that has a long presence in the national history. The past indicators of terrorism are frequently related to the phenomenon of separatism. This has the potential of jeopardizing the survival of the archipelagic nation sheltering various ethnic, religious, and socio-political groups. The phenomenon of terrorism in the transitional era become a test for the ongoing democratization process, since the heirs of the former authoritarian regime maintain their efforts to make a comeback to power using any methods, including by spreading terror.

This article has attempted to address why does Indonesian government seem to be finding difficulties to cope with the terrorism threat during its democratic transition. The author assumes that combination of domestic and foreign factors has presented difficulties to the Indonesian government in transitional period to determine a strong and effective policy to fight terrorism. Domestic factors includes the continuing economic crisis, widening social gap, and stable national leadership. The factors mentioned above have induced the emergence of radical groups who are dissatisfied with government policy and take up violent means to fulfil their aspirations.

These two factors, the domestic and foreign factors, occur simultaneously and are examined by the policy makers in Indonesia, yet the bureaucratic characters of the four governing administrations in the transitional era (Habibie, Wahid, Megawati, and Yudhoyono) produced different responses. It seems that their policies have been formulated partially, which are possibly intended to provide a space for situational changes, yet it has resulted in incomplete and inconsistent implementation of the given policies. Each president responds differently to the arising situations; Habibie was oriented to rescue the "huge plane called Indonesia" that was going to crash down, Wahid aimed at safeguarding the freedom that as the central idea of reform, Megawati realized the importance of negotiation with foreign powers, and Yudhoyono is certain about the significance of a powerful and reliable

¹⁶⁶ *Ibid.*, p.119.

¹⁶⁷ Chalmers Johnson , (2004): *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, New York: Metropolitan Books.



national leadership to end this transitional era and return Indonesia to normality. Unfortunately, the responses given by the national leaders were not always recognized and implemented by their subordinates, and were frequently misunderstood by some of community members.

Therefore, there were dilemmas arising when the governments of this transitional era desired to implement a comprehensive and effective counterterrorism policy on the ground. These dilemmas could be deemed at least from four aspects, namely the process of legislation, law enforcement, coordination between security agencies, and public communication management. Dilemmas in the legislative arena occurred since the governments in the transitional era had revoked the Law of Anti-Subversion, which was an authoritative instrument of the New Order to silence the opposition. Governments in transitional era are also expected to enforce the law supremacy and human rights protection, and the actions conducted by governmental apparatus to deal with terrorism should be legitimised by a particular legal instrument. In the aspect of law enforcement, there are difficult options between quick actions through repressive measures by police and the military apparatus and court proceedings which will take a lot of time. Lack of coordination between the intelligence service and anti-terrorism desk, which is directly responsible to the President, is another aspect, that needs to be examined and is compromised due to personal rivalry. Also, the aspect of public communication is another problem. If it is not managed systematically, the community may not understand the difference between political rhetoric of officers and the policy's substance that should be implemented without discrimination while the press freedom has already played their part influencing public sentiment for the process of the settlement of the problem.

Finally, the author has discovered that the national leadership is not able to formulate the common threat called "new terrorism" nor able to direct all national agencies to work together to put an end to it. Each leader in the transitional era tends to manifest his/her own characteristics than to establish a new integrated national leadership system that can deal with this new regional and global threat. The figure of national leadership that must be established should have an open-mind and reliable attitude, a responsive and accountable behavior, or in brief, he/she should be a "charismatic democrat". The sincerity needed to accommodate all the community's aspirations and to overcome the extreme/radical aspirations using dialogue, whereas the firmness is needed to make the established policy be implemented by governmental apparatus and create security and welfare in the community¹⁶⁸. Responsive behavior means responding immediately to the rapid changes of the situations in the community, yet this should be accompanied by responsibility for any action and policy taken in any urgent or normal conditions. It is this new democratic leadership that will make this country survive through the long transitional era, and that ensures that the third biggest democratic country in the world will not experience authoritarianism once more. If a new authoritarianism takes control in Indonesia, the terrorists will be pleased since they find a new legitimacy to continue pursuing their violent acts.

This study has limitations, yet it may be used as a foundation for a further study. For instance, the development of contemporary terrorism groups in Indonesia, which are frequently assumed having members of jihadi veteran of Afghanistan and Moro, as well as the ideological and organizational relation between DI and JI may be investigated. A comprehensive study on such phenomenon of modern violence will conclude the polemics

¹⁶⁸ For the pathways out of terrorism within the democratic framework, see Paul Wilkinson, (2001): *Terrorism versus Democracy, the Liberal State Response*, London & New York: Frank Cass Publisher, pp. 222-224.



avoided by the Indonesian government, since JI may not be treated as a subject proceeded in legal court. Each terrorist perpetrator has to be addressed based on their actual violent offense they have committed, and not solely based on multi-interpreted political and ideological aspirations they may express. To make it clearer, it is more accurate to address the radical group lead by Abdullah Sungkar which was established outside Indonesia (i.e. Malaysia) as “Sungkar Group” rather than using a generalized brand of “JI”; it is also more accurate to address the group lead by Noordin M. Top who is still at large as “Noordin Group” than to name them as “JI Splinters”. The bigger frame on “new threat of terrorism” is indeed required, but must be based on solid evidences and undisputable logic. Such study may also be a valuable source to formulate the term of national threat in accordance with the national interest of Indonesia, thus it may not create stigma on one of community groups; in fact, it is a risky action if the government wants to forfeit the Islamic group which have played important role in the national history.

Further analysis may also be conducted on legal products and the more detailed policies in the transitional era. This may become a guideline for the management of transitional nation in dealing with the triple dimensions of terrorism threat – national, regional and global. A challenging study may also be conducted on the effectiveness of counterterrorism policy in each country, thus it is possible to do comparison of democratic and authoritarian countries in evaluating if such countries are strong, weak, or fail to overcome the threat.

Other countries dealing with similar problems as Indonesia may learn lessons that it is difficult to formulate the threat or even to devise appropriate policy to overcome it conclusively. The Indonesian government will not ask other countries to understand the difficulties it encounters, yet the government also does not want any other countries dictate their interests. Each country should independently formulate and implement their own domestic methodology in counterterrorism policy using their collective awareness, even though terrorism is a common threat for all communities who aspire freedom and security throughout the world.

Bibliography

- Abduh, Umar, (2004): *Konspirasi Intelijen dan Gerakan Islam Radikal*, Jakarta: Cedsos.
- Abuza, Zachary, (2003): *Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asian Network*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Abuza, Zachary, (2007): *Political Islam and Violence in Indonesia*, London and New York: Routledge.
- Ahmed, Nafeez Mosaddeq, (2003): *The Great Deception: How and Why America was Attacked, September 11th, 2001*, Malaysia: Thinker's Library.
- Al Anshari, Fauzan, (2003): *Membela Islam bersama Ustaz Abu*, Jakarta: Data and Information Department of MMI.
- Allison, Graham, *Essence of Decision*, Boston: Little Brown, 1971.
- Barton, Greg, *Jemaah Islamiyah: Radical Islamism in Indonesia*, n.p.: Ridge Books, 2004.



- Barton, Greg, (2002): *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat, Indonesian President*, Honolulu: University of Hawaii.
- Basri, Jusmar, *Gerakan Operasi Militer VI untuk Menumpas DI/TII di Jawa Tengah*, Jakarta: Mega Bookstore dan Pusat Sejarah Angkatan Bersenjata, n.d.
- Beaufre, Andre, (1965): *An Introduction to Strategy*, trans. R.H. Barry, New York: Praeger.
- Bertrand, Jacques, (2004): *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresnan, John, (ed.), (2005): *Indonesia: The Great Transition*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Clausewitz, Carl von, (1989): *On War*, trans. and eds. Michael Howard and Peter Paret, New Jersey: Princeton University Press.
- Coppel, Charles A., (ed.), (2006): *Violent Conflict in Indonesia*, New York: Routledge.
- Dijk, C. Van, (1981): *Rebellion Under the Banner of Islam*, The Hague: Martinus Nijhoff.
- Forrester, Geoff, (1999): *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?*, Singapore: ISEAS.
- Fukuyama, Francis, (2006): *After the Neocons: America at the Crossroads*, London: Profile Books.
- Fukuyama, Francis, (1993): *The End of History and the Last Man*, reprint edition, New York: Harper Perennial.
- Ganor, Boaz, (2004): *The Counterterrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Gerges, Fawaz A., (2005): *The Far Enemy: Why Jihad Went Global*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunaratna, Rohan, (2003): *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, New York: Berkeley Trade.
- (2004): *The Changing Face of Terrorism*, Singapore: Eastern University Press.
- Hardjosoekarto, Sudarsono, (2003): *Krisis di Mata Para Presiden: Kaidah Berpikir Sistem Para Pemimpin Bangsa*, Yogyakarta: Matabangsa.
- Heryanto, Ariel, (2006): *State Terrorism and Political Identity in Indonesia*, New York: Routledge.
- Hoge, James F. and Rose, Gideon (eds.), (2001): *How Did This Happen? Terrorism and the New War*, New York: Council on Foreign Relations.
- Howard, Russel D. and Sawyer, Reid L. (eds.), (2002): *Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment*, revised and updated, Guilford: McGraw-Hill.



- Imparsial, (2003): *UU Antiterorisme antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*, Jakarta: Imparsial.
- Jackson, Karl D., (1980): *Traditional Authority, Islam, and Rebellion: A Study of Indonesian Political Behavior*, Berkeley-Los Angeles-London: University of California Press.
- Johnson, Chalmers, (2004): *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, New York: Metropolitan Books.
- Junaedi, Dedi, (2003): *Konspirasi di Balik Bom Bali: Skenario Membungkam Gerakan Islam*, Jakarta: Bina Wawasan Press.
- Kastor, Rustam, (2000): *Konspirasi Politik RMS Menghancurkan Umat Islam di Ambon, Maluku*, Yogyakarta: Wihdah Press.
- Keohane, Robert and Nye, Joseph (eds.), (1972): *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keohane and Nye eds., (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown.
- Koalisi untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, (2003): *Judicial Review bagi Perppu Anti Terorisme*, Jakarta: LSPP.
- Laqueur, Walter, (2001): *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Phoenix Press.
- Malley, William (ed.), (1998): *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, New York: New York University Press.
- Manning, Chris, and Peter van Diermen, (2000): *Indonesia in Transition: social aspects of Reformasi and Crisis*, Singapore: ISEAS.
- Mattaliu, Bahar, (1965): *Kahar Muzakkar dengan Petualangannya*, Jakarta: Delegasi.
- Porter, Donald J., (2002): *Managing Politics and Islam in Indonesia*, London and New York: Routledge Curzon.
- Ramage, Douglas. E., (1995); *Politics in Indonesia: Democracy, Islam, and the Ideology of Tolerance*, New York: Routledge.
- Rolfe, Jim (ed.), (2004): *The Asia-Pacific: A Region in Transition*, Honolulu: Asia-Pacific Centre for Security Studies.
- Rotberg, Robert, (2004): *Why States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sebastian, Leonard C., (2006): *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*, Singapore: ISEAS.
- Shoelhi, M., (2002): *Laskar Jihad: Kambing Hitam Konflik Maluku*, Jakarta: Pustaka Zaman.



- Singh, Bilveer, (2001): *Habibie and the Democratisation of Indonesia*, revised edition, Sydney: Book House.
- Singh, Bilveer, (2003): *ASEAN, Australia, and the Management of JI Threat*, Canberra: Strategic and Defense Studies Centre.
- Sjamsuddin, Nazaruddin, (1985): *The Republican Revolt: A Study of The Acehnese Rebellion*, Singapore: ISEAS.
- Soesastro, Hadi et al., (eds.), (2003): *Governance in Indonesia*, Singapore: ISEAS.
- Stanley (ed.), (2000): *Konflik Etnik di Sambas*, Jakarta: ISAI.
- Steven, Graeme C.S. and Gunaratna, Rohan, (2004): *Counterterrorism: A Reference Handbook*, St. Barbara, California: Contemporary World Issues.
- Tan, Andrew and Ramakrishna, Kumar, (2004): *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter-Strategies*, Singapore: Eastern University Press.
- Thompson, Robert, (1966): *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malayan and Vietnam*, Westport, CT: Praeger.
- Viotti, Paul R. and Kauppi, Mark V., (1993): *International Relations Theory*, New York: Macmillan Publishing Company.
- Wahono, Untung, (2003): *Peran Politik Poros Tengah dalam Kancah Perpolitikan Indonesia*, Jakarta: Pustaka Tarbiatuna.
- Waluyo, Sapto, (2005): *Kebangkitan Politik Dakwah*, Jakarta: Harakatuna.
- Widjojo, Muridan S., (1999): *Penakluk Rezim Orde Baru: Gerakan Mahasiswa '98*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Paul Wilkinson, (2001): *Terrorism versus Democracy, The Liberal State Response*, London & New York: Frank Cass Publisher.
- Yunanto, S., et.al., (2003): *Gerakan Militan Islam di Indonesia dan di Asia Tenggara*, Jakarta: The Ridep Institute and Friedrich Ebert Stiftung.
- Zada, Khamami, (2002): *Islam Radikal: Pergulatan Ormas Islam Garis Keras di Indonesia*, Jakarta: Teraju, 2002.

Journals, Magazines, and Special Report:

American Political Science Review, Vol. 63, (September 1969).

Cambridge Review of International Affairs, Vol, 16, No. 3, (October 2003).

Forum Indonesia Damai, Investigation Report , Jakarta, (2001).

Forum Rembug Nasional, Proceeding, (30 July – 1 August 2000).



IDSS Working Paper, No. 71, (October 2004).

International Crisis Group Report, (February 11, 2002 and February 3, 2004).

Inquiry and Analysis Series, n°. 260, The Middle East Media Research Institute, (18 January 2006).

The Journal of Conflict Studies, Vol. 25 (1), (Summer 2005).

Media Transparansi, n°. 3, (December 1998).

Singaporean Ministry of Home Affairs, White Paper, (2003).

Southeast Asian Research, Vol. 10 (2), (2002).

Studia Islamika, Vol. 10, n°. 2, (2003).

Tempo Magazine, No. 51/XXX/18, (February 24 2002).

The Washington Quarterly, Vol. 22, n°. 2, (Spring 2002).

Online Sources:

Amnesty International, February 1, 1997, web.amnesty.org.

Angkasa Online, December 3, 2002, www.angkasa-online.com.

ASEAN Secretariat, November 5, 2001, May 20, 2002, and January 13, 2007, www.aseansec.org.

Center for Democracy and Social Justice Studies, November 26, 2006, http://cedsos.com/more.php?id=22_0_1_0_C.

Council on Foreign Relations, October 3, 2005, http://www.cfr.org/publication/8964/usindonesian_military_relationship.html.

Detik News Online, 1/7/2000, 15/5/2006, 5/10/2006, 23/1/2007, 24/1/2007, 25/1/2007, 26/1/2007, www.detik.com.

Georgetown University, October 1997, <http://www.georgetown.edu/faculty/bennetta/PROTCG.htm>.

Global Security, April 2, 2007, www.globalsecurity.org.

The Philippines Government, Bureau of Immigration, http://www.immigration.gov.ph/BI_PDFdownload/package_annual_report_2002.pdf.

Indonesia Government, Ministry of Communication and Information, October 24, 2002, http://www.lin.go.id/news_cetak.asp?kode=241002LNBT0001.



Inside Indonesia, Vol. 85, January - March 2006, www.insideindonesia.org/edit85/p17-18_mietzner.html.

The Jakarta Post, January 20, 2007, www.thejakartapost.com/detailheadlines.asp?fileid=20070127.A05&irec=4.

Komisi Hukum Nasional, August 2004, www.komisihukum.go.id.

Kompas Cyber Media, 13/12/2001 and 31/5/2006, www.kompas.co.id.

Laksamana.net, December 14, 2004, www.laksamana.net.

Lembaga Cegah Kejahatan Indonesia, September 21, 2006, <http://lcki.org/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=82>.

LKBN Antara, May 17, 2005, www.antara.co.id.

Media Indonesia, March 24, 2007, www.media-indonesia.com.

Ministry of Defense of RI, White Paper, www.dephan.go.id.

National Bureau of Economic Research, Working Paper No 10859, 2004, www.nber.org/papers/w10859.

The New Republic, June 24, 2002, <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20020624&s=krueger062402>.

The Guardian, May 15, 2005, <http://observer.guardian.co.uk/international/story/0,6903,1484251,00.html>.

Pikiran Rakyat, 14 Nopember 2005 and 30 December 2005, www.pikiran-rakyat.com.

Relief Web, 21 December 2001 and 14 February 2002, www.reliefweb.int.

Republika, 28 March 2007, www.republika.co.id.

SCTV Online, 3 August 2006, www.liputan6.com.

Suara Merdeka, 7/10/2005 and 29/11/2005, www.suaramerdeka.com.

Suara Pembaruan, 27 November 2005, <http://www.suarapembaruan.com/News/2005/11/27/Utama/ut01.htm>.

Koran Tempo, 12 August 2004, www.tempointeraktif.com.

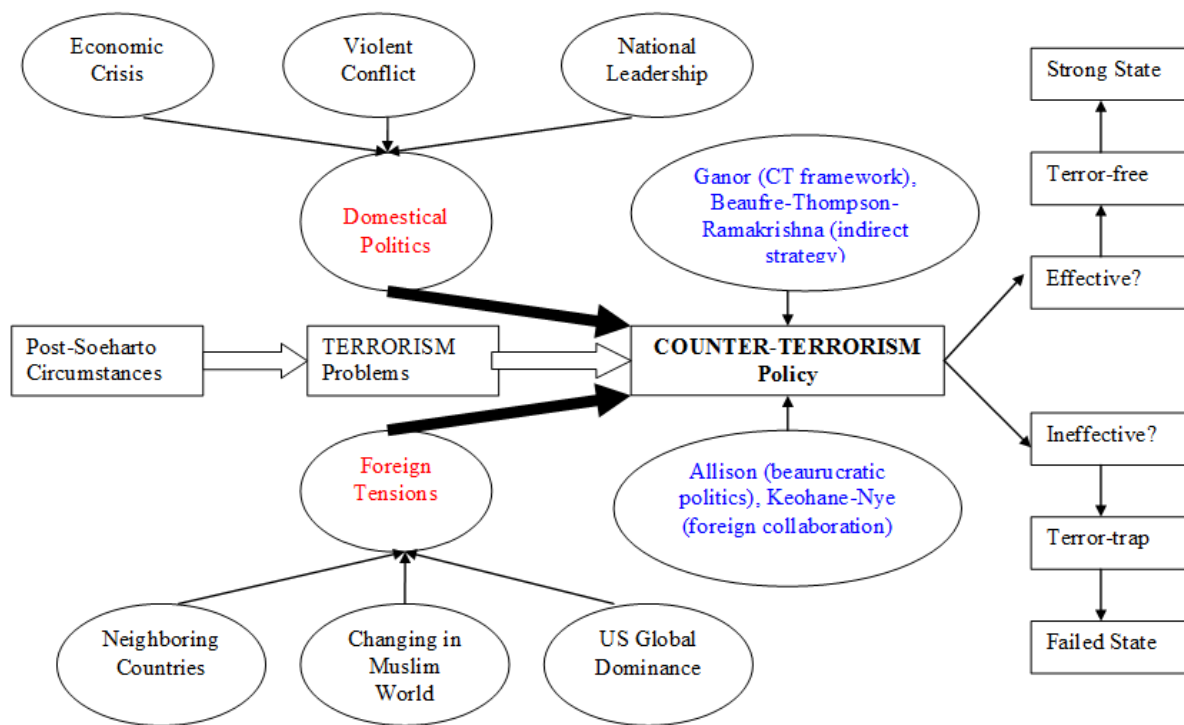
The U.S. Secretary of State, April 2006, <http://www.state.gov/documents/organization/65462.pdf>.

VOA News, 10 November 2005, www.voanews.com.

The White House, U.S. Government, 16/9/2001, 20/9/2001, 29/1/2002, 7/8/2006, www.whitehouse.gov.



Appendix. Diagram of Counterterrorism Policy Making Process







APROXIMACIONES METODOLÓGICAS AL ESTUDIO DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Gustavo Díaz ¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El objetivo de este trabajo es presentar los diferentes enfoques metodológicos sobre el estudio de las migraciones internacionales – la teoría económica, la aproximación histórico-estructural y la teoría de los sistemas migratorios – para delimitar las distintas políticas nacionales sobre la migración. Es evidente que hay una falta de debate teórico y metodológico sobre las migraciones internacionales, aunque es un campo abierto y las carencias están siendo cubiertas. Sin embargo, los estudios sobre este tema en España son incipientes y esta es la principal razón para la necesidad de este tipo de trabajo.

Palabras clave: migraciones internacionales; teorías.

Title in English: “Methodological Approaches to the Study of International Migrations”

Abstract:

The aim of this work is to present the different methodological approaches to the study of international migrations - the economic theory, the historical structural approximation and the theory of the migrations system - to further enclose the different national policies on migration. It is obvious that there is a lack of theoretical and methodological debate over the international migrations, though this is an open field and the empty spaces are being covered. Nonetheless the studies over this topic in Spain are incipient and this is the main reason for the necessity of this kind of work.

Keywords: international migrations; theories.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Gustavo Díaz Matey es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la inteligencia.

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



Introducción

“International migration inherently raises a tension between the right of individuals to circulate freely and the right of states to control their borders.”²

Si bien el fenómeno de la migración internacional se ha definido como, “el movimiento de personas, es decir no nacionales o extranjeros, que cruzan las fronteras nacionales con otros propósitos, que no sean el turismo o las estancias breves”³ existen multitud de disciplinas que ofrecen diferentes perspectivas desde las que abordar la realidad migratoria. Si bien es verdad no todas son relevantes desde el punto de vista teórico, es necesario apuntar que no existe una sola teoría coherente y unificada de las migraciones internacionales, solo una serie de teorías y diferentes concepciones metodológicas que se han ido desarrollando en gran medida de forma aislada unas de otras. En este artículo intentaremos desgranar las aportaciones teóricas más importantes al estudio de las migraciones internacionales.

El intento de comprender los flujos producidos en sus contextos sociales se remonta al siglo XVI. Los flujos migratorios no son fenómenos aislados, son parte de la historia humana desde el principio de los tiempos. Estos nuevos movimientos migratorios son la continuación de un proceso histórico que comienza en el siglo XV con la expansión colonial europea, y la difusión de unos nuevos valores económicos culturales y filosóficos. Hoy en día la migración no se puede entender como algo aislado, es más que nunca un fenómeno global, intrínsecamente relacionado con el proceso de globalización tanto en sus causas como en sus efectos. De hecho esta característica ha influido enormemente en las aproximaciones más recientes a la realidad migratoria. Las migraciones actuales son consecuencia de un proceso, es más, están conectadas e influidas por la globalización, por tanto las migraciones son parte del desarrollo de los mercados y la globalización del mercado. Están altamente condicionadas por el rápido proceso de cambio económico, político, medioambiental y socio-cultural ocurrido en los últimos años, como consecuencia de la modernización, descolonización y desarrollo desigual. **La globalización** está cambiando el ambiente en el que los estados se mueven, incluyendo las formulaciones de su política de seguridad. En concreto en el área de las políticas de migración, la globalización lleva necesariamente a los estados a sopesar los costes y beneficios de las distintas políticas nacionales y sus repercusiones en la sociedad y el crecimiento económico, sin perder de vista las implicaciones para la seguridad internacional, y su influencia en las relaciones regionales y bilaterales, su repercusión en la soberanía, identidad nacional y seguridad. En este sentido las migraciones actuales presentan unas características muy peculiares con respecto a las características de las migraciones tradicionales:

- Feminización de la migración como una forma de supervivencia familiar.
- Diversificación de destinos, en gran parte por la inestabilidad económica, la migración se expande a lugares más variopintos, sin lazos históricos o políticos. Hoy hay rutas más diversas (Senegal-España, vía las Palmas).

² Messina, A. M., & Lahav, G. (2006). *The migration reader: exploring politics and policy*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.

³ *Ibid.*



- Comercialización de las migraciones, lo que significa que baja la edad y sube el riesgo.
- Globalización de las migraciones, lo cual ha producido una aceleración del flujo de personas a lo largo del mundo.

Hoy en día, existen otros aspectos a tener en cuenta a la hora de estudiar las migraciones internacionales actuales. Como el rápido crecimiento de la población del país de origen, las políticas inestables, el conflicto étnico, el deterioro medio-ambiental y la caída económica, son claros condicionantes para la emigración. Por tanto no se puede entender del todo la migración, ni se pueden determinar políticas sin un análisis en profundidad de las condiciones económicas, políticas y demográficas de las sociedades, tanto de origen como de destino.

1. Distintas aproximaciones a la realidad migratoria

Ningún estado occidental puede obviar el fenómeno de la migración, y mucho menos un país como España con una gran frontera sur en el mediterráneo. Ya desde los años 90 el fenómeno está siendo abordado por todos los ámbitos de las ciencias sociales, lo cual nos indica de entrada que este tema tiene un carácter interdisciplinario. Sin embargo no podemos perder de vista que el enfoque teórico usado en la investigación de las migraciones es de suma importancia, ya que la elección de una u otra perspectiva condiciona el campo de estudio. Los datos no hablan por si mismos, solo lo hacen a la luz de determinados supuestos teóricos.

En este sentido existen distintas aproximaciones al estudio de las migraciones internacionales: la teoría económica, la aproximación histórica estructural o la teoría de sistemas de las migraciones.⁴ Existe una falta de debate teórico y metodológico acerca de las migraciones internacionales, si bien es verdad que cada vez menos, aún así los estudios acerca este tema en España son incipientes. El primer estudio sobre migración extranjera en España concluyó a mediados de 1986, realizado por el colectivo IOE “los inmigrantes en España”, número monográfico de documentación social 66, (enero –marzo 1987)⁵ por lo tanto aportaciones como la que intenta dar este trabajo y otras similares son más que necesarias para comprender mejor un tema tan importante y con tantas repercusiones para nuestro país como es el de migración.

1.1. El inicio de los estudios sobre migraciones internacionales

La sociología de las migraciones nace en Gran Bretaña y Estados Unidos a finales del Siglo XIX y comienzos del siglo XX, debido en gran parte a que ambos países tenían un fuerte volumen de inmigrantes y por la posibilidad de generar conocimiento científico para afrontar los problemas sociales que surgían en torno al desplazamiento de poblaciones en el espacio. Los primeros estudios sobre poblaciones migrantes se centraron en el estudio de las

⁴ Stephen Castles and Mark J. Miller, (2003): *The age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, New York, Palgrave Macmillan, p.22.

⁵ Colectivo IOE, “Como estudiar las migraciones Internacionales”, *Migraciones* 0, (1996)



características sociodemográficas, y en la regularidad y cambios sociales que se producían en los procesos migratorios.

E. G. Ravenstein es uno de los precursores de los estudios sobre migraciones.⁶ Este autor es conocido por la formulación de una serie de leyes que permitieron empezar a generar conocimiento sobre las características de los emigrantes. Ravenstein, al igual que otros científicos sociales de finales del siglo XIX, consideraba que era posible establecer algún tipo de regularidades en la conducta social. Como científico social Ravenstein pretendía ser capaz de demostrar que “similares condiciones producen similares movimientos migratorios”. Por lo tanto este autor estableció un marco conceptual en el que poder encuadrar las observaciones sobre los movimientos migratorios. Ravenstein consideraba que la mayoría de las migraciones eran voluntarias, por lo que sobre los estímulos para emigrar se puede hablar de facilidades educacionales, salubridad del clima o carestía de vida. Es curioso comprobar como, ya desde el principio de los estudios sobre las migraciones, el clima es una variable a tener en cuenta. Las migraciones, para Ravenstein, forman parte y expresan un proceso de desarrollo económico, social, y cultural que se difunde a partir de los centros de industrialización y de comercio, creando nuevos centros en las zonas de dispersión. Se trata de núcleos en expansión mejor conectados, donde hay más vida, intercambios y oportunidades. En este sentido Ravenstein, en una de sus 7 leyes sobre las migraciones, establece a modo de predicción que en el futuro se producirá un incremento en las migraciones; “Creo que un incremento de los principales medios de locomoción y un desarrollo de las manufacturas y el comercio van a llevar a un incremento de la migración”.

William Isaac Thomas y Florian Znaniecki son dos autores interesados en conocer las regularidades sociales relacionadas con las migraciones.⁷ En contraste con Ravenstein estos autores adoptan una perspectiva sociológica de la realidad social. Mientras que para Ravenstein lo más importante era el volumen de migrantes y sus características sociodemográficas, estos sociólogos proponen un estudio cualitativo, y reclaman la posibilidad de usar la comparación libremente para contrastar tradiciones, costumbres, valores sociales y actitudes individuales, a través de las cuales consideran que es posible obtener conocimiento sobre las instituciones y organizaciones sociales.

No podemos perder de vista que hay que tener en cuenta que estamos hablando de estudios de finales del XIX y principios del Siglo XX, por lo que es normal que las ideas tanto de Ravenstein como las de Thomas y Znaniecki sufran importantes modificaciones. Del mismo modo William Petersen afirmaba ya a principios del siglo XX que no se puede pretender encontrar leyes universales que expliquen con una misma causa los movimientos migratorios. Los investigadores solo podrán por tanto ofrecer tipologías que diferencien condiciones sociales relevantes en las que tienen lugar las migraciones.

Esta claro que no todos los investigadores clasifican estas teorías de las migraciones del mismo modo. En este sentido hemos intentado establecer dos corrientes principales: las Teorías de modernización y las teorías inspiradas en el marxismo. Dentro de las teorías de la modernización, se encuentran las teorías macro y micro de los economistas neoclásicos, la nueva economía de las migraciones y el marco conceptual de los factores *pull-push*. En cuanto a las teorías inspiradas en el marxismo tendremos en cuenta los desarrollos de los marxistas y algunas reformulaciones concretas como la teoría del mercado dual de Piore, la

⁶ Ravenstein, E. G. (1976). *The laws of migration*. Demography. New York: Arno Press.

⁷ Thomas, W. I., Znaniecki, F., & Zaretsky, E. (1996). *The Polish peasant in Europe and America: a classic work in immigration history*. Urbana: University of Illinois Press.



teoría de la dependencia y la teoría de la articulación. Posteriormente veremos como las críticas a ambas tendencias hará necesario la superación de las mismas, cobrando fuerza la tercera postura en el estudio de las migraciones internacionales, la teoría de sistemas migratorios.

1.2. Las teorías económicas de las migraciones.

Los orígenes de la perspectiva económica **neoclásica**, se encuentran en los escritos del autor **Ravenstein**. Esta tradición de pensamiento sigue viva en el trabajo de distintos geógrafos, economistas y demógrafos. Afirman que el ser humano se mueve de áreas muy pobladas a áreas menos pobladas y de áreas pobres a áreas más prosperas, ligando las migraciones con los ciclos de negocios. Su concepto principal reside en el “Capital humano”, postulando que la gente decide invertir en migración del mismo modo que deciden invertir en educación, ya que esta aumenta su capital humano y trae futuras ganancias.

En el siglo XX la creciente brecha entre la calidad de vida del primer y tercer mundo aumentó el incentivo para emigrar. En este sentido, una parte importante de la inmigración pasó a considerarse un fenómeno provocado por factores económicos, gran parte del fenómeno puede atribuirse a factores de empuje y atracción. **La perspectiva general de este tipo de aproximaciones es individualista**, bajo una aproximación cuantitativa, centrada en las motivaciones del inmigrante que explica los flujos migratorios, los orígenes y sus consecuencias. Se centra básicamente en estadísticas oficiales, indicadores cuantitativos diversos y encuestas, considerando las migraciones como la libre decisión de individuos particulares, quienes a través de la información de que disponen analizarían las ventajas y desventajas de residir en otro país. La motivación y las perspectivas de los individuos constituyen un micro-contexto. Este enfoque es coherente con una visión del mundo que concibe lo social como un agregado de las acciones individuales, sin tener en cuenta los contextos sociales que condicionan y limitan las decisiones de las personas. El supuesto último de este enfoque es que las migraciones son un factor de equilibrio del mercado mundial que se rige por el juego de la oferta y la demanda, como único condicionante de las conductas individuales sin tener en cuenta condicionantes a la lógica del mercado, como las restricciones de entrada a un país. Enfoque individual responde a un formalismo empírico, y analítico, ya que todos los conceptos teóricos deben estar ligados a fenómenos empíricamente medibles. No existen distintos niveles explicativos, por lo que todos los datos se sitúan en un mismo nivel de importancia esto hace que se puedan relacionar entre si sin poner en cuestión los fundamentos teóricos de partida.

Las *teorías pull, push consideran las migraciones como unidireccionales*. Esta concepción dualista, propia del paradigma modernizador tiene un trasfondo evolucionista, ya que concibe el progreso humano de forma unidireccional y etnocéntrica, ya que su modelo son las sociedades capitalistas. Esta aproximación tiene su influencia en el enfoque neoliberal aunque es muy limitado a la hora de explicar los flujos internacionales. Por otro lado existen autores que ven una necesidad en el complementar las decisiones individuales con mecanismos institucionales (supra-individuales) básicos.

El enfoque liberal realista permite tener en cuenta la influencia clave de las políticas estatales sobre los procesos migratorios, pero no llega a superar las limitaciones del enfoque neo-clásico. Como crítica cabe apuntar que mantiene una aproximación formal que no tiene



en cuenta la historicidad de sus propios conceptos (validos solo en las económicas de mercado) y pretende sin embargo que su validez sea universal.

Las teorías neo-liberales evolucionan con la introducción de la perspectiva de la modernización encuadrada dentro de las teorías del desarrollo, que suponen que el crecimiento económico traería como consecuencia la retirada del excedente de mano de obra en la agricultura y la incorporación de trabajadores al sector industrial urbano, como consecuencia, se entenderá que las migraciones forman parte de un proceso unidireccional de movimiento de personas desde el campo a la ciudad o desde las sociedades tradicionales a las sociedades modernas.

A nivel micro, el punto de partida para el análisis es la decisión individual de la persona que lleva a cabo la conducta migratoria. La decisión de emigrar responde a la situación en la que se encuentra el individuo y a la percepción de las oportunidades que podrá aprovechar a su llegada. La teoría defiende que la decisión será tomada considerando costes-beneficios de la migración. En esta línea, autores como W. W Rostov formula una serie de etapas inevitables por las cuales regiones y países progresarían hasta salir de su atraso económico y acercarse a los países desarrollados.⁸

Del mismo modo la teoría de la modernización aplicada a las migraciones internacionales entronca con las teorías dinámicas de la colonización de los economistas clásicos como Adam Smith, David Ricardo o Stuart Mill. Todos estos científicos sociales discutieron sobre la importancia de las migraciones internacionales como una posibilidad de externalizar las economías domesticas consiguiendo, por tanto, un radio de acción mayor de difusión de la civilización. A partir de los años 70, los procesos migratorios que se analizan son los que tienen su origen en los países de desarrollo y se dirigen hacia los países desarrollados. Tratar el problema de las migraciones internacionales desde el punto de vista de los países de destino implica, según este esquema, reconocer que la emigración supone, “una respuesta al retraso del desarrollo” o “como una solución individual o familiar ante unas condiciones de vida desfavorables”⁹

En el caso español, el modelo de la modernización ha sido predominante en los estudios sobre migraciones. Este tipo de aproximaciones señalan que, “la inmigración es un hecho más de la modernización demográfica, económica y social de España. Un fenómeno directamente relacionado con nuestra convergencia económica y social, política y cultural en el interior del espacio europeo. Además es un proceso imparable: Cuando un país accede a un lugar central en el sistema capitalista, atrae extranjeros. En efecto, los inmigrantes van donde hay trabajo, donde se les llama, donde se les necesita.”¹⁰ En concreto en España, este marco conceptual predominó durante los años setenta y ochenta para abordar las migraciones Inter-provinciales.

Desde la perspectiva de la sociedad global, la migración aparecerá como resultado de una “presión estructural”, como un resultado necesario y racional, como el mecanismo de ajuste

⁸ Es necesario considerar a autores como: Eisenstadt, S. N. (1978): *Revolution and the transformation of societies: a comparative study of civilizations*. New York: Free Press, pp.28

⁹ Tapinos, G. (2000): *La demografía*. Milano: F. Angeli, p.48. Ver también: Mason, A., & Tapinos, G. P. (2000). *Sharing the wealth: demographic change and economic transfers between generations*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ Izquierdo, *op cit.*, pp.177



de la estructura ocupacional y de distribución de la población por la geografía del país a la estructura productiva.¹¹

Aunque Ravenstein formuló sus leyes en el marco de la teoría de la modernización los científicos sociales que han trabajado en el campo de las migraciones que parten de él, suelen hacerlo exclusivamente para presentar su análisis de los factores de atracción y expulsión que podrían explicar los procesos migratorios. Las distintas versiones del marco conceptual Pull-Push, recurren a una lectura de Ravenstein sesgada, para plantear un marco conceptual que formula una serie de factores de atracción y de expulsión de los flujos migratorios. En este sentido el autor predominante es Everett S. Lee,¹² este autor reduce la visión de Ravenstein hasta proponer un marco de investigación simple que operacionaliza el fenómeno migratorio planteando factores de expulsión y atracción en los lugares de origen y de destino, obstáculos intervinientes y características personales de los emigrantes. Lee termina incluyendo dos leyes nuevas, una referida a la tecnología y la migración y otra referida al predominio del motivo económico. Lee reduce el proceso de desarrollo al factor tecnológico, asunto que no se puede decir que hiciera Ravenstein, que parecía pensar más en el desarrollo de las comunicaciones, el comercio y las industrias en sentido amplio. En cuanto al motivo económico, Ravenstein dejó claro que había que entenderlo como la búsqueda de mejores oportunidades materiales en sentido extenso, entre las que incluía mejor remuneración por el trabajo o mayores beneficios.

Por su parte el profesor Joaquín Arango amplía las leyes de Ravenstein de siete a doce, incluyendo tres leyes nuevas, la primera la formula diciendo que “la principal causa de las migraciones son las disparidades económicas, y el móvil económico predomina entre los motivos de las migraciones”. Además añade que la “mayoría de los inmigrantes son adultos”, “que las grandes ciudades crecen más por inmigración que por incremento vegetativo”, y que “las migraciones tienden a aumentar con el desarrollo económico y con el progreso de la tecnología y el transporte”.¹³

En la práctica, la pareja de factores pull-push ha sido usada por los investigadores como un instrumento conceptual que permite identificar una serie de causas y efectos de unas migraciones particulares que tienen su origen en el destierro y en el lugar de acogida marcadas por la necesidad de integración. Se trata de un análisis estructural puesto que pone el acento en el papel de la falta de oportunidades económicas, las presiones demográficas, ecológicas, políticas y culturales en los lugares de origen, las cuales motivan la inmigración. Por otro lado resalta las necesidades laborales, el envejecimiento poblacional y la mundialización de la cultura como factores de atracción de emigrantes hacia los países desarrollados.

Recientemente se están proponiendo nuevas reformulaciones del marco conceptual de los factores pull-push.¹⁴ A partir de los años 80 la versión tradicional de estas teorías empieza a reformularse, ya que las migraciones empiezan a no beneficiar ni al país receptor ni al país emisor. Si Michael Todaro definió la emigración como un fenómeno económico, resultado de una decisión perfectamente racional,¹⁵ Oded Strak ha intentado mejorar su propuesta tomando

¹¹ Pérez Díaz, V. (1969): *Emigración y sociedad en la Tierra de Campos: estudio de un proceso migratorio y un proceso de cambio social*. Madrid: Instituto de Desarrollo Económico, p.33

¹² Everett S. Lee, “A theory of Migration”, *Demography*, Vol. 3, No. 1. (1966), pp. 47-57.

¹³ Joaquín Arango, “Las «Leyes de los Migraciones» de E. G. Ravenstein, cien años después”, *REISS* 32 (Octubre 1985)

¹⁴ A nivel europeo, en: www.nidi.nl/pushpull

¹⁵ Todaro, Michael. P. (1988): *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, Alianza universidad, Madrid: Alianza, p.306.



a la familia, y no al individuo, como unidad de análisis primordial, partiendo de la idea de “familia equipo”.¹⁶

A) Críticas al enfoque de la modernización.

A nivel macro la principal crítica reside en la idea de que las migraciones contribuirían a equilibrar los mercados de trabajo, asumiendo que las migraciones contribuirían a reducir las disparidades económicas entre zonas rurales y urbanas, sin embargo como apunta Joaquín Arango, no puede decirse que esto haya sido así.¹⁷ A partir de los años 70 los países desarrollados empiezan a no ser capaces de absorber la mano de obra disponible, por lo que las situaciones de desempleo impiden que los inmigrantes se inserten en la sociedad de llegada, generándose minorías étnicas. Del mismo modo estas aproximaciones no han sido capaces de explicar la migración diferencial.¹⁸ En esta línea hay quienes defienden la falta de relación causa-efecto entre pobreza y emigración argumentando que debido a la pobreza extrema de diversas zonas debería desplazarse mucha más gente de lo que en realidad lo hace.¹⁹ Otra de las principales críticas a esta perspectiva de modernización reside en la unidireccionalidad de los movimientos migratorios, ya que la mayoría de las migraciones se producen dentro de los países en vías de desarrollo.²⁰

Del mismo modo ciertos estudios empíricos han puesto en duda algunos principios básicos de las teorías neo-clásicas aplicadas a las migraciones afirmando que no suelen ser las personas más pobres las que emigran, por el contrario suelen ser personas de un status intermedio de áreas en las que se están produciendo cambios sociales o económicos. Del mismo modo el **efecto pull-push** predice movimientos de población de áreas más pobladas a áreas menos pobladas, sin embargo países como Holanda o Alemania, que se encuentran entre las más pobladas son grandes receptores de migración. Del mismo modo el efecto pull-push no es capaz de explicar como cierto tipo de inmigrantes deciden emigrar a un país y no a otro. Por todo ello, las teorías neo-clásicas de la migración han sido tildadas de simplistas e incapaces de explicar los actuales movimientos o predecir las tendencias futuras. Según Manuel Castels es absurdo tratar a los inmigrantes como actores individuales que tienen toda la información disponible y por lo tanto hacen elecciones racionales.

La última crítica viene a refutar la idea de la modernidad que afirmaba que cuanto más migración tuviese un país más rico sería, ya que como se ha venido comprobando a partir de los años 70 esto no ha sido así. Es más, los países receptores de migración han intentado frenar la migración en sus territorios. A partir de la crisis del petróleo de 1973, la mayoría de los países europeos pusieron en marcha políticas restrictivas que intentaban detener el reclutamiento de inmigrantes no comunitarios. Las medidas restrictivas dieron lugar al reagrupamiento familiar.

Debido a las críticas de este enfoque en los años 80 surge una nueva aproximación, “**The new economics of labour migration**” que afirma que los mercados rara vez funcionan de la

¹⁶ Stark, Oded, (1993): *La migración de trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p.16; Taylor JE. (1999). “The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process”, *International Migration, Geneva, Switzerland, Vol. 37, n.º 1*, pp.63-88.

¹⁷ Arango, J. (2000): *Push and pull factors of international migration: country report - Spain*. Luxembourg: Eurostat, p.37

¹⁸ Arango, *op cit.*, p.36

¹⁹ Castels, *op cit.*, p.21

²⁰ Castels y Miller, *op cit.*, p.24



manera ideal presentada por los neo-clásicos por lo que las migraciones debían ser explicadas no solo por las diferencias de salarios entre dos países, sino por factores como la seguridad en el trabajo, la estabilidad, o la capacidad para invertir capital. **Los neo-clásicos** tienden a entender la intervención del estado como una aberración que interrumpe el correcto funcionamiento del mercado. Sin embargo si examinamos con detenimiento las migraciones internacionales podemos apreciar como el estado juega un papel básico en la iniciación, control y desarrollo de los distintos flujos migratorios. Por lo tanto estas críticas deben hacernos pensar que las migraciones son un fenómeno colectivo, que debe ser examinado como un subsistema dentro de un sistema económico y político cada vez más global.

1.3. La aproximación histórico-estructural.

Una explicación alternativa de las migraciones internacionales fue aportada en los años 70 por lo que se llamó la aproximación histórico-estructural, bajo el marco **intelectual del marxismo**, bajo las teorías de sistemas mundiales. Esta aproximación contempla las migraciones como un sistema barato de movilizar fuerza de trabajo para el capital. Esta fuerza de trabajo se consolidó como un legado del pasado colonial, de las guerras, y de las desigualdades con Europa.²¹ Según esta aproximación las explicaciones neo-clásicas niegan las causas históricas de estos movimientos, infravalorando el rol del estado en los mismos. Sin embargo es necesario decir que estas explicaciones (histórico estructurales) prestan demasiada atención a la función del capital como determinante de las migraciones, dejando de lado las motivaciones individuales y colectivas de las personas y grupos que emigran. Las migraciones internacionales deben de ser consideradas como algo más que una decisión individual, en la que una persona decide moverse buscando unas mejores condiciones de vida. Para Castels la migración es un acto colectivo, que promueve el cambio social y que afecta a toda la sociedad tanto de las áreas de origen como de destino.²²

Esta segunda corriente teórica pone **el énfasis en el carácter sistémico de los fenómenos migratorios**. Un sistema migratorio es caracterizado como conjunto dinámico, integrado por varios puntos (países, regiones) vinculados por flujos humanos. Aquí la unidad de análisis no son los individuos sino el sistema y sus elementos.

Según Monica Boyd este sistema presenta varias ventajas, ya que en primer lugar destaca la interdependencia entre ambas orillas, consiguiendo un enfoque no unidireccional.²³ No concibe la inmigración como algo estático, sino como un conjunto de flujos interrelacionados que no acepta la existencia de leyes universales, sino que se centra cada tendencia en un periodo histórico, primando en carácter macro-social de los procesos migratorios. Esta aproximación ha recibido diversas críticas, que mayoritariamente se basan en que no permite conocer por que la gente ante condiciones similares unos emigran y otros no, o por que se escoge un destino y no otro.

²¹ Stephen Castles and Mark J. Miller, (2003): *The age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, New York, Palgrave Macmillan, p.25

²² *ibid.*, p.21

²³ Boyd, M. (1991): *Migrant women and integration policies*. Paris: OECD; Boyd, M., "Educational Attainments of Immigrant Offspring: Success or Segmented Assimilation?", *International Migration Review* 36 ,nº.4, (2002), pp.1037-60; Boyd, M., "Gender, refugee status and permanent settlement", *Peace Research Abstract* 38, nº. 2, (2001)



Las perspectivas inspiradas en el marxismo consideran que las migraciones forman parte de un proceso unidireccional de movimiento de personas desde las sociedades periféricas y tradicionales hacia las economías capitalistas desarrolladas. Su premisa fundamental es que las migraciones quedarían encuadradas en el sistema capitalista global de intercambio desigual, entre economías centrales y periféricas. Para los autores inspirados en el marxismo, las migraciones no son el resultado de una sucesión de condiciones económicas, sino que son el producto del desarrollo inherente al modo de producción capitalista en lo que respecta a “la fuerza de trabajo.”²⁴ Se trataría de una tendencia estructural, de modo que, cuanto más bajo es el nivel de desarrollo de un país, más alto es el nivel de emigración y viceversa.²⁵ Las personas emigrantes constituyen un ejército de reserva que el sistema capitalista usa en los momentos en los que necesita mano de obra. Los emigrantes no se asimilan en la sociedad de recepción, sino que generan comunidades segregadas y más o menos diferenciadas de la clase obrera nativa. Parten pues, de que la causa principal de las migraciones son las condiciones materiales de existencia en una economía capitalista con centro y periferia. **Samuel** Eisestadt por su parte afirma que la movilización social está relacionada con una movilización espacial de las poblaciones, al referirse a los procesos de urbanización y migración que tienen lugar en el proceso de modernización.²⁶

La propuesta marxista tradicional afirma que las migraciones se deben principalmente, por un lado a la acumulación de capital y el correspondiente incremento de demanda de mano de obra y por otro al desarrollo demográfico en los países emisores de flujos migratorios en relación con el insuficiente crecimiento de la población en Europa.²⁷

A) La teoría del mercado dual de Piore

La teoría del mercado dual de Piore nos ofrece un análisis marxista un tanto heterodoxo de las migraciones, donde en las sociedades receptoras también se dan luchas intraclase.²⁸ Como consecuencia los inmigrantes desarrollan tipos de trabajos que la fuerza de trabajo nativa rechaza. Esto lleva a Piore a plantear que hay dos tipos de mercado laboral: Uno primario y otro secundario.²⁹ Por ello para el inmigrante lo principal sería conseguir dinero para elevar el status social de la sociedad de origen.

²⁴ Castells, M. (1975): *Neo-capitalism, collective consumption and urban contradictions: new sources of inequality and new models for change*. Comparative urbanization studies. Los Angeles: School of Architecture and Urban Planning, University of California, p.33

²⁵ Ibid., p. 36

²⁶ Samuel N. Eisestadt, “Transformation of Social, Political, and Cultural Orders in Modern- ization,” *American Sociological Review*, XXX (1969); Rivka Weiss Bar-Yosef, “Desocialization and Resocialization: The Adjustment Process of Immigrants”, *International Migration Review*, Vol. 2, nº. 3. (Summer, 1968), pp. 27-45.

²⁷ Nikolinakos, M. (1975): *The concept of the "European South" and the North-South problem in Europe*, Berlin: s.n., p.9

²⁸ Piore, M. J. (1979): *Birds of passage: migrant labor and industrial societies*, Cambridge: Cambridge University Press, p.66; Piore, M. J. (1994): *Labor standards*, Cambridge, Mass. World Economy Laboratory at Massachusetts Institute of Technology.

²⁹ Piore, M. J. (1979): *Birds of passage: migrant labor and industrial societies*, Cambridge: Cambridge University Press, p.17



B) Las teorías de la dependencia

Las teorías de la dependencia tratan de enmarcar desde una perspectiva marxista el carácter global de las economías del Primer y el Tercer Mundo, en las que habría que ubicar los movimientos migratorios. Más que los cálculos individuales sobre costes-beneficios, lo que explicaría las conductas migratorias es la inserción de la gente en redes que explican la proclividad diferencial a moverse. Las redes sociales migratorias aportan la información al tiempo que permiten la financiación de la seguridad. Las migraciones por tanto cumplen una doble función, para el capital son una fuente de mano de obra abundante y más barata, para los migrantes significan un modo de supervivencia y un vehículo para la integración social y la movilidad económica.³⁰

C) Teoría de la articulación

Mientras que las teorías de la modernización se basaban en el individuo y las teorías inspiradas en el marxismo tratan de basarse normalmente en la clase social, la unidad básica de análisis de la teoría de la articulación es la unidad doméstica.³¹ Así pues mientras que los teóricos de la modernización se basaban en los individuos y los de inspiración marxista solían basarse en la clase trabajadora, los teóricos de la articulación se centran en los grupos domésticos y en las redes migratorias. De este modo, se entiende que las remesas que envían los inmigrantes se dedican principalmente al consumo, y no a la inversión en nuevas tecnologías. Las remesas por tanto contribuyen a perpetuar el *status quo* de subdesarrollo. Centrarse en el análisis de los grupos domésticos, lleva a plantear que la migración no es consecuencia de una decisión personal, sino que se enmarca en un conjunto de estrategias de reproducción, que ligan el trabajo asalariado con el no asalariado tanto en los países de origen como en los de llegada. En estos, se produce una progresiva periferización, de modo que los mercados se dualizan, llegando a segmentarse a partir de categorías externas a la de clase social, como puede ser la ciudadanía y el género.

D) Críticas a los planteamientos marxistas

La principal crítica reside en el énfasis que ponen en las estructuras. Del mismo modo no se puede afirmar que a menor desarrollo, hay más migraciones. No se da una explicación de por qué diferentes economías industriales avanzadas, con estructuras económicas similares, presentan índices de inmigración altamente dispares, como ocurre por ejemplo con Dinamarca y Noruega, por un lado, y Suiza o Canadá, por otro.³² En último término otra de las críticas a este tipo de planteamientos es que tampoco explica de forma satisfactoria la unidireccionalidad de los movimientos.

³⁰ Portes, A. and J. Borock, "Contemporary immigration: Theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation", *International Migration Review*, 23, (1989), p.614.

³¹ Meillassoux, C. (1977): *Mujeres, graneros y capitales: economía doméstica y capitalismo*. México: Siglo XXI.

³² Arango, J. (2000): *Push and pull factors of international migration: country report - Spain*. [Luxembourg]: Eurostat, p.40



1.4. Planteamientos recientes. Las teorías de sistema migratorio, y la tendencia de una aproximación multidisciplinar

En este punto nos ocuparemos de los planteamientos recientes que tienen que ver con el desarrollo conceptual sobre los procesos migratorios. Estos planteamientos, están altamente condicionados por la influencia que ha tenido la globalización. Según Meter Stalker el fenómeno de la globalización no ha supuesto todavía un movimiento de personas comparable al de capitales³³ la tendencia será que las migraciones internacionales en los próximos años no hará más que aumentar.

En los últimos años la *teoría del sistema migratorio* ha cobrado fuerza en el estudio del fenómeno migratorio. Esta, trata de incluir un mayor número de disciplinas en el estudio de las migraciones internacionales, con el fin de cubrir todas las dimensiones existentes en la experiencia migratoria. La tendencia principal es analizar los *sistemas regionales de migración*. Esta nueva aproximación afirma que las migraciones se producen por la existencia de diversos vínculos entre el país receptor y emisor, vínculos basados principalmente en la colonización. Sin embargo la globalización ha creado un mundo más interconectado hace que se creen otro tipo de flujos migratorios, entre lugares sin vínculos históricos, o culturales. Del mismo modo, las políticas migratorias restrictivas hacen que los canales de salida de inmigrantes se desvíen hacia donde “sea más fácil”.

Esta aproximación se basa principalmente en interacción de diversas estructuras, estructuras que pueden ser consideradas como macro-económicas y micro-económicas. Las estructuras macro-económicas se refieren a factores institucionales a gran escala, como la economía política del mercado mundial, las relaciones interestatales, las leyes, las estructuras y practicas establecidas por los estados de origen y destino entre otras. Por otro lado, las estructuras micro-económicas engloban las distintas redes y las prácticas de los inmigrantes. Estas redes son en muchos casos fundamentales para el inmigrante y son conocidas como “capital social”. Como ejemplos, la familia o la comunidad. Entre las dos estructuras anteriores existen unas estructuras intermedias conocidas como *Meso-estructuras*, que incluyen todos los actores que configuran la industria de la migración. Una dimensión de estas meso-estructuras son las “redes sociales migratorias” ya que no podemos obviar que existe una mediación social, familiar, y comunitaria en el proceso migratorio. El concepto de red migratoria designa un proceso social que conecta gente establecida en diferentes espacios, posibilitando que desarrollen estrategias de desarrollo fuera de su lugar de nacimiento.

La globalización ha facilitado la rápida movilidad de las personas, creando en ocasiones comunidades transnacionales. Si bien estas comunidades han existido siempre, el nuevo factor es la rápida proliferación de estas comunidades bajo la globalización. El fallo de los estados a la hora de entender las migraciones internacionales como procesos sociales es una de las causas principales de los problemas sociales y políticos que generan.³⁴

³³ Stalker, P. (2000): *Workers without frontiers: the impact of globalization on international migration*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, p.1

³⁴ Stephen Castles and Mark J. Miller, (2003): *The age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, New York, Palgrave Macmillan, p.31



La acción social de los colectivos inmigrantes en un marco estructural

El enfoque socio-estructural complementa la visión histórico-estructural, introduciendo las relaciones sociales como elemento central del modelo, opta por un pluralismo cognitivo y epistemológico, considerando los diferentes niveles de los hechos sociales. Esta aproximación se defendida principalmente por el sociólogo Alfonso Ortí.³⁵ Del mismo modo, el colectivo OIE presenta un enfoque que va más allá de las limitaciones del individualismo y del determinismo estructural, reteniendo las aportaciones más importantes de ambas orillas, identificando las características principales de la fase en que se encuentra el sistema mundial, entendiendo que las migraciones suponen una manifestación más de las relaciones entre dos sociedades. La presencia de las sociedades del norte previamente en el sur rompe la falacia del discurso de irrupción de inmigrantes percibida como un suceso arbitrario e injustificado. Bajo un análisis estructural estudia los procesos socio-económicos, políticos, y demográficos, así como las formas de relacionarse en un sistema global. En este sentido, es necesario ver la inmigración como una fuerza de carácter transnacional a tener en cuenta.

Según esta aproximación, no se puede menospreciar la dimensión de imágenes y símbolos, ideología, cultura, y formas en que los colectivos perciben la realidad ya que estos son parte integrante de la misma ya que influye el ámbito institucional, y las políticas de regularización, las cuales determinan quienes son los otros y quienes somos nosotros. En este sentido, los medios de comunicación contribuyen a crear ciertos estereotipos que en última instancia configuran pautas culturales y valores ideológicos que son promovidos o reprimidos por el orden social dominante.³⁶

Conclusión: hacia una aproximación multidisciplinar

A la hora de analizar un fenómeno tan complejo como es el de las migraciones internacionales actuales, es necesario no perder de vista lo que en los últimos años se ha venido a llamar “la gobernabilidad de las migraciones”, es decir que exista una coherencia y una coordinación a la hora de afrontar las diferentes dimensiones de la realidad migratoria. Los flujos migratorios afectan a los intereses del estado en tres áreas fundamentales, la soberanía estatal, la autonomía de actuación del estado, y por último en el equilibrio de poder entre estados y la naturaleza del conflicto en el sistema internacional.³⁷ En este sentido, algunos expertos apuntan que los flujos migratorios están socavando la capacidad del estado para mantener la soberanía en ciertas áreas.³⁸ Las sociedades, son cada vez más multiculturales y las redes informales que se forman con las migraciones comienzan a ser cada vez, más poderosas. Esto socava enormemente la idea de la unidad nacional como base del interés nacional.³⁹ Los estados por su parte tienen gran interés en controlar sus fronteras territoriales por diversas razones, como controlar a sus poblaciones, mantener la seguridad interna o controlar el acceso a su mercado de trabajo y sus bienes públicos. Sin duda el fallo en el control de los bordes

³⁵ Alfonso Ortí, en: <http://www.monografias.com/trabajos32/estudio-migraciones-propuesta-teorica-metodologica/estudio-migraciones-propuesta-teorica-metodologica2.shtml>

³⁶ Colectivo IOE, “Como estudiar las migraciones Internacionales”, *Migraciones* 0, (1996), p. 15

³⁷ Fiona B. Adamson, “Crossing Borders, International Migration and National Security”, *Internacional Security* 31, Nº.1 (Summer 2006), pp.165-199

³⁸ Saskia Sassen, (1998): *Globalization and its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money* (New York: New Press).

³⁹ Fiona B. Adamson, “Crossing Borders, International Migration and National Security”, *Internacional Security* 31, nº.1 (Summer 2006), pp.175



territoriales de un estado presenta problemas de seguridad muy serios. En este sentido la inmigración ilegal plantea ciertos riesgos en materia de seguridad. Un nivel elevado de inmigración ilegal deja entrever que los controles de entrada al país son inadecuados, hecho que juega a favor de toda persona implicada en actividades de tráfico ilegal, terrorismo o crimen organizado.

Por todo ello la regulación de las migraciones internacionales es una de las cuestiones centrales en lo que a movimientos de personas se refiere, la otra es sin duda la diversidad ética de las sociedades que reciben las migraciones ya que los distintos grupos que llegan a un país suelen conservar sus valores culturales, lenguaje y tradiciones por algunas generaciones. La migración y la diversidad étnica crea problemas al concepto de nación ya que incluye a personas sin orígenes étnicos comunes. Esto ha hecho que muchos gobiernos vean en el pluralismo una clara amenaza a la unidad y la identidad, y por tanto a la seguridad nacional. En estos casos, los inmigrantes tienden a convertirse en minorías marginadas. Otros estados como Francia han aceptado la integración de los distintos inmigrantes, pero han pedido el precio de la asimilación para garantizar derechos y ciudadanía.

Ante esta realidad, y desde el ámbito del desarrollo se busca aunar elementos de varias teorías anteriores, dando lugar a la *teoría del desarrollo humano sostenible*, en la que se incorporan nuevas variables como el papel del estado en los procesos de desarrollo, de género o el medio ambiente. El desarrollo se entiende aquí como un proceso multidimensional, y de corresponsabilización entre los países del Norte y del Sur. La globalización implica una creciente interdependencia en numerosos ámbitos, y aunque se trata en cualquier caso de una interdependencia asimétrica esta teoría supone avances en comparación con las anteriores, en la medida en que incluye elementos de muchas de ellas, permitiendo el paso de enfoques economicistas a uno multidimensional, definido a partir de las diferentes conferencias de Naciones Unidas que tuvieron lugar en la década de los 90, y que darán lugar a los Objetivos de Desarrollo del milenio, con la lucha contra la pobreza como principal objetivo.

Como bien apunta Robert Cox, debido a la internacionalización de la producción se ha creado, un sistema de división del trabajo a escala transnacional, con una estructura de clases global, en la que se distingue una clase directiva transnacional en la cumbre frente a los trabajadores industriales, divididos entre trabajadores establecidos y trabajadores no establecidos.⁴⁰

Al analizar las teorías referentes a las migraciones y el desarrollo, nos parece relevante incidir en el concepto de *codesarrollo*, que surge de manera formal de la década de los 90. El *codesarrollo* se ve como un instrumento válido para las prácticas migratorias y de cooperación para el desarrollo que incide en el espacio transnacional, e integra a los migrantes como actores de los procesos de desarrollo de origen y destino.⁴¹ Introduce como elemento fundamental la idea de desarrollo mutuo en el Norte y el Sur, aunque esta idea se vislumbraba ya en la noción inicial de desarrollo sostenible, que exigía una revisión del modelo de desarrollo del norte, así como en las tesis ortodoxas del desarrollo que planteaban la afirmación del beneficio mutuo. “La tesis de la afirmación del beneficio mutuo es la

⁴⁰ Cox, R. W.: “Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory”, *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 10, nº 2 (summer), pp. 126-155.

⁴¹ Marta Caballo de la Riva y Enara Echart Muñoz, “Migraciones y desarrollo: hacia un marco teórico común y coherente”, *Migraciones y desarrollo* (2007), pp.53-68, en: <http://www.ucm.es/info/IUDC/Carballo%20y%20Echart.pdf>



aseveración de que las relaciones económicas existentes entre estos dos grupos de países pueden configurarse en forma tal que ambos resulten beneficiados”⁴²

Ahora bien, la pregunta es hasta que punto estos planteamientos se están llevando a la práctica, si tenemos en cuenta los desastrosos datos económicos y democráticos de los países de origen, que indican que es muy probable que nos encontremos en el umbral de un *mar migratorio* que podría convertirse en el mayor de la historia. Los países de la Unión Europea están viendo aumentar el fenómeno de la inmigración. Lo que no está tan claro es la forma en la que surgen esas corrientes migratorias. A medio plazo, no debería pasarse por alto que este fenómeno puede llegar a convertirse en un problema estratégico de repercusiones internacionales.

Independientemente de la aproximación metodológica usada para comprender y responder un fenómeno tan complejo como es el de las migraciones internacionales, lo que está claro es que a lo largo del mundo, las tendencias migratorias de larga duración están desarrollando nuevas formas, con consecuencias dispares. La migración es uno de los tres problemas emergentes a comienzos del siglo XXI junto con las telecomunicaciones y la ecología, los tres son problemas globales que no conocen fronteras, los tres tienen características comunes, y no existe una respuesta política determinada, sino que su gestión política se está constituyendo, por lo que su correcto estudio será fundamental para conseguir dar una respuesta acertada un fenómeno que en los años venideros no hará más que crecer.

⁴² Hirschman, A., “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”, *El Trimestre Económico*, (Oct-Dic 1980)





SEQUÍA, INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS LOCALES: EL SAHEL EN LA ENCRUCIJADA DEL DESARROLLO

Sara Nso ¹

UNISCI / Université Dauphine, Paris

Resumen:

Este artículo trata de delimitar los principales factores socio-económicos y políticos que ponen en relación desertificación y flujos migratorios internacionales, en el área Sahel. A través del estudio – no exhaustivo para todos los países de la muestra, por ausencia de datos disponibles– de dichas realidades en Burkina Faso, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Malí, Mauritania, Níger y Senegal, el análisis del elemento local será privilegiado, sin despreciar por ello el valor de las dinámicas regionales. Desde una perspectiva “transnacionalista”, se aportarán así las claves para la comprensión global de la problemática saheliana, con el objetivo de sacar a esta región de la encrucijada del subdesarrollo.

Palabras clave: Sahel; desertificación; migraciones internacionales; desarrollo.

Title in English: “Drought, Immigration and Local Policies: The Sahel in the Crossroads of Development”

Abstract:

This article tries to identify the main socio-economic and political factors that relate desertification to international migration flows in the Sahel area. We study – not exhaustively, because of the lack of available data – those realities in Burkina Faso, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Mali, Mauritania, Niger and Senegal, especially analysing the local element, without disregarding regional dynamics. From a “transnationalist” perspective, we will give the keys for a global understanding of the Sahel problems, with the aim of taking this region away from the crossroads of underdevelopment.

Keywords: Sahel; desertification; international migrations; development.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Sara Nso es investigadora de UNISCI y de la Université Dauphine de París.

Dirección: Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, 22, rue Nélaton, 75015 Paris, France. *E-mail:* saranso@yahoo.com.



Introducción

Sequía, degradación de la tierra cultivable, migración del campo a la ciudad, creciente presión demográfica en escasos núcleos urbanos, aumento de la actividad económica informal e inmigración internacional. Ésta es la más extendida secuencia lógica, con la que se ha tratado de explicar el modo en que desertificación y migraciones se interrelacionan en el área africana del Sahel. Sin embargo, este proceso, que ha intentado ser intervenido –sin éxito– por políticas locales de carácter parcial, así como por la ayuda de diversos organismos internacionales (BM, FMI, OCDE, FAO, etc.), es mucho más complejo de lo que aparece a simple vista, prestándose incluso a paradojas, como veremos a continuación.

Si bien el interés académico internacional se ha centrado durante los últimos dos decenios en el factor climático, como empuje mayor de las migraciones trans-sahelianas², nuevas corrientes “transnacionalistas” apuntan hacia una visión más comprensiva de la problemática del estancamiento económico de la zona, sin despreciar por ello el papel desempeñado por el factor medioambiental³. Así pues, con este artículo nos sumamos a la búsqueda de la comprensión global de la problemática saheliana, tratando de esbozar en nuestras últimas páginas el camino que permitirá que la región escape a la encrucijada del subdesarrollo.

1. Delimitación del objeto de estudio

Centraremos nuestra atención principalmente en cinco de los dieciséis países que constituyen la región de África occidental: Gambia, Malí, Mauritania, Níger y Senegal. En realidad, el Sahel –con una extensión aproximada de 4 millones de Km²– comprende: el sur de Mauritania, Senegal, Malí, el norte de Guinea y de Burkina Faso, Níger, el norte de Nigeria y de Camerún, Chad y Sudán. Los países sahelianos a los que hemos reducido nuestro estudio tienen especial valor para el proyecto porque: (a) son los que acusan un mayor ritmo de desertificación⁴; y (b) son los principales emisores de emigrantes Sur-Norte, vía la costa occidental africana.

A pesar de esta discriminación, el estudio no dejará de analizar factores regionales que han podido intervenir en dichos flujos migratorios. Por ejemplo, en el caso de Malí, el conflicto en Côte d’Ivoire ha ocasionado graves daños a la economía maliense, puesto que ha bloqueado su acceso al mar. Esta situación ha aumentado el empobrecimiento de los sectores más sensibles de la población, provocando, primero, el éxodo rural y, en última instancia, dadas las limitadas capacidades de absorción de los pocos núcleos urbanos del país, empujando a inmigrar al grupo más capaz de la población.

Como veremos, existen semejanzas y diferencias entre las realidades económicas y socio-políticas de los países de la muestra. Así pues, independientemente de los factores generales –económicos, políticos o de subsistencia– que han empujado históricamente a la inmigración, sería un error considerar a los inmigrantes provenientes de la franja del Sahel como un grupo

² Salvada sea la excepción de Jacques Dumond, que escribiera a mediados de los 80 *Pour l’Afrique, j’accuse. Le journal d’un agronome au Sahel en voie de destruction*.

³ Levitt, Peggy and Nyberg-Sorensen, Ninna: “The transnational turn in migration studies”, *Global Migration Perspectives*, Nº 6, October 2004.

⁴ Según un informe del *Famine Early Warning Systems Network (FEWS)* o Red de Sistemas de Detección Temprana del Hambre), los países sahelianos más afectados durante el último siglo por el proceso de desertización han sido: Mauritania, Malí y Senegal.



homogéneo. La identificación de dichas peculiaridades nos permitirá afinar en la propuesta de soluciones a las problemáticas que para emisores y receptores plantea esta nueva vía de las migraciones Sur-Norte.

2. Aproximaciones al análisis del fenómeno migratorio africano

2.1. El inmigrante africano como objeto de estudio

En este apartado presentaremos una serie de claves para abordar el fenómeno de las migraciones de origen africano y orientar así nuestra investigación.

Existen diversas categorizaciones de la figura del inmigrante. Es necesario aplicar con cautela ciertos criterios empleados para realizar dichas clasificaciones, como el criterio espacial. Así pues, mientras que un individuo que se traslada de Idiroko (Nigeria) a Ifoyin (Benin) –a una distancia de unos 10 km–, o los trabajadores de zonas fronterizas, que residen con sus familias a un lado de una frontera nacional y se dirigen diariamente a sus tierras de cultivo situadas al otro lado de la misma –como sucede entre Nigeria y Benin–, son considerados inmigrantes internacionales; el desplazamiento entre Lagos y Maiduguri (ambos en Nigeria) –a través de unos 1700 km– se clasifica como migración interna, según el señalado criterio. Éste puede parecer un criterio absurdo, pero nos servirá para tener presente durante nuestro estudio que a las categorizaciones pueden escapárseles grandes porciones de la realidad.

Por otro lado, aunque podamos hablar de migraciones voluntarias, migraciones en grupos o en cadena, migraciones forzosas, etc., dichas categorías pueden combinarse e incluso transformarse las unas en las otras. Por ejemplo, dependiendo de las causas que empujan al desplazamiento, estos pueden ser: (a) inmigrantes por la supervivencia (huyendo de la pobreza y del desempleo); (b) inmigrantes por oportunismo (buscando algún tipo de oportunidad); (c) refugiados o solicitantes de asilo (que deben abandonar sus países de origen por persecución, por razones de raza, religión, nacionalidad, etc.); (d) inmigrantes medioambientales (conducidos por una crisis o degradación ecológica extrema). Con respecto a esta última categoría, según Cardy, el concepto de ‘refugiado medioambiental’ podía aplicarse a unos 10 millones de personas en 1988, mientras que –atendiendo a las más modestas proyecciones– podría superar la cifra de los 150 millones en el año 2050⁵. Sin embargo, son escasos los estudios sobre migraciones que contemplan el factor medioambiental.

Como señala Adepoju, en el creciente número de publicaciones relativas a las migraciones, tiende a prevalecer la idea de que las consideraciones económicas son de primordial importancia en la decisión de emigrar, que responde *en última instancia* al deseo de los interesados de mejorar su situación económica. Si tal es el caso, entonces la migración podrá concebirse como una reacción a incentivos económicos que en gran medida surgen de desequilibrios económicos intersectoriales e intrasectoriales, así como entre países y

⁵ La creación del término ‘refugiado medioambiental’ se atribuye a Essam El Hinnawi (United Nations Environment Programme, 1985). Puigdefabregas, Juan y Mendizábal, Teresa (Eds.) (1995): *Desertification and migrations (Desertificación y Migraciones. Simposio internacional sobre desertificación y migraciones, Almería, 9-11 febrero de 1994)*, Geoforma Ediciones, Logroño.



regiones⁶. Sin embargo, el refugiado africano, siempre según Adepoju, se suele unir a los inmigrantes internos en sus desplazamientos hacia áreas urbanas o rurales, compitiendo con ellos por los puestos de trabajo y otras oportunidades disponibles. De hecho, dichos refugiados compiten –tanto en los sectores urbanos como en los rurales– con autóctonos y con otros inmigrantes, por los pocos empleos asalariados disponibles. Algunos cubren las vacantes dejadas por los nativos que han emigrado a su vez al extranjero y aquellos que fracasan pueden verse abocados a las redes de inmigración internacional.

Del mismo modo, pueden existir relaciones causales entre dichas categorías. Partiendo, por ejemplo, de que el volumen de las migraciones internas en África occidental es el doble que el de las migraciones internacionales para la misma zona y de que esto se debe a que las limitaciones impuestas a las migraciones internacionales son más severas, o se hacen cumplir más expeditivamente; Zachariah y Condé aseguran que la migración interna es una prolongación de la migración externa. La dirección es más o menos la misma: desde las zonas interiores de un país hacia las áreas costeras. Esto es –aunque ambas compartan dirección: desde las zonas interiores hacia las áreas costeras– existe una relación general negativa entre emigración y migración interna, así una relación positiva entre inmigración y migración interna. Así pues, el índice de migración interna era bajo en el antiguo Alto Volta (Burkina Faso) y en Togo, donde los índices de emigración definitiva eran elevados. Sin embargo, el índice de migración interna era alto en Ghana, Costa de Marfil y Senegal, donde el índice de emigración de nativos era realmente bajo. [...Así] áreas con un índice de migración interna elevado tenían un índice de inmigración alto (Zachariah y Condé, 1981).

Esta permeabilidad de las categorías empleadas por los investigadores hasta hoy en día, a fin de cuentas, viene a constatar que el inmigrante –en tanto que ser humano– escapa a las categorizaciones estancas, como ocurre con prácticamente todo objeto de las ciencias sociales.

2.2. La movilidad en África occidental: entre rupturas y continuidades⁷

Si nos fijamos ahora exclusivamente en el fenómeno migratorio en África occidental, en la actualidad existen tres grandes áreas de intercambio comercial, que no ‘respetan’ ni las fronteras políticas ni las zonas monetarias regionales –esto es, para la ejecución de las transacciones, los comerciantes se desplazan más allá de las fronteras nacionales:

- (a) El Golfo de Benin (Nigeria, Camerún, Chad, Níger y Benin) está controlado por tres grupos étnicos: los Haoussa-Kanouri, los Ibo –cuyo centro de actividad es Cotonou– y los Yoruba –que desarrollan sus actividades incluso en Senegal.
- (b) El bloque central, controlado por los grupos Fan y Dioula. Éste se articula alrededor de Côte d’Ivoire, Ghana, Togo, Burkina Faso y el Este de Malí. Tiene como principal objeto de intercambio el ganado.

⁶ Adepoju, Aderanti: “Las relaciones entre las migraciones internas y las migraciones internacionales: el caso de África”, *RICS*, Vol. XXXVI, No.3, 1984.

⁷ Este punto está basado en: Demba Fall, Papa: “État-nation et migrations en Afrique de l’Ouest: le défi de la mondialisation”, *Migration without Border Series*, UNESCO, 29 octubre 2004.



- (c) La franja occidental, que se corresponde más o menos con la ‘Senegambia’ histórica, funcionando como punto de contacto entre el Sahel y la sabana. Se estructura alrededor del grupo Mandingue o Dioula.

Los llamados flujos migratorios ‘contemporáneos’ siguen una dinámica espacial marcada por la atracción hacia las zonas costeras –núcleos comerciales desde la era colonial. La ciudad portuaria de Saint Louis, en Senegal, es un claro ejemplo de este fenómeno. Si consideramos –como un primer apunte sobre nuestras conclusiones– que en dicha ciudad pueden acabar confluyendo desplazados de las zonas rurales, refugiados, o inmigrantes de la región, compitiendo por los escasos empleos disponibles, la veda a la inmigración Sur-Norte puede considerarse abierta. Una posible pregunta ante este apunte podría ser: ¿por qué los inmigrantes regionales habrían de confluír en un país como Senegal? Uno de los factores que atraen hacia este pequeño país es el hecho de que, al contrario de lo que ocurre en la mayor parte de la sub-región, desde su independencia Senegal ha optado por una política de *laissez-faire* en materia de circulación de personas.

Los movimientos transfronterizos que convergen en Senegal se pueden estructurar esencialmente entorno a dos grandes unidades espaciales⁸:

- (1) Los puntos de pasaje de Kidira y Kayes para Malí, Karang, Farafénié, Bounkiling y Médina Yorofoula para Gambia, Saldé y Bakel para Mauritania, Fongolimbi para la República de Guinea, y Dioulacoulon, Tanaf y Nyassa para Guinea Bissau.
- (2) Los corredores de intercambio cuyos puntos clave son ‘ciudades fronterizas’ que polarizan los espacios situados más allá de su territorio nacional. Los ejes más importantes son: Kaolak-Banjul –que se inscribe en la integración histórica favorecida por el antiguo reino de Saloum–; Tambacounda y Kayes –que deben mucho a la línea de ferrocarril Dakar-Bamako–; Rosso-Senegal y Rosso-Mauritania –que ofrecen la prestancia de una ciudad doble –; y Kédougou-Malí
- (3) y Ziguinchor-Bissau, que se sitúan en la frontera sur.

Antes de abordar el caso de la región senegalesa de Tambacounda, en la que el fenómeno migratorio aparecerá más claramente vinculado a la rápida degradación medioambiental de los últimos decenios, es importante señalar que, independientemente de los beneficios económicos que dichas migraciones transfronterizas tienen para los países de acogida, la libertad de movimiento –al reducir la presión en las zonas de partida y la tentación de implantación durable en las zonas de acogida– resulta primordial para el mantenimiento del equilibrio medioambiental y político de las regiones afectadas por este fenómeno.

Desertificación y migración en la región de Tambacounda⁹

La región de Tambacounda, situada en el sudeste de Senegal, se divide en los departamentos de Bakel, Tambacounda y Kédougou, y cubre alrededor de dos tercios de la superficie del país. La economía regional reposa completamente en el cultivo del cacahuete, el algodón y ciertas plantas comestibles.

⁸ Como apuntamos anteriormente, este tipo de éxodo tiene en África occidental carácter estacional.

⁹ Este subepígrafe está basado en Lo, Masse y Mamaty, Isabelle: « Desertification et migration. Le cas de la region de Tambacounda (Sénégal) » en Puigdefabregas *et al.*, *op. cit.*, p. 2.



Dicha economía agrícola, floreciente a principios de los años 60, declina a causa de la rápida degradación del suelo, ligada al desbroce de vastas superficies de bosque y a la explotación desenfrenada de los recursos forestales para alimentar los núcleos urbanos del país con carbón. Las consecuencias de esta sobreexplotación no se hacen esperar: los rendimientos agrícolas bajan y las poblaciones rurales se empobrecen¹⁰. A este respecto cabe destacar que, aunque la región de Tambacounda es también rica en recursos minerales (hierro, oro, mármol, etc.) que podrían haberse convertido en una importante fuente de empleo, este sector no se ha beneficiado de inversiones suficientes.

Así pues, el descenso de la renta agrícola, sumado a las dificultades para obtener empleos alternativos, ha transformado la región en una zona de emigración masiva, sobre todo a partir de los departamentos de Bakel y Kédougou. Dicho éxodo rural se dirige, en principio, hacia varios centros urbanos del país y sobre todo hacia Dakar, aunque –en última instancia– pueden acabar dirigiéndose a objetivos más lejanos, como otros países africanos, Europa e incluso América. Aunque dicho espíritu aventurero se atribuye normalmente a la población más joven de la región, no hemos de olvidar que el 59% de los habitantes de Tambacounda tiene menos de 20 años.

Los inmigrantes internacionales que parten de Tambacounda se dirigen mayoritariamente hacia Congo, la República Democrática del Congo (antiguo Zaire) y Gabón. Por otro lado, aquellos que se dirigen a Europa han dejado de optar exclusivamente por Francia –Italia ha recibido en los últimos 10 años casi tantos inmigrantes como Francia en treinta años.

En todo caso, y no siendo objetivo de esta parte del estudio el análisis de los países de destino de los inmigrantes internacionales de África occidental, el caso de Tambacounda nos enseña que la inmigración puede convertirse en un fenómeno estructural, si la deterioración de la renta agrícola por el desgaste del suelo no es rápidamente contrarrestada con adecuadas propuestas de desarrollo. Del mismo modo, apunta a que los fenómenos de desertificación e inmigración no se vinculan de manera inmediata, sino que es necesario que las peores circunstancias converjan en una secuencia tan lógica como evitable: empobrecimiento del suelo, ausencia de tratamiento de choque, progresivo empeoramiento económico en las áreas rurales, éxodo rural, ausencia de capacidad de absorción laboral por parte de los núcleos urbanos e inmigración internacional. A este respecto, Adepoju ya señalara que la migración rural podría ser una alternativa al éxodo rural.

Pero dicha migración rural, si no tiene carácter ordenado, puede ser fuente de otros tantos problemas. Por ejemplo, miles de pastores nómadas emigraron en la década de los 80 desde Mauritania hacia Senegal, huyendo de la desertificación. En 1989, la presión demográfica que supusieron estas migraciones provocó enfrentamientos armados entre ambos países e incluso matanzas entre civiles en las zonas fronterizas. Como vemos, la ecuación desertificación-migraciones no tiene una solución sencilla –es por ello que debemos apartarnos de las simplificaciones teóricas al construir escenarios futuros o proponer políticas para atajar estas situaciones.

¹⁰ Aunque nos centramos en el caso de Tambacounda, algo similar ocurre en muchas regiones de la franja del Sahel. Por ejemplo, en Níger, la degradación de la tierra debido a la sobreexplotación agrícola, no compensada por ninguna estrategia de nutrición del subsuelo, es también origen del abandono de las zonas rurales. También los suelos pueden verse degradados por el sobre-pastoreo de las tribus nómadas del Sahel.



3. Aproximación al área: África occidental y la franja del Sahel

3.1. África occidental: geografía e indicadores socio-económicos¹¹

África occidental es un área con gran diversidad de paisajes, bio-regiones y culturas. Está limitada al oeste y al sur por el Océano Atlántico y al norte por el desierto del Sahara. Al este, el límite es menos preciso, generalmente se considera la línea entre el Monte Camerún y el Lago Chad.

Los 16 países que constituyen África occidental tienen un peso demográfico global de 242 millones de habitantes –con 130 millones concentrados en Nigeria. Se trata de un grupo política y económicamente muy diverso, como se puede observar en los anexos, donde se perfilan en detalle las características socio-políticas y económicas de los países sahelianos de la muestra. Pero nuestra intención en este epígrafe es lanzar una mirada de conjunto a la región.

Así pues, políticamente las situaciones varían desde el conflicto abierto a inestabilidades que podrían derivar en una guerra civil, o consolidadas democracias. En el caso de la economía, encontramos más similitudes en las cifras de indicadores socio-económicos internacionales que apuntan hacia la extrema pobreza de la región. La renta *per cápita* del conjunto ascendía tan sólo a 326 dólares americanos en 2004. Los indicadores sociales básicos, establecidos por el PNUD, clasifican todos los países de la región –con excepción de Ghana– dentro del grupo de ‘bajo desarrollo humano’. De hecho, todos ellos –salvo Nigeria, Ghana y Côte d’Ivoire– pertenecen al grupo de ‘países menos desarrollados’.

La mayoría de las economías del conjunto occidental están a penas diversificadas. La actividad industrial es limitada y el comercio se centra en productos del sector primario: agricultura y ganadería en las zonas rurales, pesca en los países costeros (especialmente Mauritania y Senegal), minería (sobre todo en Malí y Mauritania) y petróleo (Nigeria). Así pues, las economías regionales son extremadamente dependientes de factores exógenos, como fluctuaciones del precio del petróleo, variaciones climáticas y cambios en las políticas de los países importadores de sus productos.

Si bien el crecimiento económico del conjunto asciende a 3% en el período que se inaugura en 1994, el PIB regional sumaba 78.893 millones de dólares americanos en 2004 – con Nigeria acaparando más de la mitad de esta cantidad (alrededor de 41.373 millones).

Con respecto al comercio intra-regional, las cifras oficiales permanecen discretas –y ello a pesar de las iniciativas de integración regional. En 2001, el comercio interior representaba tan sólo el 13% del comercio total –en 1996, suponía el 11%. Estos datos revelan una falta de complementariedad entre las economías de la región, así como la resistencia a la desaparición de barreras, de carácter arancelario o no arancelario. De todos modos, es preciso señalar que las cifras oficiales no reflejan la realidad del ‘comercio informal’ transfronterizo –muy extendido en África occidental.

En cuanto al comercio exterior, las estadísticas apuntan a una evolución positiva desde 1996. En 2003, las exportaciones de África occidental sumaron 32.056 millones de Europa, suponiendo un crecimiento de 7.5% con respecto a 2002. La Unión Europea es el principal socio comercial de la región, representando en 2003 el 32% de las exportaciones regionales y

¹¹ Overview of the regional EPA negotiations: West Africa-EU Economic Partnership Agreement (ECDPM InBrief 14B), ECDPM, Maastricht, 2006, en www.ecdpm.org/inbrief14b



el 37% de las importaciones. Por su parte, los Estados Unidos han aumentado su presencia en la zona, acaparando para el mismo período el 27% de las exportaciones y el 8% de las importaciones de la región. Otros países, como India y Brasil, se están convirtiendo en importadores clave de los productos regionales, mientras que China y Corea del Sur crecen en importancia como exportadores hacia la región.

Los productos agrícolas representaron el 31% de las exportaciones de África occidental hacia la Unión Europea en 2004, aunque la importancia de este sector fue eclipsada por el valor del petróleo nigeriano. Los dos principales productos de exportación hacia Europa son: el petróleo y el cacao –representando respectivamente el 45% y el 21% del total de las exportaciones a Europa en 2004. A pesar de los esfuerzos realizados para integrarse en la economía mundial, la región occidental africana se ha mostrado hasta ahora incapaz de beneficiarse de su ascendente liberalización comercial. Como ilustración de este punto, los flujos comerciales UE-África occidental supusieron tan sólo un 1.25% de las exportaciones de la UE y un 1.03% de las importaciones, en 2004.

3.2. Sequías, desertificación y migraciones en la franja saheliana

Según un nuevo informe de la agencia norteamericana *Famine Early Warning Systems Network* (Red de Sistemas de Detección Temprana del Hambre), la zona climática del Sahel –entre el desierto del Sahara y las sabanas húmedas– ha estado aproximándose más a la desertificación durante el siglo pasado.

El Sahel ha sufrido al menos cuatro sequías importantes durante el siglo XX, a saber: (a) 1914-1918; (b) 1942-1947; (c) 1968-1973 y (d) 1983-1985. En concreto, la sequía de 1968-1973 ocasionó la muerte de más de 250.000 personas en todo el Sahel¹². Se trata, como vemos, de una catástrofe humanitaria. Pero la degradación definitiva del subsuelo en zonas semi-áridas de la geografía africana puede convertirse, como ya hemos señalado, en un problema de carácter estructural, incidiendo negativamente en las economías de la franja y empujando a las poblaciones a emigrar.

El hecho de que la hambruna siga afectando en la actualidad, prioritariamente, a aquellos países de la región que padecieron las sequías de 1983-1985 se vincula con los siguientes factores regionales¹³:

- (a) Precipitaciones limitadas y una exageradamente larga estación seca;
- (b) Sequías recurrentes –como elemento habitual del clima– provocadas por perturbaciones en la circulación de vapor de agua entre el Pacífico y otras regiones;
- (c) Degradación y desecación de la tierra;
- (d) Escasez de las llamadas ‘aguas azules’, de lluvia, para recargar acuíferos y ríos;

El factor climático ha enfrentado regularmente a los pueblos del Sahel a hambrunas, desplazamientos forzados y otros problemas relacionados, de mayor gravedad, por cuanto

¹² Basado en informaciones de *Afrol News*, en www.afrol.com

¹³ Falkenmark, Marlin: “Doping with growing water scarcity. The key stop desertification driven environmental disruptions”, en Puigdefabregas *et al.*, *op. cit.*, p. 2.



tienen de irreversible, como la desestabilización del modo de vida de grupos poblacionales como los Tuareg –la llamada “ crisis del nomadismo “. Sin embargo, hasta el momento, las políticas aplicadas no han podido atajar un problema que trasciende el ámbito medioambiental y que se está convirtiendo en una lacra para el desarrollo económico de la región. En ocasiones, incluso, estas políticas se han convertido en factores de acentuación de la crisis.

El ciclo de los acontecimientos: el caso de la “sedentarización forzada” de los pueblos Tuareg

A pesar de que la degradación medioambiental no afecta tan sólo al ámbito rural, en la medida en que empuja a las poblaciones campesinas a emigrar a los núcleos urbanos en busca de medios de subsistencia alternativos –donde se ocasionan problemas como la llamada “ hipertrofia “ de ciudades como Dakar o Nouakchott, que provocan a su vez una crisis de ordenación del territorio urbano, con trágicas consecuencias sanitarias para las poblaciones más desfavorecidas–, es en el ámbito rural donde la desertificación presenta sus consecuencias más dramáticas. La “ transformación brutal de las mentalidades “ campesinas tradicionales, tal y como apunta Ndiaye, es una de las manifestaciones más claras del especial calado de la crisis medioambiental en las zonas rurales¹⁴. En este sentido, el caso de las poblaciones Tuareg resulta uno de los más dramáticos.

En 1973, las poblaciones nómadas del norte de Malí se vieron brutalmente afectadas por la sequía¹⁵. Su situación se agravaría con el tiempo, hasta la crisis de hambruna de 1979. Según Amselle, muchos de estos pueblos, como los Peul de la región de Leré, intentaron sin éxito en ese momento convertirse a la agricultura, tras la pérdida de su ganado. En el caso de los Tuareg, el nuevo papel desempeñado por la mujer –sobre todo cuando ésta tiene ascendencia nobiliaria–, que deja la comodidad del hogar y se introduce en la actividad informal para contribuir a la subsistencia del grupo, denota una ruptura de las estructuras sociales sin precedentes para este pueblo de tradición milenaria.

La hambruna de mediados de los 70, tuvo dos consecuencias principales para el área del Sahel: (1) una destrucción masiva de las sociedades organizadas en torno a la actividad ganadera –por la desaparición del ganado, pero también por la muerte de muchos ganaderos–, seguida de una importante “ liberación de fuerza de trabajo ”, dado el número de nómadas en busca de nuevos medios de subsistencia; y (2) una migración hacia las ciudades, donde se saldara el proceso de “ sedentarización y de proletarización “ de los antiguos nómadas¹⁶.

En el caso de los pueblos Tuareg, su difícil adaptación a las nuevas circunstancias, acuciada por sus malas relaciones con los gobiernos de Malí, Burkina Faso y Níger, llevó a finales de los 80 a un conflicto armado de carácter transnacional. En el caso de los Tuareg de Malí, la muerte del ganado provocó un éxodo masivo en todas las direcciones (Níger, Argelia, Libia). Algunos de estos “ refugiados medioambientales “ fueron perseguidos por los gobiernos de los países de acogida. Uno de los enfrentamientos más sangrientos se produjo en

14 Ndiaye, Paul (1992): « La politique de l'environnement: analyse d'une gestion » en Diop, Momar-Coumba (Ed.): *Sénégal. Trajectoires d'un Etat*, Codesria, Dakar.

15 La sequía más conocida de cuantas haya afrontado el Sahel ha sido la de 1973, quizás por la crisis de hambruna que la sucediera y que despertara las alarmas de colectivos humanitarios de todo el mundo –contando, por supuesto, con el nuevo apoyo de los medios de comunicación globales.

16 Amselle, J-L.: « Famine, prolétarisation et création de nouveaux liens de dépendance au Sahel », *Politique Africaine*, nº1, p. 5.



mayo de 1990, en Tchín Tabaraden, donde –tras el ataque a una gendarmería por un grupo Tuareg– se produjo una represión brutal del ejército contra las poblaciones Tuareg. También en Malí, en julio del mismo año, a raíz de la muerte de un oficial en el transcurso de un asalto a la prisión de Ménaka para liberar a un grupo de Tuaregs, el ejército –considerando que los rebeldes eran armados por la vecina Libia– emprendió represalias contra campamentos ocupados únicamente por mujeres, ancianos y niños.

No iremos más lejos en el relato de estos enfrentamientos, que –a pesar de tener una fuerte base política– se apoyan, a la base, en el desacuerdo entre autoridades y Tuareg con respecto a las formas de apropiación de la tierra. No obstante, sí quisiéramos terminar haciéndonos eco de las palabras de Bernus: “ El problema Tuareg no puede ser abordado más que globalmente, aunque podamos temer que los Estados adopten una política concertada de represión, un poco como los policías obran para reprimir el vandalismo. Es necesario, al contrario, buscar en común las soluciones que permitan a los Tuareg participar cada vez más en la gestión de sus países “ de acogida¹⁷.

4. Políticas socio-económicas locales: errores y aciertos

El objetivo de este apartado es profundizar en las prácticas gubernamentales que –a veces pretendiendo combatir la degradación medioambiental, mejorar la gestión de la tierra, proteger el ecosistema o reducir la pobreza– han agudizado el problema del subdesarrollo en la franja del Sahel, así como la conversión de la pobreza del campesinado en un problema estructural. A este respecto, y tras las averiguaciones realizadas, nos sumamos a Châu cuando asegura que el factor climático no ha sido tan crucial para el empobrecimiento de estos países, como la instauración de unos “ sistemas de producción dominados por la economía natural (...) “¹⁸, o lo que viene a ser lo mismo: la aplicación de políticas económicas no adecuadas a las necesidades de los países afectados para evitar que la climatología adversa elimine el medio de subsistencia de un alto porcentaje de la población.

A continuación, presentaremos los aciertos y errores de algunas de las políticas aplicadas en los países del Sahel para hacer frente a la destrucción de las sequías crónicas y la desertificación creciente –también repasaremos, a nivel más general, la evolución de las políticas económicas y de desarrollo rural de África occidental.

4.1. Políticas económicas y de desarrollo rural: los casos de Senegal y de Malí

Hablar de crisis económica en Senegal durante los últimos treinta años es lo mismo que hablar de crisis de la producción y distribución del cacahuete –sector que en 1960 emplea directamente a más de un millón de personas y abarca el 40% de las tierras cultivadas en el país. Al mismo tiempo, la falta de diversificación del sector agrícola y la aplicación de inadecuadas políticas de sustitución industrial hacen encallar al país, que acusa los perjuicios de no haber sabido planificar una política económica para el medio y largo plazo. Según Mbodj, las tres principales fases de evolución de la política económica senegalesa son¹⁹:

¹⁷ Bernus, E.: « Être Toureg au Mali », *Politique Africaine*, nº 47, p. 23.

¹⁸ Châu, Lê: « Politiques économiques et crises durant les 30 années d'indépendance », *Politique Africaine*, nº 47, p. 31.

¹⁹ Mbodj, Mohamed: « La crise trentenaire de l'économie arachidière », en Diop, *op.cit.*, p. 8.



- (1) Entre 1961 y 1971: en el marco de una planificación de corte socialista, se impone la “nacionalización” de la agricultura. En este marco, el sistema pasa a las manos del Estado, que lo comparte con los marabúes o líderes espirituales. Cabe destacar que, desde la época colonial, la economía agrícola senegalesa tiene un carácter puramente extravertido, de manera que el país subsiste gracias a la exportación agrícola, pero debe importar un alimento tan elemental para la dieta senegalesa como es el arroz. Esta extraversion fragiliza la economía senegalesa, frente a la volatilidad de los precios del mercado mundial de materias primas. Las dos instituciones que marcarán el período son: la Oficina de Comercialización Agrícola (OCA) y el Banco Senegalés de Desarrollo (BSD). El primer plan cuatrienal (1961-1965) se centra en la organización de colectividades rurales –a mediados de los 60, éstas abarcan el 70% de la producción, marginando así al circuito privado. A partir del 66, el nuevo Presidente Senghor abre una etapa de acusada tendencia tecnócrata, con el regreso de las grandes agencias públicas de desarrollo. Esta etapa coincide, además, con el alineamiento del precio del cacahuete senegalés con las cifras del mercado mundial –con desastrosas consecuencias para la economía familiar del campesinado senegalés. Una nueva institución se crea: la Oficina Nacional de Cooperación y Asistencia al Desarrollo (ONCAD) –que, esencialmente, compra el grano a los productores locales para luego venderlo a los aceiteros locales o internacionales. Entretanto, la sequía de 1971, sumada al llamado “malestar campesino”, harán que el proceso de nacionalización entre en crisis.
- (2) Entre 1971 y 1979: es el período de las grandes crisis medioambientales y el de la hegemonía de la ONCAD. A partir de la sequía de 1966-1967 y de la caída de los precios del cacahuete, la mayoría del campesinado no puede afrontar la deuda adquirida con el Estado –en términos de compra de semillas, etc.– y, aquellos que pueden pagar afrontan el aumento de su deuda, debido al principio de responsabilidad colectiva de las cooperativas. Éstas son las causas del ya anunciado “malestar campesino”. Este malestar, vinculado al debilitamiento del Estado, provoca el fracaso del proceso de nacionalización, en la medida en que el poder bascula a favor de los grandes productores marabúes. Sin embargo, sólo a partir de los 80, con la intervención del Banco Mundial y del FMI, el Estado senegalés reconocerá el calado de la crisis. Al final de este período, cuatro puntos quedan claros: (a) el movimiento cooperativo ha fracasado; (b) la ONCAD debe ser reformada; (c) las Agencias Regionales de Desarrollo tienen que aumentar su eficacia de cara a las demandas del campesinado; y (d) las poblaciones rurales deben poder gestionar en mayor medida su sector de actividad. En cuanto a la ONCAD, ni siquiera se le concederá una segunda oportunidad, puesto que los organismos internacionales la responsabilizarán del fracaso de la política económica rural, identificándola con el régimen socialista anterior.
- (3) Entre 1979 y 1990: la nueva estrategia no consiste –como podría suponerse– en la desaparición del Estado del sector agrícola, sino que impone una desvinculación financiera, en pos de una mayor eficacia. Los nuevos instrumentos institucionales son: la Sociedad Nacional de Aprovisionamiento del Mundo Rural (SONAR) y la Sociedad Nacional de Comercialización de Oleaginosas de Senegal (SONACOS), que progresivamente irá monopolizando mercado del aceite. Ambos organismos son menos costosos y más eficaces que la ONCAD. Tras los malos resultados de la



cosecha del 1981, el Gobierno anula las deudas del campesinado y aumenta los precios en plena campaña, pero es demasiado tarde y estas medidas sólo benefician a los grandes productores marabúes. Por su parte, la gran mayoría campesina ya ha optado por el mercado paralelo. El agrónomo Dumont, cuya denuncia tendrá un gran calado internacional, critica entonces la “orientación pro-urbana de la política económica del país” y recomienda: la liberación de la actividad campesina con respecto a la tutela estatal, la reorganización campesina en pos de los créditos, la restauración de los suelos y una prioridad a la inversión en la agricultura pluvial al Sur del Senegal, en la pequeña hidráulica y en los pequeños perímetros del valle de Senegal. Sus ideas serán retomadas por el Banco Mundial y el FMI para la elaboración de la llamada Nueva Política Agrícola (NPA). En ésta, “por primera vez el factor climático no se sitúa en el centro de las causas de los problemas agrícolas del país”. Los dos principios básicos de la NPA son: la imposición de las reglas del mercado al sector agrícola y la importancia central del bienestar del campesinado. Sin embargo, en ausencia de toda subvención estatal, los grandes productores se ven de nuevo favorecidos, puesto que sólo estos pueden hacer frente a los riesgos de la agricultura pluvial (almacenamiento, etc.). De hecho, los marabúes llegarán en muchos aspectos a suplir el papel del Estado en su relación con los pequeños productores, acentuando así su control tradicional del crédito rural. Así, “la alianza preconizada entre los pequeños campesinos y los grandes productores remplazaría aquella entre los salarizados urbanos y los grandes productores de culturas de renta (...)”. Esta “reorientación ruralista” supone una cierta “desindustrialización”, a pesar de que hasta el momento Senegal se hubiese contado entre los países más industrializados de África occidental.

Independientemente de estas evoluciones de corte político, lo que hemos de tener presente es que ya desde la época de las independencias, el campesino senegalés se ha visto entramado en un sistema en el que la libertad de autogestión era mínima. Además, según apunta Cruise O’Brien, la monopolización del sector agrícola por parte del Estado –ideada, en principio, para ayudar al campesinado– se convirtió con el tiempo en instrumento a través del cual el medio urbano explotaba al mundo rural²⁰. Así pues, la opción campesina –una vez desatada la crisis medioambiental, y extendido el “malestar campesino”– fue dirigirse hacia la actividad informal. Esto supuso un abandono masivo del ámbito rural hacia las ciudades. Entretanto el fracaso de la política de sustitución industrial impidió la absorción de la fuerza de trabajo liberada y arribada mayoritariamente a Dakar y a otras ciudades costeras. El caldo de cultivo para la inmigración estaba en su punto ya a mediados de los noventa.

Dinámicas similares se repiten en el resto de los países del Sahel, con ciertas particularidades. En el caso de Malí, por ejemplo, con la agravante de las hambrunas, las políticas económicas han girado siempre en torno a la “autosuficiencia alimenticia”. Las principales etapas de la estrategia de autoabastecimiento maliense –que ha ido variando en sus objetivos al cabo de los años, de acuerdo con distintas tonalidades políticas, adversidades meteorológicas, etc.– son, según Phelinas²¹:

- (1) Entre 1960 y 1968: bajo el Gobierno de Modibo Keita, la estrategia de autoabastecimiento se centra en el aprovisionamiento de los mercados urbanos a

²⁰ Cruise O’Brien, D.: « Des bienfaits de l’inégalité. L’État et l’économie rurale au Sénégal », *Politique Africaine*, nº 45, p. 9.

²¹ Phelinas, P.: « La stratégie alimentaire entre la famine et l’autosuffisance », *Politique Africaine*, nº 47, p. 43.



bajo precio, por razones de corte económico, pero también político. En ese momento, Malí es un exportador neto de cereales, por lo que la instauración del monopolio público de comercialización de cereales –a través de la Oficina de Productos Agrícolas de Malí (OPAM)–, y la fijación de precios oficiales se convirtieron en el principal instrumento de la estrategia.

- (2) Entre 1968 y 1980: una serie de sequías catastróficas marcan la estrategia del nuevo Gobierno –de corte socialista– de Moussa Traoré, centrada en “las inversiones hidro-agrícolas, el control del crédito del mundo rural y el equipamiento de las explotaciones”. Los deficientes resultados y el desarrollo de un “malestar campesino”, como en el vecino Senegal, conducirían a mediados de los 70 –sobre todo, bajo la presión de los principales donantes internacionales de ayuda alimenticia– a una reforma del mercado del cereal. El primer paso en este proceso de transformación lo constituye, en 1981, la creación del Programa de Reestructuración del Mercado de Cereales (PRMC). Según la lógica de esta institución, el estancamiento de la producción de cereales se debe a una falta de motivación por parte de los productores, por lo que “el aumento de los precios debía constituir una incitación a la modernización de la estructura productiva agrícola, necesaria para el aumento de las cantidades producidas y poner fin a las exportaciones clandestinas (...)”. Sin embargo, en esta etapa, “la alternancia de períodos de hambruna y de excedente tiene su origen tanto en las variaciones del régimen de precipitaciones, como en la ausencia de una regulación eficaz del mercado de cereales”. Es por esto que se crea la Comisión de Elaboración de una Estrategia Alimenticia (CESA, en sus siglas francesas) en junio de 1981, para reflexionar sobre la coherencia de las acciones previstas en el plan quinquenal 1983-1987²². De hecho, a pesar de la reforma, la frágil situación de la seguridad alimenticia maliense ha persistido debido a: (a) las cantidades de grano insuficientes, a nivel nacional; (b) la imposibilidad por parte de las explotaciones rurales de detener o de posponer las ventas de cereales; (c) la ausencia de regulación inter-temporal del mercado; y (d) la imposibilidad de pago del grano por parte de las capas más desfavorecidas de la población. Además, el sector del cereal –más necesario por la autosuficiencia alimenticia– sigue perdiendo la batalla al algodón, en cuanto a superficie cultivada se refiere; y los grandes productores algodóneros obtienen más beneficios que los pequeños productores al introducirse en el sector del cereal, puesto que tienen un acceso más fácil al crédito y al equipo agrícola, a través de la Compañía Maliense de Textiles (CMT). Así pues, el pequeño campesinado difícilmente se ha desembarazado de sus problemas de abastecimiento alimenticio.
- (3) Entre 1981 y 1985: se crea un plan contable destinado a los inversores extranjeros y se refuerza el aspecto técnico-burocrático de la política económica. En términos de objetivos, se siguen persiguiendo los establecidos en un plan anterior, el de 1974-1978: (a) la satisfacción de las necesidades básicas de la población –en particular, el agua y los cereales–, (b) la reconstitución del ganado perdido en las sequías, (c) la revalorización de los productos primarios, y (d) la salida del país de su aislamiento por su enclave continental. Ninguno de estos objetivos se cumplirá realmente, ni en éste, ni en los planes sucesivos. Además, el plan no llegará a

²² La CESA hizo pública en marzo de 1983 en el Diario Oficial su intención de alcanzar la autosuficiencia alimenticia en el horizonte de 2000. Juzguen por ustedes mismos.



emplear más que el 55% de las inversiones totales –de las cuales, un 41% se dirigirá al sector rural.

- (4) Entre 1987 y 1991: un nuevo plan se pone en marcha. Se trata de un conjunto de programas de salvamento para rescatar al país, debilitado por las crisis económicas, financieras y alimenticias. Entre los objetivos fundamentales de este nuevo plan se encontraban: alcanzar la autosuficiencia y la seguridad alimentarias; y (b) luchar contra la sequía y la desertificación. Con respecto a este último factor, como señala Châu, “la degradación socio-económica de Malí no se explica únicamente por las malas coyunturas y las sequías que han afectado el Sahel, sino también, y sobre todo, por la hipoteca del país y la pauperización de sus habitantes”²³. El autor subraya la extrema dependencia económica externa del país como factor clave que impide el trazado de una estrategia alimenticia a medio o largo plazo. Otros problemas se han derivado de deficiencias del sistema –por ejemplo, “la liberalización de las importaciones en 1981 condujo en dos ocasiones (1986/1987 y 1988/1989) a la mala venta generalizada de la producción local, tras demandas demasiado importantes para las necesidades del país, por parte de los comerciantes”²⁴–, así como de la misma ayuda alimenticia externa –cuando toneladas de grano demandadas en 1985, fueron distribuidas tardíamente en 1986, año de buena cosecha.

En todo caso, insistimos en que, a pesar de sufrir una pluviosidad deficiente, la mayor traba para asegurar la seguridad alimenticia del que es uno de los países más pobres del mundo tendrá que pasar por el trazado de políticas agrícolas apropiadas –sin olvidar el papel que podría desempeñar el Estado para aplacar la volatilidad de precios propia del mercado del cereal. Lo que está claro es que –y esto es aplicable al resto de países de la zona– el modelo de crecimiento económico, basado en la exportación de productos primarios y la industrialización para la sustitución de importaciones se debe considerar “ineficaz y agotado”.

4.2. Políticas de descentralización y conflictos relacionados: el sistema de realimentación regional de la problemática migratoria²⁵

Cuando empleamos el término “descentralización”, nos referimos a la transferencia a diversas corporaciones u oficios de parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado²⁶. En el caso de África occidental, este traspaso de poderes se venía produciendo desde antes de la época colonial –de hecho, con el advenimiento de las independencias, la organización de colectividades se contempló como vía óptima para el desarrollo agrícola²⁷.

²³ Amselle, *op. cit.*, p. 9.

²⁴ Mbodj, *op. cit.*, p. 10.

²⁵ Este epígrafe está basado en las aportaciones de diversos autores para la obra colectiva: Totté, Marc; Dahou, Tarik y Billaz, René (2003): *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Karthala.

²⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua, vigésima segunda edición, 2001, en <http://buscon.rae.es/draeI/> (consultado el 2 de octubre de 2007).

²⁷ Estas colectividades presentaban diferencias con respecto a los regímenes políticos de la zona. Así pues « podemos distinguir entre formas autoritarias como la *Ujaama* (Tanzania), con el desplazamiento de población y unas consecuencias de sobrepasan el marco estrictamente agrícola, o las granjas de Estado (Fapa) en Guinea, que constituyen un fracaso agrícola patente; pero también se trata de formas cooperativas que evolucionan en un clima político y económico más ‘liberal’, como las cooperativas de aprovisionamiento, de crédito y de comercialización en Senegal y en Níger », en Bosc, Pierre-Marie; Berthomé, Jacques; Losch, Bruno y Mercoiret,



Las llamadas “políticas de municipalización” se generalizaron en los años noventa, vinculadas a los planes de ajuste estructural. De hecho, el nuevo empuje descentralizador se derivó de la fertilización del “sistema de filiales” establecido anteriormente por los programas de cooperación internacional que, en principio, tenían un carácter provisional.

La descentralización post-independencia se puso en marcha a través de dos dispositivos constituidos a escala nacional, (a) las oficinas estatales de comercialización y (b) las cooperativas “primarias”, encargadas de la colecta y el agrupamiento de los productos agrícolas –estas organizaciones locales se desarrollaron en primer lugar en Senegal y en Burkina Faso. La comunidad rural se constituía entonces como “un órgano autónomo de gestión territorial que detentaba a solas –*a priori*– el derecho de asignar las tierras” pertenecientes al Estado²⁸. Posteriormente, en los años 70 y 80, a la iniciativa local se sumó la de los organismos internacionales. A este respecto, cabe señalar que los proyectos impulsados por la financiación externa presentaron el riesgo de “debilitar las formas tradicionales de acción pública “ –como ocurriera en Senegal–, debido a que “ los medios disponibles fueron progresivamente destinados en prioridad a dichos proyectos”²⁹.

Aunque a través de las organizaciones emergentes de la descentralización se pretendía activar el “capital social” rural, confiando en los beneficios de su autogestión, la falta de una asignación financiera suficiente, la prioridad concedida por las cooperativas a las producciones que interesaban al Estado, así como el entorpecimiento ocasionado por la ausencia de auténticas políticas de ordenamiento territorial y apropiación de la tierra, impidieron que este objetivo se llevase a buen término. Además, debido a los recursos naturales escasos –diezmados por las sucesivas sequías–, las colectividades rurales debieron erigirse en árbitros de querellas civiles sobre el acceso a y la distribución de la tierra.

En Senegal, según Guèye y Tall, la acción descentralizadora del Estado en 1996 viene acompañada de un proceso de “urbanización”, en el que ciertos centros poblacionales rurales se convierten progresivamente en centros urbanos. Es decir, la descentralización, debido a “la creación de colectividades locales urbanas y rurales que reivindican nuevos recursos y poderes ha contribuido a uniformar prácticas, expectativas y ambiciones”. Así, los dos ámbitos se integran y “en esta zona de ‘encuentro’ se perfilan nuevos actores y modalidades de apropiación del suelo urbano, caracterizadas por lógicas híbridas, urbanas y rurales a la vez”.

Tomemos, por ejemplo, el caso de la comuna senegalesa de M’Bour³⁰. Dos son los motores que han contribuido al crecimiento excepcional de M’Bour en los últimos decenios: la pesca y el turismo. Este nuevo centro floreciente, en medio de la devastación que afecta al sector del cacahuete, atrae la inmigración procedente de las zonas rurales. Al empuje poblacional del campesinado se suma la “bulimia” inmobiliaria del sector hostelero, de manera que ya a principios de los 80 la comuna comienza a extenderse, engullendo algunas comunidades rurales. Éstas –sin poder acudir a documentos escritos oficiales que delimiten las tierras que les pertenecen– tardaron en reaccionar, pero las nuevas atribuciones ganadas por la descentralización dieron un vuelvo a su situación a mediados de los 90. Para entonces muchos campesinos desposeídos habían entrado en la lógica de la comuna, vendiendo sus

Marie-Rose: « Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines: de la protection sous tutelle à la mondialisation » en Amselle, *Op. Cit.*, p. 9 (Traducción propia).

²⁸ Guèye, Cheikh y Tall, Serigne Manssur. « Mutations foncières urbaines et décentralisation au Sénégal: quelles articulations? », *Ibid.* p.9.

²⁹ Totté *et al.*, *Op. cit.*, p. 14.

³⁰ *Ibid.*, p.14.



tierras, o bien instalándose –a veces, aldeas enteras– en la periferia urbana, para combinar actividades rurales y urbanas. Como vemos, y en contra de la opinión más extendida, en el Sahel, no siempre los campesinos acuden al encuentro de la ciudad. A veces, ésta les aborda en sus propias parcelas de cultivo. También los campesinos han sabido aprovechar la nueva situación económica, aprovechándose de los mecanismos oficiales –véase, las atribuciones concedidas por el proceso de descentralización–, cuando así les convenía, para luego rayar en la ilegalidad, con –por ejemplo– la práctica de actividades “informales” en los cada vez más extendidos núcleos urbanos.

En todo caso, la práctica de la descentralización, que podría haber aportado enormemente al desarrollo de las zonas rurales, ha acabado entrapándose en las malas prácticas “clientelistas” –con respecto, sobre todo, a la distribución de la tierra– y, en algunos casos, xenóforas –expulsión de extranjeros, etc.– entre otras. Es el caso de Mauritania, donde el proceso de descentralización comenzara en 1985. La “crisis territorial” mauritana se caracterizó, desde mediados de los 70 –momento en que comienzan las ocupaciones ilegales de terrenos en la periferia de los núcleos urbanos–, por un conjunto de prácticas de apropiación ilegal de la tierra. Esta problemática se vio agudizada por la distribución incontrolada de parcelas a las víctimas climáticas. La insoportable presión demográfica en ciudades como Nouakchott o el enclave portuario de Nouadhibou llevó a las autoridades a la expulsión masiva de extranjeros, en su mayoría hacia Senegal –práctica que endureció el conflicto que desde 1989 enfrentaba a ambos países³¹. Como vemos, el calado de la ola descentralizadora que atravesará la región desde mediados de los 80 trasciende el ámbito local e incluso nacional, por lo que su reforma exigirá una “respuesta global e integrada”.³²

4.3. Políticas medioambientales: ¿parte de la solución o parte del problema?³³

El desacierto de la práctica política en la franja del Sahel, en cuanto a frenar la desertificación y desarrollar las zonas rurales se refiere, alcanza carices casi paradójicos en el caso de la protección medioambiental. De nuevo, suele ser la intervención exterior para frenar la degradación medioambiental la que sesga la necesaria visión de conjunto de una problemática profundamente humana, por cuanto la supervivencia se encuentra en el centro del rompecabezas. Así, según señala Bourgeot, “en un contexto de lucha contra la degradación medioambiental, sobre todo tras la sequías de 1969-1973 y 1984-1986, el *World Wild Life Fund* (WWF) decidió crear dos reservas naturales estrictamente delimitadas y rigurosamente legisladas”.

Dichas reservas se constituyeron en su día para proteger los parajes nigerianos de las supuestas “técnicas predatoras naturales” aplicadas por los pastores nómadas. Estos, por su lado, las percibieron como una “privatización” del espacio tradicionalmente abierto a la práctica nómada. En concreto, al impedir el acceso a las zonas de repliegue, que son complementarias de las zonas de pastoreo de l’Kir, las reservas venían a alterar completamente el sistema de producción de los Tuareg. Tal y como señala Bourgeot, las

³¹ « El crecimiento urbano espectacular que ha conocido Mauritania durante los últimos tres decenios ha sido probablemente el más importante del África negra, con una media de 10,2% entre 1962 y 1977 ». Koita, T.: « Migrations, pouvoirs locaux et enjeux sur l’espace urbain », *Politique Africaine*, nº 55, p.101.

³² Mercoiret, Jacques: « Un exemple de rapprochement des acteurs, en zone rurale, à l’échelle d’un département: le cas de M’Bour, au Sénégal », en Amselle, *Op. cit.*, p.9.

³³ Este epígrafe está completamente basado en: Bourgeot, A.: « Le désert quadrillé: des Touaregs au Niger », *Politique Africaine*, nº 38, p. 68.



reservas supusieron la conversión del espacio controlado tradicionalmente por el pastoreo en un espacio controlado por una institución privada (la WWF), que se regía por finalidades muy concretas y en conflicto con los intereses de las poblaciones humanas de la zona.

Aunque el caso de estas reservas nigerianas no pueda extrapolarse a otros países de la zona, sí resulta ilustrativo de los perjuicios que las políticas parciales, bien para atacar la desertificación, bien, por ejemplo, para atender las necesidades de los refugiados –véase, la atribución descontrolada de tierras, que serán explotadas sin descanso en pos de la supervivencia– pueden ocasionar. La desconexión de los intereses de los distintos organismos exteriores que intervienen en la zona exige, a este respecto, un gran esfuerzo de coordinación por parte de las autoridades nacionales.

Conclusión: ¿hacia dónde apuntan las soluciones?

La ayuda externa a los países no industrializados, que pretenda contrarrestar el fenómeno de la desertificación, con su problema asociado de la migración, deberá dirigirse a los intereses de la población: apoyar la educación medioambiental, suministrar protección a la biodiversidad, propiciar la participación de los gobiernos locales y nacionales, promover la generación de rentas fuera del sector ganadero, cuidar la seguridad política y facilitar la cooperación eco-geográfica³⁴.

Una propuesta básica, contemplada en el *World Energy Outlook 2006*³⁵, es el cambio en los métodos de cocina en el campo y los núcleos urbanos de las zonas áridas, que acusan procesos de desertización. Otra, por ejemplo, se refiere al cambio en las técnicas de pastoreo y en los sistemas de producción agrícola –dado que los campesinos africanos son extremadamente habilidosos, dichas reformas podrían perfectamente apoyarse en sus conocimientos ancestrales.

De todos modos, debemos tener presente que estas políticas no son fáciles de aplicar, puesto que –en la mayoría de los países del Sahel– afrontan importantes obstáculos. Principalmente: (a) socio-culturales, como la persistencia de la mentalidad pro-natal sostenida por las creencias tradicionales y religiosas; (b) y financieros, como el hecho de que las familias numerosas tengan más posibilidades de sobrevivir, cuando la pobreza es aguda –así pues, la familia es un elemento clave que tendrá que ser considerado en la propuesta de soluciones. Por supuesto, teniendo en cuenta sus importantes consecuencias internacionales, estos problemas tendrán que ser solucionados a nivel –cuanto menos– regional³⁶.

³⁴ Westing, Arthur H. (1995): “Socio-political dimensions of desertification-induced population movements”, en Puigdefabregas *et al.* (eds.), *Op. cit.*, p. 2. (Pág. 41)

³⁵ “En los países en desarrollo, especialmente en las zonas rurales, dos mil millones y medio de personas confían en la biomasa, procedente de la madera, el carbón, el estiércol animal (...) El uso de la biomasa no tiene en sí nada de negativo, pero en muchos casos estos recursos son explotados de manera no sostenible y pueden tener consecuencias adversas para la salud, el medio ambiente o el desarrollo económico”. “Energy for cooking in developing countries”, Chapter 15, *World Energy Outlook 2006*.

³⁶ “La desertificación afecta a un gran número de países, a menudo de manera similar, en el área del Sahel, por ejemplo, y tiene repercusiones más allá de las fronteras de cada país, de la región y del continente”. Lohrmann, Reinhard. “The need for enhanced international cooperation in addressing environmental migration issues”, en Puigdefabregas *et al.* (eds.), *Op. cit.*, p. 2. (Pág. 231)





PROYECCIONES DE CLIMA PARA EL PERIODO 2011-2040 EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA OCCIDENTAL Y SU IMPACTO EN LA AGRICULTURA DE LA REGIÓN

Clemente Gallardo-Andrés¹

Universidad de Castilla-La Mancha

Enrique Sánchez²

Universidad de Castilla-La Mancha

Margarita Ruiz-Ramos³

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen:

Se han utilizado los resultados de 12 AOGCMs (Modelos de Clima Globales) disponibles en la base de datos "WCRP CMIP3 multi-model database" para analizar las proyecciones climáticas bajo el escenario de emisiones SRES A2 para el periodo 2011-2040. No hay muchos trabajos enfocados en este periodo, por lo que su estudio es vital para el desarrollo de estrategias a corto y medio plazo como las que requiere el tema de las migraciones. Los resultados obtenidos indican que se proyectan aumentos de temperatura de alrededor de 1°C en la región del África Subsahariana Occidental. La tendencia para la precipitación es de ligero aumento en la mayoría de las zonas. Estos dos factores implican un ligero aumento de la aridez en las zonas costeras entre Senegal y Camerún, y una disminución en las zonas más interiores. Como consecuencia las proyecciones de disminución de rendimientos agrícolas en la región son dominantes.

Palabras clave: cambio climático; agricultura; África occidental.

Title in English: "Climate projections for the period 2011-2040 over West Africa and their impact over the agriculture of the region"

Abstract:

The results of 12 AOGCMs (Atmospheric-Oceanic Global Climate Models) available at WCRP CMIP3 multimodel database have been used to analyze the climatic projections under SRES-A2 emissions scenario for the period 2011-2040. There are not many studies focused on this period, but it is essential to develop strategies on short and medium range, such as the ones needed for migration issues. The results obtained indicate temperature increases around 1 degree for the West Sub-Saharan Africa region. The trend for precipitation is towards a slight increase over most of the areas. Both factors imply a slight increase in aridity over the coastal areas from Senegal to Cameroon, and a decrease over the inland areas of the region. As a consequence of these projections a decrease in agricultural yield is dominant over the most of the region.

Keywords: Climate Change; Agriculture; West Africa.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Clemente Gallardo-Andrés es investigador y profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha. Su principal línea de investigación es la modelización atmosférica.

Dirección: Instituto de Ciencias Ambientales, Campus Fábrica de Armas de la UCLM, Avda. Carlos III s/n, 45071 Toledo, España. *E-mail:* Clemente.Gallardo@uclm.es.

² Enrique Sánchez es investigador y profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha. Su principal línea de investigación es la modelización atmosférica.

Dirección: Facultad de Ciencias del Medio Ambiente, Campus Fábrica de Armas de la UCLM, Avda. Carlos III s/n, 45071 Toledo, España. *E-mail:* E.Sanchez@uclm.es.

³ Margarita Ruiz-Ramos es contratada Juan de la Cierva, investigadora y profesora de la Universidad de Castilla-La Mancha. Su principal línea de investigación es la modelización de cultivos.

Dirección: Instituto de Ciencias Ambientales, Campus Fábrica de Armas de la UCLM, Avda. Carlos III s/n, 45071 Toledo, España. *E-mail:* Margarita.Ruiz@uclm.es.



Introducción

El clima es un factor determinante en la evolución socio-económica del continente africano y se puede decir que su relevancia es mayor que en otras regiones del planeta. Esta dependencia del clima es en parte debida al gran peso que la agricultura tiene en la economía de muchos países del continente. La capacidad de presión y desestabilización que el clima tiene en cualquier parte de la Tierra se ve incrementada en África debido a su interacción con los numerosos conflictos y disfunciones estructurales que existen en la región.

La necesidad de una adecuada proyección del clima futuro y sus impactos en las diversas actividades y procesos sociales, económicos y políticos es especialmente importante en África debido a la vulnerabilidad de este continente. Para la consecución de este objetivo los modelos atmosféricos de circulación general con océano acoplado (AOGCMs en sus siglas en inglés) son el procedimiento más adecuado. Estos modelos tienen una gran consistencia teórica y han demostrado gran capacidad para reproducir el clima actual y el pasado. Como consecuencia, los AOGCMs son la más potente y fiable herramienta para estudiar cómo se comportará el clima en el futuro.

En el presente estudio se analizan los resultados de un amplio conjunto de los AOGCMs presentes en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC⁴ para la región subsahariana occidental de África. El objetivo del trabajo es conocer como evolucionaría el clima en la región en las próximas décadas bajo algunos de los posibles escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero. Esta proyección del clima futuro se utiliza como base para analizar los previsibles impactos en algunas actividades socio-económicas de la zona, prestando la principal atención a la agricultura.

1. Metodología del estudio

Los resultados que se presentan aquí son el resultado de un análisis parcial de la base de datos “WCRP CMIP3 multi-model database”⁵ Esta base de datos incluye una gran variedad de variables de la salida de los AOGCMs incluidos en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC. De los 24 AOGCMs disponibles se han seleccionado 12 (ver tabla 1) pues se ha descartado el resto por no aportar los datos necesarios o por tener una resolución excesivamente baja para los objetivos de este estudio. Las variables extraídas han sido temperatura del aire junto al suelo y precipitación. Los principales datos con los que se ha trabajado pertenecen a las simulaciones conocidas como “Clima del siglo XX”, que reproduce las características climáticas del siglo XX, y “SRES A2” que da el clima bajo el escenario de emisiones del mismo nombre⁶. De la primera simulación se ha analizado el periodo 1961-1990 (periodo de referencia) y de la segunda el periodo 2011-2040. También se han hecho estudios complementarios del periodo 2041-2070 del escenario SRES A2, así como del periodo 2011-2040 del escenario SRES B1⁷. Debido a que este estudio se enmarca en el

⁴ Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor y H.L. Miller (eds.) (2007): *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, United Kingdom y New York, NY, USA, Cambridge University Press.

⁵ WCRP CMIP3 multi-model database, en <https://esg.llnl.gov:8443/index.jsp>

⁶ Nakicenovic, Nebojsa y Swart, Rob (eds.) (2000): *Special Report on Emissions Scenarios*, Cambridge, United Kingdom y New York, NY, USA, Cambridge University Press.

⁷ Ibid.



análisis de las presiones migratorias en el futuro próximo, el trabajo se ha enfocado principalmente en el periodo 2011-2040.

Nombre del modelo	País	Resolución
BCCR-BCM2.0	Noruega	2,8 × 2,8
CCSM3	EE.UU.	1,4 × 1,4
CGCM3.1(T47)	Canadá	3,75 × 3,75
CNRM-CM3	Francia	2,8 × 2,8
CSIRO-Mk3.0	Australia	1,9 × 1,9
ECHO-G	Alemania/Corea	3,75 × 3,75
GFDL-CM2.0	EE.UU.	2,5 × 2
GFDL-CM2.1	EE.UU.	2,5 × 2
IPSL-CM4	Francia	3,75 × 2,5
MIROC3.2(medres)	Japón	2,8 × 2,8
PCM	EE.UU.	2,8 × 2,8
UKMO-HadCM3	Reino Unido	3,75 × 2,5

Tabla 1. Modelos utilizados en este estudio

Los datos de temperatura y precipitación vienen dados en mallas diferentes para cada uno de los modelos utilizados, como consecuencia la primera tarea ha consistido en interpolar todos los datos a una malla común. Esta malla tiene una resolución de 3 × 3 grados en latitud-longitud geográfica, que es intermedia con respecto a las resoluciones de partida de los AOGCMs y resulta suficiente para los objetivos planteados. Una vez homogeneizada la disposición espacial de los datos de todos los modelos fue necesaria la elaboración de medias climatológicas a partir de los valores medios de los meses individuales. Posteriormente se compararon las temperaturas y precipitaciones del “clima del siglo XX” con las de los escenarios futuros. Finalmente, se analizaron conjuntamente los cambios en temperatura y precipitación mediante el índice de aridez definido implícitamente en la clasificación de climas de Köppen⁸-Trewartha⁹. Todo este estudio se centró en la región de interés, que se

⁸ Köppen, W: “Das geographische System der Klimate”, en Köppen, W. y Geiger, R. (eds.) (1936): *Handbuch der Klimatologie*, Berlin, Gebrüder Borntraeger, pp. 1-46.

⁹ Trewartha, G. T. y Horn, L. H. (1980): “Köppen's classification of climates”, en *An Introduction to climate*, 5ª ed., New York, McGraw-Hill, pp. 397-403.

encuentra aproximadamente delimitada por los paralelos 10° Sur y 33° Norte y los meridianos 20° Oeste y 30° Este.

Una vez determinada la proyección de cambio de clima para la región estudiada se analizó el impacto que sobre los cultivos básicos de las distintas zonas podrían tener estos cambios. Para ello se utilizó el conocimiento de los principales sistemas agropecuarios de la región, así como la experiencia que la modelización de cultivos nos da acerca del impacto que sobre la agricultura tienen los cambios en las variables climáticas.

2. Proyecciones climáticas

2.1. Temperatura

En toda la zona (ver figura 1) se proyectan aumentos de temperatura en el periodo 2011-2040 del escenario SRES A2 respecto al periodo de referencia (1961-1990) En las regiones más cercanas al océano (Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Burkina-Fasso, Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín, Nigeria y Camerún) el aumento se encuentra alrededor de 1°C y es bastante constante a lo largo del año. En las regiones del interior (gran parte de Mauritania, Malí, Níger y Chad) el aumento es un poco mayor, aunque sin alcanzar los 2°C.

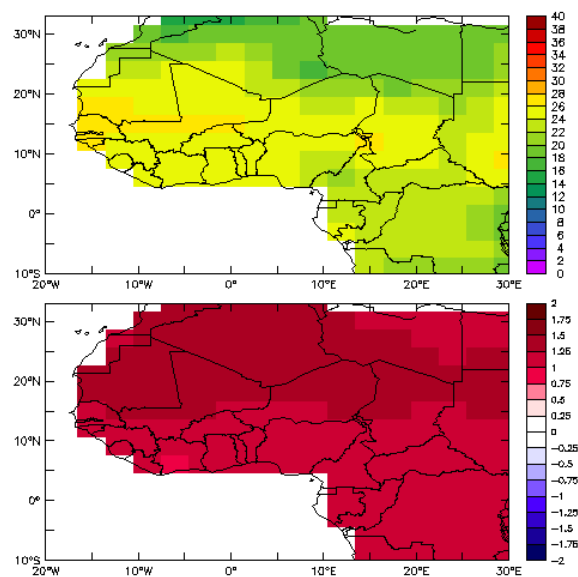


Figura 1. Temperatura climatológica media de 12 modelos en °C para el periodo de referencia 1961-1990 (arriba) Aumento de temperatura en °C proyectado en el escenario de emisiones SRES A2 para el periodo 2011-2040 (abajo)

Todos los modelos analizados dan aumentos de temperatura en todos los meses y las diferencias entre modelos no son grandes. Por tanto, la señal de aumento de la temperatura es

bastante homogénea en la región, consistente y con una incertidumbre baja dentro del marco del escenario de emisiones elegido.

2.2. Precipitación

En la figura 2 se puede observar que en la zona compuesta por Mauritania, norte de Malí, Níger y Chad los cambios en precipitación en el invierno no son significativos por ser un periodo con escasas o nulas precipitaciones. En verano y otoño hay un moderado aumento de precipitaciones en esta zona, especialmente al norte de Malí y en Níger. En la primavera las variaciones son ligeras y sin un patrón espacial marcado.

En la zona costera, de Senegal a Camerún e incluyendo Burkina-Faso y sur de Malí, en el periodo de lluvias que se centra en el verano (de mayo a septiembre) los cambios en precipitación son pequeños con tendencia a la disminución al oeste y al aumento al este. En invierno no se observa una señal clara y homogénea, mientras que en otoño existe un ligero aumento. En primavera existe un ligero aumento de la precipitación al oeste de la zona y una pequeña disminución al este. Parece, por tanto, que en la parte oriental de la región estudiada se señala un desplazamiento hacia el otoño del periodo de lluvias.

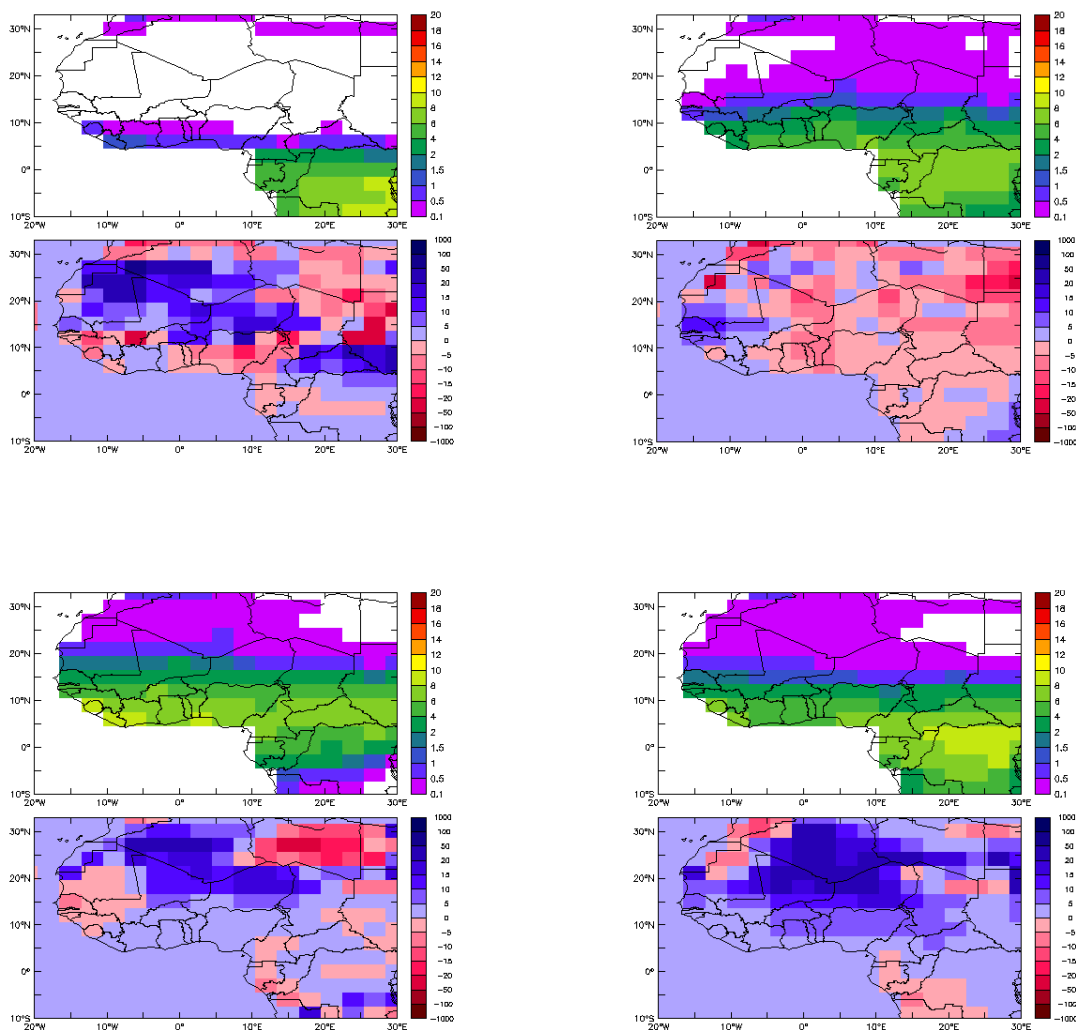


Figura 2. En la parte superior de cada panel se ve la precipitación climatológica media de los 12 modelos en mm/día para el periodo de referencia (1961-1990) En la parte baja de cada panel se pueden ver los cambios en precipitación (en porcentaje respecto al periodo de referencia) proyectados según el escenario de emisiones SRES A2 para el periodo 2011-2040 respecto al periodo de referencia 1961-1990. En el panel superior izquierdo se muestran los resultados para el invierno (diciembre, enero y febrero), en el panel superior derecho para la primavera (marzo, abril y mayo), en el panel inferior izquierdo para el verano (junio, julio y agosto) y en el panel inferior derecho para el otoño (septiembre, octubre y noviembre)

En el conjunto del año los cambios esperables en precipitación (figura 3) son un moderado aumento en el norte de Malí y Níger y también un aumento, pero ligero, en la mayoría del resto de las zonas. Las excepciones se encuentran en Senegal, Gambia, Guinea, Sierra Leona, sur de Ghana, sur de Togo, sur de Benín, suroeste de Nigeria y Camerún. En estas últimas zonas se proyecta un ligero descenso de la precipitación acumulada anual.

Un aspecto que necesita ser destacado es el hecho de que los resultados de precipitación son bastante diferentes para distintos modelos. De este modo, se puede observar como en la práctica totalidad de la región estudiada hay unos modelos que dan una disminución de las precipitaciones, mientras que los otros dan un aumento. Por tanto, la señal en precipitación no es muy clara y, como consecuencia, la incertidumbre de su proyección es elevada.

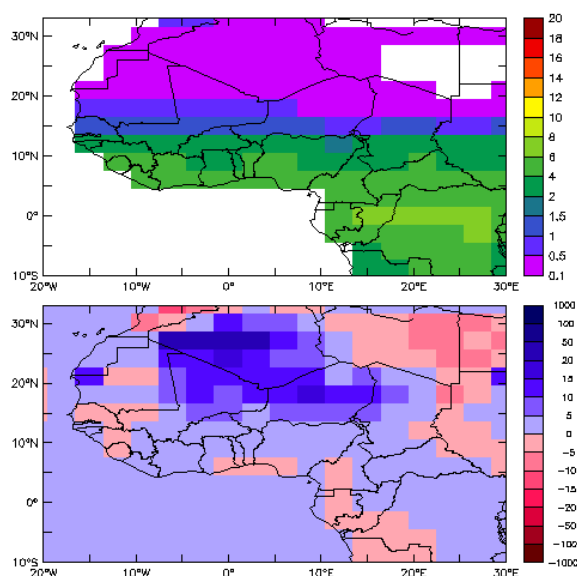


Figura 3. Precipitación anual y cambio de precipitación anual. En la parte superior se muestra la precipitación climatológica media de los 12 modelos en mm/día para el periodo de referencia (1961-1990) En la parte baja se pueden ver los cambios en precipitación (en porcentaje respecto al periodo de referencia) proyectados según el escenario de emisiones SRES A2 para el periodo 2011-2040 respecto al periodo de referencia 1961-1990.

2.3. Aridez

Se ha calculado un índice de aridez (IA) mediante el método que utiliza la clasificación climática de Koeppen-Trewartha para caracterizar el clima seco. El IA nos permite analizar el efecto conjunto de los cambios de temperatura y precipitación, siendo un parámetro directamente relacionado con la capacidad de cultivo y la disponibilidad de recursos hídricos. Valores de IA por encima de 1 se corresponden con climas húmedos y cuanto mayor es el valor más húmedo es el clima. Valores de IA por debajo de 1 indican un clima seco y cuanto más cercano es el valor a cero más seco es el clima. Un IA de 0,5 marca el límite entre el clima semiárido y el árido o desértico.

Se puede ver (figura 4) como en la zona de interés existe un área conformada aproximadamente por Níger, Burkina-Faso, norte de Malí, norte de Nigeria y algunas zonas de Chad donde se apunta una ligera disminución de la aridez. En la parte de carácter árido de este territorio este cambio no debería representar una variación sustancial en su clima, sólo en la parte de sabana (Burkina-Faso, centro de Malí, sur de Níger y norte de Nigeria) podría significar un cambio pequeño pero apreciable hacia un clima más húmedo. En cualquier caso, esta señal no es muy fuerte, pues en la práctica totalidad del área comentada existe bastante discrepancia entre los 12 modelos utilizados.

En el resto de la zona de interés se registra un ligero aumento de la aridez, siendo esta señal más consistente en Camerún y en la región formada por Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona y sur de Malí. En la región compuesta por Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín, centro y sur de Nigeria y gran parte de Chad existe más discrepancia entre los modelos a la hora de asignar un aumento de la aridez y, por tanto, más incertidumbre en la proyección.

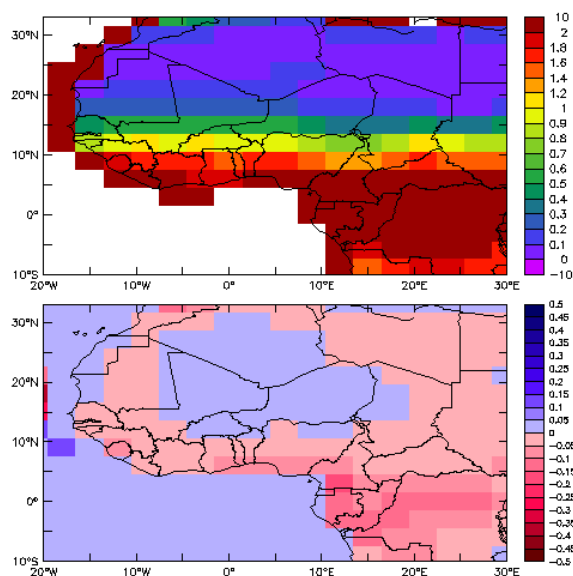


Figura 4. Se representa el índice de aridez (IA) medio de los 12 modelos para el periodo 1961-1990 (parte superior) y su variación proyectada del periodo 2011-2040 respecto al periodo de referencia 1961-1990 (parte inferior) La gama de colores rojos indican aumento de la aridez, mientras que los azules indican disminución de la aridez.



Estos resultados son coherentes con el aumento de temperaturas proyectado para toda la zona, que implica un aumento de la aridez en gran parte de territorio, incluyendo algunas regiones en las que se proyecta un aumento de la precipitación.

La conclusión más relevante de este análisis podría ser que se ha detectado una región (Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona y sur de Malí) en la que hay una señal suficientemente clara de aumento de la aridez y que tiene unos climas relativamente cercanos a los parámetros de clima semiárido y, por tanto, es muy vulnerable ante ligeros aumentos de la aridez y fácilmente desertificable. Además, esta región es el origen de un elevado porcentaje de los inmigrantes que desde la zona de interés llegan en los últimos años al territorio español.

Como se comentó anteriormente, se han realizado dos estudios complementarios. El primero de ellos se centra en el periodo 2041-2070 del escenario de emisiones SRES A2. La principal conclusión de este estudio nos indica que para ese periodo y escenario disminuye un poco más, y con baja incertidumbre, la aridez en la zona interior de la región de estudio. Mientras, en la zona costera que va de Senegal a Camerún se mantiene la aridez en un nivel similar a la del periodo inmediatamente anterior (2011-2040) pero aumentando ligeramente la incertidumbre.

El segundo de estos estudios complementarios se refiere al periodo 2011-2040 del escenario de emisiones SRES B1. En este escenario el crecimiento de la población mundial está mucho más controlado, se busca con mayor intensidad el desarrollo de tecnologías limpias, la relación entre las distintas regiones del planeta es más fluida y se consigue rebajar fuertemente las desigualdades¹⁰. Con estas condiciones las emisiones de gases de efecto invernadero se controlan y a finales del siglo XXI son mucho menores que en el escenario SRES A2. A pesar de ello, en el escenario SRES B1 también se observan numerosas zonas de la región estudiada en las que aumentaría la aridez, pero de una manera menos intensa y extensa que en SRES A2 y con un grado de incertidumbre mayor. Por tanto, se puede concluir que la adopción de unas adecuadas medidas políticas y socioeconómicas globales beneficiaría a la región en las próximas décadas, sin tener que esperar a finales del siglo XXI, sin menoscabo de la necesidad de toma de medidas a escala regional.

3. Proyecciones agronómicas y sus implicaciones

El análisis climático y del IA nos permite discriminar dos zonas, una de ellas dividida en dos subregiones. Para cada una de ellas analizamos a continuación sus sistemas de producción agropecuaria descritos por la FAO¹¹ y los efectos que en ellos y sus habitantes podrá tener el cambio climático.

¹⁰ Nakicenovic, Nebojsa y Swart, Rob (eds.), *op. cit.*

¹¹ Dixon, J.; Gulliver A. y Gibbon, D. (2001): *Farming Systems and Poverty: Improving Farmers' Livelihoods in a Changing World*, Roma y Washington DC, FAO and World Bank.



3.1. Sistemas de producción agropecuaria de la región

La región interior, que conforma el Sahara y las regiones de sabana de transición entre el desierto y la zona costera. En esta zona encontramos principalmente los siguientes sistemas de producción agropecuaria:

A) Disperso, ocupando la mayor parte de la región y en la zona sahariana en Níger, Malí, Chad y Mauritania. Su baja productividad permite sostener a escasa población y una muy limitada cabaña de ganado vacuno de pastores nómadas que utilizan pequeñas zonas regadas. Es una zona de gran pobreza donde tanto la agricultura es de subsistencia y marginal.

B) Agro-pastoril Mijo/Sorgo más al sur, a la latitud de Senegal y hasta Níger, con una baja densidad de población, sedentaria pero sometida a pobreza generalizada ya que el sistema es de subsistencia y de baja productividad. El cultivo es manual y emplea tracción animal, cultivándose el mijo y sorgo en seco, con escasa comercialización de sésamo y leguminosas. El ganado (bovino, ovino y caprino) cumple funciones de alimentación, fuerza de tracción y transporte e intercambios sociales de diversos tipos. El principal factor limitante en la productividad agraria es la disponibilidad hídrica.

La región costera que a su vez podemos descomponer en dos zonas en función del grado de incertidumbre que presentan sus proyecciones:

Zona costera con proyecciones de menor incertidumbre: Los países más occidentales de la costa, desde Senegal a Sierra Leona, más Camerún. Esta zona presenta los sistemas:

B) en Senegal.

C) Cultivo Mixto Cereales-Raíces Comestibles, por toda la región. Sustenta numeroso ganado vacuno, con tierras de cultivo a baja altitud con temperaturas altas. Se cultiva el maíz, el sorgo, el algodón, y el mijo con tracción animal y donde ésta no existe raíces comestibles (ñame y yuca). Es un sistema diverso con gran número de productos comercializados. El principal factor limitante es la disponibilidad de agua, sin embargo es un sistema con gran potencial agrícola y su población sufre pobreza limitada.

D) Cultivos de Raíces Comestibles, en toda la zona, al sur de los sistemas tipo C). La precipitación no es tan limitante y el riesgo de la pérdida de cosechas es bajo. Soporta una cabaña ganadera menor que C), y la pobreza de su población y el potencial agrícola son ambos moderados, basados sobre todo en el aumento de la comercialización de la palma aceitera y las raíces comestibles.

E) Cultivos Arbóreos, en Camerún. Cultivos leñosos industriales como el cacao, el café, la palma aceitera y el árbol de caucho, intercalados con cultivos alimenticios de subsistencia. Existen grandes propiedades comerciales con pequeños productores periféricos dependientes a los que afecta una pobreza moderada-baja. El riesgo de pérdidas de cultivos es bajo pero el sistema es dependiente de los precios de los cultivos comerciales. El potencial agrícola es medio alto.

F) Basado en el Uso de Recursos Forestales, en el área sudoriental de Camerún y Guinea Ecuatorial. Se trata de un sistema tradicional migratorio en el que cada año se deforesta una extensión de bosque que se cultiva de 2 a 5 años, seguida de una barbecho de entre 7 y 20 años. La presión demográfica está reduciendo la duración del barbecho. Se cultivan los cereales, maní, yuca, complementados con maíz, sorgo, frijol, y cocoyam. La densidad de



población es baja, y sufre pobreza severa subsistiendo de los productos forestales y la caza. Potencial agrícola moderado por alta precipitación y la degradación del suelo.

G) Pesca Costera Artesanal. Toda la costa, con alta densidad de población. La pesca se realiza desde botes o con cerco de red, y se complementa con escasa ganadería y agricultura de subsistencia en policultivo con arroz y árboles frutales. La pobreza y el potencial agrícola son ambos moderados.

Zona costera con proyecciones de mayor incertidumbre: los países costeros entre Liberia y Nigeria más Burkina-Fasso. En esta zona encontramos los sistemas

- C) a la latitud de Burkina-Fasso,
- D) a la latitud de Costa de Marfil y hasta Camerún,
- E) al sur de Nigeria,
- G) en toda la costa.

En todos estos sistemas, el período de crecimiento de los cultivos herbáceos se extiende de mayo a octubre. Este período de crecimiento dura entre 90 y 150 días dependiendo de las especies y la localización exacta. El principal factor limitante en la región es la duración de este período condicionado por la precipitación y su estacionalidad. En la mayor parte de la región la evapotranspiración supera la precipitación.

3.2. Efectos del cambio climático en los sistemas de la región

Analicemos los posibles impactos del cambio climático en estos sistemas. Para los sistemas de la región interior, donde el IA mejora ligeramente (Figura 4), el problema es si el ligero aumento de las precipitaciones compensará las pérdidas en cultivos (del sistema B) por el aumento de temperaturas. El aumento de temperaturas tiene el efecto de acelerar el crecimiento de los cultivos y aumentar la evaporación. Por tanto se aceleraría el crecimiento de las variedades actuales (que interceptarían una menor cantidad de radiación solar total y por tanto sintetizarían menos cantidad de biomasa) por lo que sería conveniente buscar variedades de ciclo más largo; sin embargo, si la estación húmeda se acorta estos ciclos más largos no podrían madurar con éxito. Además, el rendimiento disminuye con temperaturas supraóptimas. El ganado también puede sufrir efectos adversos al acortarse la estación de pastos y por el aumento de temperaturas (en ambos sistemas A y B). Se apunta a cierta sustitución del ganado bovino por el ovino y caprino, más resistente a altas temperaturas y la sequía; esto beneficiaría a los pequeños productores que pueden realizar esta sustitución fácilmente. La Figura 2 apunta a un ligero desplazamiento de la estación húmeda hacia el otoño, cuando las temperaturas son algo menores que en verano (datos no mostrados), lo que desplazaría el ciclo de cultivo de la misma forma y contribuiría a suavizar el impacto negativo, pero no a evitarlo. Por ser una zona de agricultura marginal es muy vulnerable, por lo que pese a la mejora del IA, el IPCC da unas proyecciones claramente desfavorables: Según el 4º Assesment Report del IPCC¹², en las regiones semiáridas africanas entre las

¹² Boko, M., I. Niang, A. Nyong, C. Vogel, A. Githeko, M. Medany, B. Osman-Elasha, R. Tabo and P. Yanda: "Africa" en Parry, M.L., Canziani, O.F. Palutikof, J.P., van der Linden P.J. y Hanson, C.E (eds) (2007): *Climate*



cuales estaría esta región interior, es probable, con baja incertidumbre, que se reduzca el período de crecimiento. Las zonas actualmente marginales dejarían de ser adecuadas para la agricultura. Los rendimientos agrícolas y por tanto la seguridad alimentaria se verían adversamente afectadas y la emigración potencial aumentaría.

Las proyecciones son similares para los sistemas B, C y D de la subregión costera de baja incertidumbre, y el sistema D de la subregión costera de alta incertidumbre.

Una excepción podría ser el sistema C en Burkina-Fasso y el sur de Níger, consistente en sabanas de transición entre el Sahara y la zona húmeda. Se produce aquí una mejora clara del IA fuera del entorno árido sahariano (Figura 4), que podría permitir el desarrollo de los ciclos largos de los que hablábamos para la región interior. Sin embargo esta zona está dentro de la de proyecciones de alta incertidumbre como así lo resalta el IPCC¹³: “una región crítica inestable”, que no considera estos posibles efectos positivos.

El sistema E, de pequeña extensión y sujeto a altas pluviometrías, puede verse beneficiado por un ligero aumento del IA, pero al estar rodeado de zonas desfavorecidas estará sujeto a un fuerte presión migratoria¹⁴.

En el sistema F, el cambio climático agudizará los problemas que le son propios: la erosión y degradación de la fertilidad del suelo. Aumenta anualmente la cantidad de tierra cultivada a expensas de la deforestación, acortándose el período de barbecho por la presión demográfica. Es un sistema no sostenible en el tiempo, por lo que se espera a medio o largo plazo el mismo efecto que para los sistemas A, B C y D.

El sistema G sufrirá, además de los efectos generales sobre las especies marinas, el impacto del aumento del nivel de mar sobre tres deltas de la región: El del Senegal, el Volta y el Níger. Este impacto está clasificado como medio en función del número de habitantes que soportan estos deltas¹⁵.

3.3. Adaptaciones al cambio climático en la región

Se han apuntado más arriba algunas adaptaciones autónomas (que el agricultor puede emprender por sí mismo) y existen otras posibles: cambios de variedad, especie, cambios en las fechas de siembra, mejora en el manejo del suelo, mejora en las rotaciones de cultivos. Muchos autores están destacando que existe espacio para realizar estas adaptaciones que ayudarían a compensar y mitigar al menos en parte los efectos del cambio climático^{16 17}. Dado

Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge UK, Cambridge University Press. pp. 433-467.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Nicholls, R.J., P.P. Wong, V.R. Burkett, J.O. Codignotto, J.E. Hay, R.F. McLean, S. Ragoonaden and C.D. Woodroffe: “Coastal systems and low-lying areas” en Parry, M.L., Canziani, O.F. Palutikof, J.P., van der Linden P.J. y Hanson, C.E (eds) (2007): *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge UK, Cambridge University Press. pp. 315-356.

¹⁶ Fischer, G., Tubiello, F.N., Velthuisen H, Wiberg, D.A.: “Climate change impacts on irrigation water requirements: Effects of mitigation, 1990–2080”, *Technological Forecasting & Social Change* (2006), doi:10.1016/j.techfore.2006.05.021.

¹⁷ VV.AA.: “Summary for Policymakers” en Metz, B., Davidson, O.R., Bosch, P.R., Dave, R. y Meyer L.A. (eds) (2007): *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment*



que en general se espera un aumento de la variabilidad interanual, en estos sistemas será clave la flexibilidad y la capacidad para hacer frente a años extremos^{18 19}, que aquí se traducen como años de intensa sequía. Por ejemplo, en los sistemas B y C pasa por una conservación de la cobertura vegetal de la sabana manteniendo reservas de pasto y leña. Las situaciones de emergencia pueden dificultar que estas prácticas se lleven a cabo, pues la pérdida de cosechas debida a la sequía dará paso a un aumento del precio de los alimentos que incrementará el riesgo de hambrunas en la región. Otras adaptaciones propuestas son la intensificación de los sistemas (aumentar los insumos) para aumentar su productividad, el aumento de la diversidad (pasa por el acceso a semillas y conocimientos sobre técnicas culturales) y el aumento del tamaño de la explotación. Cuando tales adaptaciones no son posibles, se contempla el abandono de la actividad agrícola. Las proyecciones indican que la mayor parte de la agricultura se seguirá realizando en seco.

Sin embargo, la vulnerabilidad de esta zona no sólo reside en los factores biofísicos. La extrema pobreza de su población multiplica la vulnerabilidad al hacer muy difícil incluso las adaptaciones más sencillas. En concreto:

- Existe un difícil acceso a los recursos técnicos básicos: acceso limitado a muchos de los insumos agrícolas debido al retiro del sector público en el suministro de semillas mejoradas y agroquímicos. Por ejemplo, en el sistema B existe una escasez de semilla de buena calidad de variedades de maduración temprana y resistentes a la sequía.
- Malas condiciones sanitarias del ganado: infestación del tsetse en el sistema C
- Mal acceso al mercado internacional: descenso de la cuota regional del comercio agrícola internacional
- Falta de capacidad técnica para proporcionar una respuesta rápida y flexible antes las condiciones variables de cada año.
- Los conflictos armados no sólo destruyen cosechas sino que desorganizan las estructuras sociales en torno a la producción agrícola: transportes, comercialización, centros de acopio de grano u otros productos, centros de venta y asesoramiento, etc.

Otras adaptaciones, de tipo estructural que implican una planificación estatal, como cambios en el uso de suelo, gestión de recursos a nivel de cuenca, planificación de recurso hídricos, etc., dependen de la administración de cada país, debilitada en recursos y capacidad de influencia en esta región.

Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, Cambridge University Press.

¹⁸ Minguéz, M.I., Ruiz-Ramos, M., Díaz-Ambrona, CH. y Quemada, M.: "Productivity in agricultural systems under climate change scenarios. Evaluation and adaptation", *Journal de Physique*, vol. 121, (2004), pp. 269-281.

¹⁹ Ruiz-Ramos, M.: "El impacto del cambio climático en los sistemas agrarios de los países en desarrollo", *Tiempo de Paz*, vol. 85 (2007), pp. 60-65.



Conclusiones

Las principales consecuencias de este trabajo en lo que respecta a las proyecciones para el África Subsahariana Occidental en el periodo 2011-2040 bajo el escenario de emisiones SRES A2 se exponen a continuación.

Las temperaturas aumentan alrededor de 1 °C de manera espacialmente homogénea y para todas las estaciones del año. La incertidumbre para esta proyección es baja.

La tendencia para las precipitaciones es a aumentar en la mayor parte de la región. Este aumento es moderado en las zonas interiores y más ligero en las zonas costeras. En unas pocas zonas (fundamentalmente la zona costera entre Senegal y Sierra Leona y amplias zonas de Camerún) es esperable una disminución de la precipitación. Estos cambios no son homogéneos a lo largo del año y se ha detectado un desplazamiento de la estación húmeda hacia el otoño. La incertidumbre para las proyecciones de precipitación es más elevada que para las de temperatura.

El índice de aridez nos permite analizar el efecto conjunto de los cambios de temperatura y precipitación, así como valorar, en primera aproximación, el impacto del cambio climático en cultivos y vegetación natural. La proyección para este índice nos señala que en la región interior del África Subsahariana Occidental podría disminuir ligeramente la aridez, mientras que en las zonas costeras podría aumentar también ligeramente. En cualquier caso, la incertidumbre es alta en todas las zonas salvo en la franja que va de Senegal a Sierra Leona y en Camerún donde la señal de ligero aumento de la aridez es bastante consistente.

Las proyecciones de disminución de rendimientos agrícolas en la zona son dominantes. Estas conclusiones resultan coherentes con las del IPCC, que proyecta como impacto de las pérdidas agrícolas en la región un descenso medio del PIB del 2-4 %²⁰. Los impactos positivos se refieren a extensiones muy pequeñas y que están sujetas a gran incertidumbre. Además, las zonas en que se produjesen estos impactos positivos estarían sometidas a una fuerte presión migratoria de las áreas circundantes.

Pese a que la adaptación y la mitigación son posibles, las medidas que en otras regiones del mundo serán relativamente sencillas, pueden resultar inabordables en la región. Si no se adoptan, puede producirse un aumento del abandono de la actividad agrícola y un incremento de la presión migratoria.

²⁰ Boko, Niang, Nyong, Vogel, Githeko, Medany, Osman-Elasha, Tabo y Yanda, *op. cit.*





LOS DESAFÍOS DE LA UE EN MATERIA MIGRATORIA: LA COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

Gracia Abad ¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Los dos principales desafíos a que debe hacer frente la Unión Europea en materia migratoria son la dificultad para conseguir una aproximación común a estas cuestiones y la imposibilidad de abordarlas actuando exclusivamente desde uno de sus pilares. Como respuesta al segundo de estos desafíos la UE ha diseñado el denominado enfoque global. El artículo analiza la cooperación de la UE con terceros estados así como su importancia en el contexto del enfoque global y las dificultades que tal cooperación entraña.

Palabras clave: Unión Europea; migraciones.

Title in English: “Challenges for the EU on Migration Issues: Cooperation with Third States”

Abstract:

The European Union is confronted with two main challenges as far as migration issues are concerned: the difficulties to achieve a common approach on these issues and the impossibility to address them within the narrow limits of one of the EU pillars. As a response to the second of these challenges the EU has designed the so called “global approach”. The article analyses the EU cooperation with third states as well as its importance for the global approach and the difficulties entailed by such cooperation.

Keywords: European Union; migrations.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Gracia Abad Quintanal es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.

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



Introducción: los principales obstáculos de la política de la UE en materia migratoria

En el contexto de la inevitabilidad de los fenómenos migratorios y de la posición cada vez más consolidada de la Unión Europea como principal receptora de tales flujos en la actualidad, son dos los principales desafíos a que se enfrenta la UE:

1. Los recelos soberanistas de los distintos estados miembros y la diversidad de tradiciones sociales y políticas existente en el seno de la unión en relación con el tratamiento de las migraciones.

La respuesta, —al menos pretendida— a esta realidad ha venido en forma de una creciente concertación entre los estados miembros en la materia y, singularmente, del traspaso de las cuestiones migratorias del tercer pilar de la UE al primero, el comunitario, con el incremento que ello supone en lo que hace a instrumentos en manos de la UE; un traspaso que además y, aunque más tarde de lo deseable, ha acabado por ser completado con la toma de decisiones por mayoría cualificada, abandonando por tanto la unanimidad, en materia migratoria.

2. El segundo desafío, en cierto modo vinculado al primero, proviene del complejo carácter de los fenómenos migratorios que hace que no puedan ser abordados dentro de los estrechos límites de uno de los tres pilares de la unión, el comunitario, como mencionábamos más arriba.

En este caso la respuesta de la UE es la adopción, como medio de aproximarse a la realidad migratoria, de lo que se ha denominado un “enfoque global”. Ello supone la aspiración a que el desarrollo de otras políticas de la Unión Europea, —ya no sólo comunitarias— sea coherente con —y contribuya a— las metas establecidas en el ámbito de la política migratoria.

Esto será especialmente válido en lo que hace a las relaciones exteriores, la PESC y la política de cooperación al desarrollo ya que, como es obvio, las migraciones proceden del exterior y, en la mayoría de los casos de países considerados en vías de desarrollo.

Todo ello supone situar el fenómeno migratorio en un contexto mucho más amplio que tenga en cuenta las causas que dan lugar a los movimientos migratorios internacionales y el impacto de las mismas no sólo en los estados receptores sino en los emisores².

Ahora bien, en el contexto de la importancia que, en este nuevo enfoque global cobran los aspectos exteriores de la UE, un elemento se revelará como la clave de la nueva aproximación de la Unión a las migraciones: la cooperación con terceros estados³, un aspecto que, por otra parte, ya había hecho notar su trascendencia repetidamente con anterioridad.

² “Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior” en *SCADPlus*, 3 de febrero de 2003, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133207.htm>

³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros [COM (2002) 703 final].



1. Los orígenes de la cooperación con terceros estados

En efecto, si tratamos de rastrear los orígenes de la cooperación con terceros estados en materia migratoria, de algún modo nos tenemos que remontar hasta 1985, año en que se firma el Acuerdo de Schengen, un espacio comunitario sin fronteras interiores, -algo que ocurriría definitivamente el 1 de enero de 1993- caracterizado precisamente por la libre circulación a través de las mismas. Una libre circulación que vendría a reforzarse un año después, en 1986, con la aprobación del Acta Única Europea⁴.

Era evidente que para que tal libre circulación fuera posible debía acompañarse de un refuerzo del control de las fronteras exteriores y a ello se orientaban tanto ambos documentos como algunos otros instrumentos creados con posterioridad y entre los que cabe mencionar el grupo *ad hoc* sobre inmigración integrado por los estados que formaban parte del grupo de Trevi, el convenio para la aplicación del Acuerdo de Schengen o los proyectos de convenios sobre fronteras exteriores.

Un grupo *ad hoc* que ya a la altura de 1990 recomendaba algo en la línea del actual “enfoque global” en materia de migraciones, como era tratar de abordar las causas económicas de las migraciones por medio de la ayuda al desarrollo y la facilitación comercial⁵ algo que, no obstante, no se materializó. Y ello, a pesar de que ya en 1988 en el transcurso del Consejo Europeo de Rodas se había mencionado la importancia de dar respuesta a algunos de los factores potencialmente subyacentes a la migración como los conflictos armados, la falta de democracia y respeto a los derechos humanos o unas condiciones económicas degradadas y de que también la Comisión, ya en 1991, llamaba la atención acerca de la necesidad de integrar la inmigración en el ámbito exterior de la Comunidad.

Con todo, como la mera imposición de restricciones era claro que no bastaba y, para los casos en que los controles fallaran, se recomendaba ya la firma de acuerdos de readmisión con terceros estados⁶ ya fuera bajo la forma de tales acuerdos, ya fuera insertando cláusulas en los acuerdos de asociación o cooperación⁷ e, incluso, de acuerdos de tránsito para los casos en que no fuera posible el retorno directo al país de origen.

La firma de tales acuerdos comenzaría a producirse unos años más tarde, en el contexto de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la inclusión de las cuestiones migratorias en el tercer pilar de la recién nacida UE, relativo a los asuntos de justicia e interior. En virtud de tales acuerdos los países terceros se obligan a readmitir a personas originarias de los mismos o que hayan transitado por su suelo antes de franquear ilegalmente las fronteras de la Unión Europea⁸. Por tanto quedaba ya aquí claro quiénes eran esos países terceros susceptibles de firmar acuerdos de readmisión con la UE: eran tanto los países de origen como los de tránsito.

Unas cláusulas que, por otra parte, tendrán su primera manifestación en los acuerdos de librecambio firmados con algunos de los estados de la ribera sur del Mediterráneo⁹,

⁴ Ver Marquina, Antonio (ed.) *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea: asociación y diplomacia preventiva*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1997, pp 92 y ss

⁵ Idem, pp 95

⁶ Withtol de Wenden, Catherine *L'Europe des migrations*, La documentation Française, Paris, 2001, pp 21

⁷ “Libro Verde: retorno de los residentes ilegales”, en *SCADPlus*, 18 de octubre de 2005, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133192.htm>

⁸ Idem, pp 30

⁹ Ver Marquina, Antonio (ed.) op. cit, pp 8



anticipando ya en cierto modo cuál sería el área prioritaria de preocupación una década más tarde.

En ese mismo espíritu y, bajo presidencia francesa, se logra, en el marco del Consejo de Ministros de Interior celebrado el 9 de marzo de 1995, firmar por primera vez y, en el contexto del Tercer Pilar un convenio relativo a la extradición simplificada que, entre otras cosas, clarificaba la organización de las relaciones de la Unión Europea con terceros estados¹⁰.

Sin embargo, será en el contexto del Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de 1999 cuando la importancia de esta cuestión¹¹, —como de muchas otras en materia migratoria por otra parte— empiece a ser tenida verdaderamente en cuenta. Así, en las Conclusiones de la Presidencia se resalta la “...necesidad de una gestión más eficientes de los flujos migratorios, en estrecha cooperación con los países de origen y tránsito...”, apareciendo ahora ya sí, de modo explícito y, por primera vez, las dos categorías antes aludidas de países de origen y tránsito.

Además en dicho Consejo se consideró la asociación con los países de origen como uno de los cuatro componentes fundamentales de la política de inmigración y asilo, comprometiéndose poco después la Comisión a organizar consultas regulares con los terceros países, con los que consideraba conveniente establecer un diálogo global y estructurado que también tuviera en cuenta las cuestiones relativas a los derechos humanos y el desarrollo¹².

Sobre esa base, en noviembre de 2001 la Comisión insistía en la importancia de la cooperación con los países de origen en el establecimiento de una política comunitaria de readmisión y retorno¹³ y, un año después, en noviembre de 2002, presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo que recomendaba adoptar una aproximación a las migraciones que tuviera en cuenta la situación de los países de origen y el impacto de las políticas migratorias en ellos (impacto derivado de fenómenos como la fuga de cerebros).

En ese mismo sentido, se empieza a plantear la cooperación con esos terceros estados en unos términos que van más allá de la mera firma de acuerdos de readmisión. Así lo demuestra el hecho de que el Consejo, liderado por Francia, Alemania y Reino Unido¹⁴, abogara por estudiar en profundidad la propia situación de los países de origen¹⁵ y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de diciembre de 2002 para la “Integración de las cuestiones migratorias en las relaciones exteriores de la UE”¹⁶. En la Comunicación, más allá de reiterar la necesidad de cooperación con terceros países, se recomendaba el desarrollo de programas a largo plazo que permitieran tratar de abordar algunas de las que parecían ser las causas últimas de las migraciones, tales como la pobreza, los conflictos o el desarrollo institucional insuficiente existente en muchos de esos estados vinculando así por primera vez

¹⁰ Idem, pp 107 y ss

¹¹ “Towards a common European Union immigration policy” en *Justice and Home Affairs – Immigration*, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/inmigration/fsj_inmigration_intro_en.htm

¹² “Coodinación de la política comunitaria en materia de inmigración”, *SCADPlus*, 8 de octubre de 2001, <http://europa.eu/scadplus/leg.es/lvb/133155.htm>

¹³ “Plan global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos” en *SCADPlus*, 5 de agosto de 2005, <http://europa.eu/scadplus/leg.es/lvb/133191b.htm>

¹⁴ Tandonnet, Maxime *Migrations: la nouvelle vague*, L’Harmattan, Paris, 2003, pp 207

¹⁵ Witthol de Wenden, Catherine, op. cit., pp 25 y ss

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros [COM (2002) 703 final].



las cuestiones migratorias a algunos aspectos de la acción exterior de la Unión Europea¹⁷. La asociación en el tratamiento de la migración provendría de la identificación de intereses comunes entre los Estados implicados¹⁸.

Por otra parte, el Consejo hizo hincapié en la importancia de la lucha contra las redes de inmigración clandestina algo que, cada vez parece más evidente que pasa también necesariamente por la cooperación con terceros estados.

En este sentido, el febrero de 2004 el Consejo aprobó un Reglamento en que, para favorecer la cooperación entre los estados miembros y los terceros estados, se decide que cada estado miembro destine un funcionario de enlace de inmigración (FEI) ante sus autoridades consulares en terceros país, funcionarios que estarán encargados de mantener relaciones con el estado anfitrión y de mejorar los intercambios de información en todo lo relacionado con¹⁹:

- Los flujos migratorios en los que el estado anfitrión tenga el carácter de estado de destino o tránsito
- Los itinerarios de los flujos de migración
- La existencia de organizaciones criminales de tráfico de inmigrantes
- Los factores que pudieran generar un cambio en los flujos
- Los métodos de falsificación de documentos
- Asistencia a las autoridades del estado anfitrión en la prevención de migraciones
- La articulación de medios que faciliten el retorno de los inmigrantes ilegales

Así, los FEI formaran parte integrante de una red local que tratará de:

- Intercambiar información y experiencias prácticas
- Articular posiciones comunes frente a los transportistas comerciales
- Organizar sesiones formativas para los agentes consulares de los Estados miembros con destino en el país anfitrión.
- Adoptar métodos comunes de recogida de información.

¹⁷ Se empezaba, en definitiva, a hacer evidente la necesidad de adoptar un enfoque global en el marco de la UE en lo relativo a las migraciones. Un buen estudio en relación con esta cuestión es Argerey Vilar, Patricia “La dimensión exterior de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal” en VVAA *La seguridad de la UE: Nuevos factores de crisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp 51 y ss

¹⁸ “A framework for cooperation with third countries on migration issues” en *Freedom, Security and Justice*, Julio 2006, <http://ec.europa.eu/>

¹⁹ Reglamento (CE)nº 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración.



Así, sería ya en el Consejo Europeo de Sevilla, (no exento de controversia como veremos más abajo) donde los jefes de estado y de gobierno reconocerían abiertamente la contribución que los instrumentos externos de la Unión podían hacer en el ámbito de las cuestiones migratorias, pidiendo además expresamente que la cuestión migratoria se integrara plenamente en las relaciones con terceros estados²⁰.

Al propio tiempo, la comisión europea ha ido estableciendo diferentes fondos y programas de asistencia financiera y técnica para incrementar las capacidades y hacer posible una cooperación más efectiva de los estados terceros y, el 10 de marzo de 2004, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una regulación por la que se creaba el programa AENEAS de asistencia financiera y técnica a terceros estados. El programa, previsto para cuestiones relativas no sólo a migración sino también a asilo, pero dirigido en especial a los estados terceros que se encontraran activamente implicados en la preparación o aplicación de acuerdos de readmisión²¹, tiene un carácter plurianual (2004-2008) y una dotación de 250 millones de euros²². A el hay que añadir los fondos más o menos *ad hoc* liberados para reforzar la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal²³.

2. El marco actual

Sobre estas bases, en el contexto del Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2004, se aprobó el Plan de Acción de la Haya que recogía una lista de diez prioridades en lo relativo a migraciones entre las que se incluía una vez más la cooperación con terceros estados, señalando que la

*...EU policy aims at assisting third countries, in full partnership, using existing Community funds where appropriate, in their efforts to improve their capacity for migration management and refugee protection, prevent and combat illegal immigration, inform on legal channels for migration, resolve refugee situations by providing better access to durable solutions, build border-control capacity, enhance document security and tackle the problem of return.*²⁴

En el contexto de este nuevo plan de acción, la UE sigue considerando prioritario reforzar la capacidad de los estados terceros, si bien en este momento se hace especial hincapié en la mejora del control de fronteras y de la seguridad documental existentes en los mismos²⁵.

En ese sentido, en septiembre de 2005 la Comisión por medio de la Comunicación “Migración y Desarrollo: algunas orientaciones concretas”, trataba de que el impacto generado por la migración en los países de origen fuera más favorable en un amplio abanico de campos, como los relativos a las remesas, la implicación de aquellos miembros de la diáspora que lo deseen en el desarrollo de los países de origen, la agilización de la circulación

²⁰ “Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior” en *SCADPlus*, 3 de febrero de 2003, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133207.htm>

²¹ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

²² “Towards a common European Union immigration policy” en *Justice and Home Affairs – Immigration*, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm

²³ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 52

²⁴ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

²⁵ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 50 y ss



de cerebros facilitando el retorno de los mismos a sus países de origen y limitando el impacto de la fuga de cerebros²⁶.

Asimismo, el 30 de noviembre de 2005, la Comisión adoptó una Comunicación previendo una serie de medidas a aplicar en asociación con los estados de origen y tránsito. Con ello se pretendía contribuir a dar respuesta a la pobreza y desarrollar una estrategia conjunta para una mejor gestión de las rutas migratorias. Se esperaba que todo ello permitiera, al propio tiempo luchar contra el tráfico de seres humanos y la migración ilegal pero también crear un marco exitoso de migración legal²⁷.

En ese mismo sentido, el 19 de junio de 2006 la Comisión adoptó una Comunicación²⁸ en la que, entre otras prioridades en la lucha contra la inmigración ilegal volvía a incluirse la cooperación con terceros estados. En este sentido se señalaba que ya se habían puesto en marcha medidas a corto y medio plazo que permitieran dar respuesta a lo ocurrido en la región mediterránea, en materia migratoria, en los meses y semanas previos a la Comunicación. (Unos meses marcados por el incremento de los flujos y los incidentes en Ceuta y Melilla). Tales medidas incluían patrullas conjuntas, vigilancia y refuerzo de la capacidad de respuesta²⁹.

De ese modo y en ese espíritu, la UE ha ido poniendo en marcha un complejo abanico de mecanismos vinculados a muy distintos aspectos de la relación de la UE con terceros pero que, en lo esencial, no dejan de ser medidas de cooperación al desarrollo, cooperación en emergencias y cooperación en la gestión específica de las migraciones³⁰. Entre tales mecanismos cabe destacar:

- Un programa temático en marcha desde 2007, llamado a reordenar y clarificar la acción comunitaria en este ámbito, financiar proyectos que permitan respaldar las iniciativas de los terceros estados y permitir que la acción de los estados y la Unión se refuercen mutuamente. Actúa como continuación de las actividades iniciadas por el programa AENEAS (al que hacíamos referencia más arriba) y tiene un marco temporal de seis años (2007-2013)³¹.

Al programa temático y, siempre de acuerdo con la Comunicación que da origen al mismo³², especialmente enfocado a las rutas de inmigración procedentes del este y el sur de la UE³³, pueden acogerse todos los estados terceros comprendidos en el instrumento para la

²⁶ La inversión en capital humano realizada en el país de origen es rentabilizada en el de destino, resultando poco rentable para el primero. Se considera que los países emisores pueden resultar perjudicados en términos netos incluso si se tienen en cuenta las remesas de emigrantes. Ver Sandell, Richard; Sorroza, Alicia y Olivie, Iliana *Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?*, Real Instituto Elcano, DT Nº19/2007, 22/05/2007, www.realinstitutoelcano.org

²⁷ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

²⁸ COM (2006) 402

²⁹ “Wide-ranging common actions to combat illegal immigration at EU level and promote return of illegal immigrants”, en *Freedom, security and Justice*, Julio de 2006, <http://ec.europa.eu>

³⁰ Sánchez Costa, Raúl “Una política de inmigración” en *Diario Siglo XXI*, 24 de junio de 2005, www.diariosigloxxi.com

³¹ “Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo” en *SCADPlus*, 1 de abril de 2006, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14510.htm>

³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo [com(006) 26 final]

³³ “Inmigración y Asilo: nuevas acciones de cooperación con terceros países”, IP/07/872, Bruselas, 25 de junio de 2007



política de vecindad y en el instrumento para la cooperación al desarrollo y la cooperación económica.

- Sendos instrumentos de carácter geográfico para Europa Oriental y el Norte de África por un lado y para los países que se benefician de la política de cooperación al desarrollo de la Unión.

Por lo que respecta al Norte de África, ya desde 2005 –como veíamos- la Comisión había señalado la necesidad de intensificar la cooperación de los socios Euromediterráneos con vistas a lograr una mejor gestión de las rutas migratorias³⁴.

En concreto, la cooperación con los estados norteafricanos es prioritaria en relación con la lucha contra la inmigración ilegal ya que son tanto países de origen como de tránsito de ilegales.

- Acuerdos de readmisión.

Buen ejemplo de los mismos son los firmados por estados como España, con fronteras exteriores, con estados de África Occidental. Tales acuerdos parecen ser, junto con el mayor control de las fronteras, los responsables de la reducción en más de un 60% del número de inmigrantes llegados en patera a las Islas Canarias³⁵.

- Inclusión de la cuestión migratoria, en especial en lo que hace a la inmigración ilegal, pero también en relación con otros aspectos como las causas profundas de las migraciones, en todos los acuerdos de cooperación y asociación firmados por la comunidad desde 1999.

En consonancia con todo ello, se ha creado también una aproximación basada en la identificación de “rutas migratorias³⁶” –que se revelan cada vez más largas, como muestra el caso de la inmigración existente en España y procedente de Senegal- y llamada a intensificar la cooperación entre aquellos estados que forman parte de un determinado itinerario, de tal modo que sea posible una gestión más coherente y una protección internacional efectiva de las personas que puedan necesitarla³⁷. Ello será posible por medio de plataformas de cooperación en que participarán los estados miembros de la UE, los estados africanos e incluso las organizaciones internacionales que puedan desempeñar un papel³⁸.

En este mismo sentido, también la política europea de vecindad resulta de utilidad en lo que respecta a la política migratoria de la UE, en especial en lo que hace a la lucha contra la inmigración ilegal³⁹. En el marco de dicha política se elaboran los *country and regional strategy papers* que evalúan la acción de los terceros estados en esta materia así como la situación de los mismos y condicionan la relación bilateral entre la unión y cada país socio. Y es que, si por una parte la gestión eficaz de las fronteras permite no sólo reducir la inmigración ilegal sino luchar contra la delincuencia organizada y el terrorismo, por otra

³⁴ “A framework for cooperation with third countries on migration issues”, op. cit.

³⁵ Huizinga, Johan “Cierre de Fronteras Arroja Resultados” en *Radio Nederland*, 15 de agosto de 2007, www.informarn.nl

³⁶ Concepto resultante de la Conferencia de Rabat. Idem, pp 55

³⁷ Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, Conclusiones de la Presidencia, 16879/1/06 REV 1 DQPG ES

³⁸ “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14542.htm>

³⁹ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 57 y ss



contribuye al mantenimiento de buenas relaciones con los estados vecinos⁴⁰ con lo que política de vecindad y de migración se refuerzan mutuamente.

Al propio tiempo se crean “perfiles de migración” llamados a contribuir a dar respuesta a las causas profundas de la migración a que hacíamos referencia más arriba y que se espera que a medio plazo puedan quedar establecidos para todos los países en vías de desarrollo interesados⁴¹. Se trata de recopilar información de cada uno de los países en desarrollo implicados para dar respuestas más ajustadas por medio de medidas específicas para cada caso, sea el refuerzo de las estructuras institucionales, los medios de control de las fronteras exteriores, el retorno y la reintegración de refugiados. A estos efectos, en el marco de la política de cooperación al desarrollo, se elaboran documentos de estrategia por países regiones por periodos de entre cinco y siete años.

Junto a ello, la Comisión ha propuesto la creación de Equipos de Apoyo a la Migración (EAM) que, integrados por expertos de los estados miembros de la UE, puedan asesorar y prestar asistencia a los estados que lo requieran.

Ahora bien, en lo que hace a las relaciones con terceros estados llama la atención la prioridad –apuntada más arriba- otorgada al continente africano⁴² en los últimos años como prueba que fueran las primeras regiones a las que se decide aplicar el enfoque global. En ese sentido, un año después de la aprobación del Plan de Acción de la Haya, el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2005 hará de nuevo aportaciones muy significativas en ese sentido, como la aprobación de una “Asociación Estratégica UE-África” o la publicación de un anexo a las conclusiones con acciones prioritarias para África y el Mediterráneo, a los que se uniría posteriormente el envío de misiones⁴³ de la UE a África⁴⁴. Unos pasos que, al propio tiempo, parecían indicar – incluso confirmar pues los programas temáticos van en una dirección similar- cuáles iban a ser desde un punto de vista geográfico las prioridades de la Unión Europea en relación con la cooperación con terceros y a los que, de hecho, seguiría en 2006 la elaboración de un programa de trabajo donde se desgranaran todos los aspectos de las relaciones UE-África.

Algo que también queda reflejado en la actividad de la comisión que, por medio de distintas comunicaciones entre las que destaca la “Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África” intenta dejar claro que la emigración puede ser un fenómeno positivo tanto para la UE como para África siempre que se promueva el codesarrollo, –considerado por muchos autores como la única respuesta de verdad efectiva a los flujos migratorios⁴⁵- y se corrijan los efectos negativos de la fuga de cerebros⁴⁶.

⁴⁰ Comunicación de la Comisión Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia COM (2005) 491 final. Ver también “Dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia” en *SCADPlus*, 16 de mayo de 2006, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/116014>

⁴¹ “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁴² Pinyol, Gemma, “La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y tránsito” en *Balances*, 2006, CIDOB, Barcelona, pp 209

⁴³ Basadas en el artículo 13 del acuerdo de Cotonú. Tres tuvieron lugar en 2006. Ver “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁴⁴ Consejo Europeo de Bruselas 21 y 22 de junio de 2007, Conclusiones de la Presidencia, 11177/1/07 REV 1 ES

⁴⁵ Ribs, Jacques y Henry, Pierre “Inmigration et droit d’asile, quelle politique? en *Le Monde*, 16 de agosto de 2007, www.lemonde.fr

⁴⁶ “Debates” en *CRE*, 15 de junio de 2006, ANN-01 – H-2006-0464, Parlamento Europeo, <http://europarl.europa.eu>



Precisamente para contribuir a todo ello, la propia Comisión ha lanzado otras propuestas como la de la creación de una red panafricana de observatorios sobre migración, la creación de programas de hermanamiento entre la UE y los países africanos que permitan asistirles en las necesidades financieras derivadas del desarrollo de sus políticas de migración y asilo o la designación de personas de contacto en lo relativo a migraciones en sus delegaciones en los estados africanos⁴⁷.

Asimismo, se multiplican a partir de esas fechas las reuniones euroafricanas entre las que cabe mencionar la “Conferencia euroafricana de migraciones” celebrada en julio de 2006 en Rabat por iniciativa española y en la que estuvieron presentes representantes de 60 países ubicados en las rutas migratorias de África Central y Occidental y que permitió sentar las bases de la asociación con África Occidental⁴⁸ y la reunión ministerial entre la UE y África sobre migración y desarrollo celebrada en Libia en noviembre de 2006 en que se sentaron las bases para un enfoque conjunto de la UE y África en materia de migraciones⁴⁹ en especial en lo relativo a la lucha contra la inmigración ilegal y las causas profundas de las migraciones⁵⁰.

De igual manera, el hecho de que la cantidad asignada a África Septentrional y Subsahariana en el programa temático sea (por comparación con otras zonas y regiones) la más elevada (70 millones de euros de un total de 205) no hace más que confirmar tal interés⁵¹.

En todo caso, parece claro que la aplicación de este marco global a la migración y las prioridades establecidas a partir del mismo están resultando satisfactoria como se desprende de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2006 donde se considera demostrada la idoneidad del enfoque global y la necesidad de redoblar los esfuerzos realizados en su marco⁵².

3. La dificultad de la cooperación con terceros estados

Ahora bien, la indiscutible conveniencia de la cooperación con terceros no hace la tarea más fácil. Cuando la Unión Europea trata de cooperar con terceros estados en el ámbito que sea suelen surgir dos series de suspicacias a las que tampoco escapan las cuestiones migratorias:

- a) La Unión Europea queda frecuentemente frustrada por las limitadas realizaciones de sus socios o, cuando menos, por la diferencia entre aquellas y las expectativas de la propia UE. El asunto se complica cuando desde la Unión se cree detectar una falta de voluntad política por parte de los estados terceros para hacer que la cooperación resulte más efectiva.

⁴⁷ Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁴⁸ “Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y de Interior de los Países Mediterráneos miembros de la UE sobre la inmigración ilegal en las fronteras marítimas” Nota de Prensa, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España, 28 de septiembre de 2006, www.mae.es

⁴⁹ “Hacia una política global europea en materia de migración” en *SCADPlus*, 7 de enero de 2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114542.htm>

⁵⁰ Argerey Vilar, Patricia, op. cit., pp 62 y ss

⁵¹ “Inmigración y Asilo: nuevas acciones de cooperación con terceros países”, IP/07/872, Bruselas, 25 de junio de 2007

⁵² Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, Conclusiones de la Presidencia, 16879/1/06 REV 1 DQPG ES



- b) Los estados terceros que, no pocas veces aducen razones de falta de capacidad para no cooperar de modo más efectivo, piden también en muchas ocasiones contraprestaciones por su cooperación⁵³ pudiendo quedar insatisfechos con lo obtenido.

Como decíamos esta tendencia se cumple también en el caso de la cooperación en materia migratoria. En consecuencia, no es de extrañar la situación vivida con ocasión del Consejo Europeo de Sevilla, centrado como pocos en las cuestiones migratorias. En efecto, en aquel Consejo, un grupo de estados miembros liderados por España y el Reino Unido pero entre los que también se incluían Alemania, Italia, Holanda y Bélgica, probablemente persuadidos de la falta de voluntad de colaborar en la lucha contra la inmigración ilegal de algunos países de origen abogaron por adoptar posturas mucho más duras frente a ellos, pudiendo llegar a imponerles sanciones o, cuando menos, condicionando la liberación de los fondos de ayuda al desarrollo a la firma de acuerdos de readmisión⁵⁴. Postura que, en un momento histórico que acabaría por caracterizarse por la división europea en muchas otras cuestiones, no fue bien recibida ni por otros estados miembros, entre los que destacan Suecia, Francia y Luxemburgo⁵⁵, ni por la propia Comisión. Quizá por ello el Consejo acabaría por optar por incluir las cuestiones migratorias en las relaciones con terceros animándolos a cooperar pero no penalizando a los que no lo hicieran⁵⁶.

No obstante, tales preocupaciones por la falta de cooperación de los estados terceros no son ni mucho menos excepcionales como demuestran los acuerdos del Consejo Europeo de Salónica donde se recomendó hacer una evaluación de las relaciones con terceros estados que no cooperaban en la lucha contra la inmigración ilegal valorando sus realizaciones en los ámbitos de⁵⁷:

- Readmisión/repatriación de sus nacionales y de los de terceros estados
- Control de fronteras e interceptación de ilegales
- Lucha contra el tráfico de seres humanos
- Cooperación en materia de visados
- Creación de regímenes de asilo
- Redocumentación de nacionales

Una evaluación que se haría apoyándose en la información proporcionada por los FEI.

Con todo, el grado de cooperación de los países terceros varía notablemente de unos a otros. En ese contexto, la falta de acuerdo acerca de un acuerdo comunitario de readmisión con Marruecos o la inexistencia de una cooperación regional entre Marruecos, Túnez y sus

⁵³ Argerey Vilar, Patricia, op. cit. pp 59

⁵⁴ Pinyol, Gemma, op. cit., pp 210

⁵⁵ Black, Ian "EU splits on linking aid to action on migration" en *The Guardian*, 18 de junio de 2002, www.guardian.co.uk

⁵⁶ "Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior" en *SCADPlus*, 3 de febrero de 2003, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133207.htm>

⁵⁷ Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, Conclusiones de la Presidencia, 11638/03, BAM/psm ES



respectivos vecinos que permita una mejor estrategia de gestión de las corrientes migratorias han sido motivos de especial descontento para la Comisión Europea⁵⁸.

Del mismo modo, la consecución de compromisos firmes en materia de repatriación de inmigrantes llegados a la UE de forma ilegal es aún más difícil cuando se trata de países de tránsito que cuando se trata de países de origen.

Por lo demás y, como señalábamos, también dificultan la cooperación con los países terceros las propias reticencias de algunos estados miembros de la UE a la creación de un abanico de instrumentos a nivel europeo que permitan crear un marco sólido que facilite la inmigración legal, una contrapartida que los estados terceros piden reiteradamente a cambio de su cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal y en la firma de acuerdos de readmisión⁵⁹.

Conclusiones

La situación que acabamos de describir pone de manifiesto que tanto la comunitarización – aunque limitada- de las cuestiones migratorias como el “enfoque global” adoptado recientemente por la UE en relación con estas cuestiones tienen todavía un largo camino por recorrer para dar los resultados esperados.

Así, tanto los pasos dados por la UE en su intento de cooperar con terceros estados en materia migratoria como las dificultades que acabamos de describir ponen de manifiesto que en realidad ésta es una cuestión que enlaza con diferencias de fondo en los planteamientos de los estados miembros de la UE.

Así, cualquiera que sea el momento histórico y, aunque con distinta virulencia, nos encontramos con una serie de estados más favorables a la adopción de soluciones de carácter comunitario frente al fenómeno migratorio frente a otros favorables siempre al mantenimiento del control nacional sobre estas cuestiones.

La situación se complica, a los efectos de la cuestión que aquí nos ocupa, porque, por lo general, los segundos se revelaran mucho más partidarios de políticas restrictivas y de control, mientras que serán los primeros quienes abogarán en mayor medida por el desarrollo de políticas concertadas con terceros estados. Y ello es especialmente así, porque la concertación con terceros estados necesariamente nos acabará llevando a una situación en la que no quedará más opción que diseñar una gestión ordenada de la inmigración legal (abandonando definitivamente la aspiración, en muchos casos no explícita pero sí implícita de evitarla) como único medio para frenar la inmigración ilegal.

Además tampoco deben pasar inadvertidos los efectos políticos –y electorales- que para los gobiernos de los distintos estados miembros puede tener apoyar una política migratoria determinada, habida cuenta de la existencia de sociedades cada vez más sensibilizadas con esta cuestión.

⁵⁸ “Control y evaluación de los terceros países en materia de lucha contra la inmigración ilegal” en *SCADPlus*, 22 de febrero de 2006, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/114505.htm>

⁵⁹ Richard; Sorroza, Alicia y Olivie, Iliana, op. cit.



En consecuencia, no parecería descabellado pensar que la cooperación con terceros estados en materia migratoria no es sino un manifiesto ejercicio de retórica, que explica las limitadas realizaciones alcanzadas en ese terreno, en buena medida, como consecuencia una clara falta de voluntad política.





LA INMIGRACIÓN QUE NOS COGIÓ DESPREVENIDOS: EL VAIVÉN DE LAS POLÍTICAS DE EXTRANJERÍA

Gloria Inés Ospina¹
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

En este artículo se analiza la evolución de las políticas y la legislación sobre inmigración en España, desde la transición a la democracia hasta la actualidad. Como conclusión, se apuntan algunas sugerencias tanto para los países emisores de flujos migratorios como para los receptores.

Palabras clave: inmigración; España.

Title in English: “*The Immigration that Caught Us Unprepared: The Swing of the Immigration Policies*”

Abstract:

This article analyzes the evolution of policies and legislation on immigration in Spain, from the transition to democracy until now. As a conclusion, some suggestions for the countries that send or receive migration flows are offered.

Keywords: immigration; Spain.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Gloria Inés Ospina Sánchez es investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* ginesos@hotmail.com.



Introducción

España ha sido un país de muy pocos extranjeros y estos, si convivían en nuestras ciudades o pueblos, siempre fueron vistos como superiores, por ser ricos, por ser rubios, o hablar “trabado”.

Pasaban un tanto desapercibidos o nos importaban bastante, dependiendo de qué tipo de costumbres traían a nuestro país. De todas formas ni nos molestaban, ni creíamos que fueran gentes que pudieran producir mal en nuestras sociedades. Eran extranjeros que venían a vivir en nuestro país, por el clima, generalmente, y que, eso sí, traían dinero, lo que les daba el salvoconducto de “ser bienvenidos”.

Otros, similares a los anteriores y que también traían dinero eran los estudiantes extranjeros, estos daban un cierto aire de prestigio y cosmopolitismo a las universidades o a los colegios en los que se matriculaban, porque hay que decirlo, casi todos pertenecían a familias pudientes de los países de procedencia y se convertían en potenciales consumidores.

Viniendo desde Francia, siempre llamaba la atención la “homogeneidad racial” de la población española. Era tanta, que cualquier persona de color oscuro que se veía en la calle o en cualquier transporte público, hacia los años 80, era vista como rara, la gente se giraba la cabeza para mirarla, cosa que no ocurría en ningún país europeo, de la talla de Francia, Inglaterra, Alemania o de cualquiera de los de la península escandinava.

Me estoy centrando en la etapa denominada, para la mayoría de nosotros, de la “Transición”², cuando España salió de un régimen político de dictadura y pasó, lentamente, a un sistema democrático por hacer.

Los turistas que llenaban nuestras playas y hoteles fueron los pocos extranjeros que pudimos contemplar por aquellos años de la dictadura. Eran, por supuesto, muy bienvenidos, traían dinero.

Durante el inicio de la Transición, lo primero que llama la atención respecto a las leyes que se dedican a la extranjería, es la ausencia de estas. En el artículo 42 de la Constitución de 1978, se solicita del Estado español velar por los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero y **promover su retorno**, y simplemente se fijan las reglas generales de la extranjería.

Poco a poco comenzó a notarse el regreso de los españoles e hijos de españoles que estaban en otros países del mundo y que habían emigrado, por causas políticas, económicas o sociales. Querían volver a su patria y ayudar a conformar un Estado moderno políticamente democrático. Se sabe que de 100.000 españoles emigrantes en los años sesenta, se pasó a unos

² La economía española sufrió “una dinámica de crisis” entre los años 1976 y 1985 que finalizó con una importante reconversión productiva. Entre 1986 y 1991 el crecimiento económico se recuperó para volver a resentirse hasta 1994 y a partir de entonces se vuelve a conocer una recuperación. Como transfondo social de estos cambios económicos, tenemos que tener en cuenta las transformaciones que vienen marcadas por una serie de novedades. Estas son, entre otras, el descenso progresivo de la natalidad y el estancamiento del crecimiento demográfico, con el consiguiente aumento del envejecimiento de la población. Por otra parte, disminuyeron las migraciones interiores y se dio por finalizado el ciclo de emigración masiva al exterior. Véase en Actis, Walter, Pereda, Carlos y De Prada, Miguel Angel (Colectivo Ioé) (2002): *Inmigración, Escuela y Mercado de Trabajo. Una radiografía actualizada*, Barcelona, Fundación la Caixa.



25.000 en 1975, para progresivamente llegar a contabilizar 10.000 salidas de españoles al extranjero en 1991³.

Así inauguramos el cambio de tendencia que teníamos de emigrar hacia otros países.

Al mismo tiempo, con el nuevo sistema democrático, el estado español no demoró en ratificar tratados internacionales, que como el de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), sirvieron para sustentar la base en derechos civiles de españoles y de extranjeros, sólo por ser Seres Humanos⁴. Con ello comenzó a ser eficaz la protección de los derechos de nacionales y extranjeros, especialmente por la vinculación de las instituciones españolas con las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A esta nueva costumbre se unió lo que en Europa se denominó por aquellos años, Inmigración Cero, como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973⁵. Con lo cual, mientras Europa iba cerrando sus fronteras a nuevos inmigrantes, España iba atrayendo a nuevos inmigrantes, fuese por la novedad de un nuevo sistema político, que permitía la libertad de movimientos, o por la creciente prosperidad que se iba notando en nuestro modo de vida, en nuestro país.⁶ Hacia 1985 los españoles apenas si se iban a vivir al extranjero, lo que hacían era recibir cada vez más extranjeros.

Los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, de los presidentes Suárez y Calvo Sotelo y los cuatro primeros años del primer gobierno Socialista del presidente Felipe González, experimentaron un incremento cada vez mayor de la inmigración, sin apenas arbitrar medidas para regular las llegadas de extranjeros a nuestro país. Bastante ocupados estaban con los temas políticos, debatiendo sobre la creación de una democracia parlamentaria joven y que tuviera una cierta entidad ante el mundo occidental, en una palabra: quemando etapas para poder pertenecer a una Europa de prosperidad, de derechos civiles y que ofrecía un futuro alentador por aquellos, estupendos años.

La situación se iba complicando cada vez más, porque si España pretendía pertenecer al “Club” europeo, no podía prolongar más el tiempo sin formular una normativa específica sobre **inmigración**, que nos permitiera dar garantías de ser fiables a nuestros vecinos.

³ Actis, Walter et alia, op.cit. pp. 12. Apuntan los autores que ...“Desde Europa retornan unos 650.000 españoles”.

⁴ Aja Eliseo, “La evolución de la normativa sobre inmigración”, en Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (eds.) (2006) : “*Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica. (1985-2004)*”, 1ª ed., Barcelona, Bellaterra, S.L. pp.17-44. La Constitución reconoce todos los derechos que son propios de la persona, como la **libertad individual y la tutela judicial**. Por su parte les excluye del derecho de sufragio. Los demás derechos y libertades reconocidos por la Constitución a los españoles, serán reconocidos a los extranjeros en función de la cláusula de **reciprocidad** que establezcan las leyes y los tratados internacionales. De todas formas, como apunta el autor de este estudio, fue el Tribunal Constitucional el que adoptó esta doctrina y la impuso a todas las instituciones en calidad de “supremo intérprete de la Constitución”. Dos sentencias, dictadas por el Tribunal Constitucional, crearon jurisprudencia y proporcionaron las bases para la nueva Ley Orgánica 5/1985, sobre los derechos y libertades de los extranjeros. Pp. 19-20

⁵ La elevación del precio del petróleo, el aumento del desempleo y los mayores costes sociales llevaron a la mayoría de los países occidentales a prohibir la inmigración de trabajo, marcando una época de reestructuraciones migratorias. En, La gestión de las migraciones internacionales en el siglo XIX. *Migraciones*, nº 12 (2002), pp.175-204

⁶ Como datos significativos, “...En cuanto a la estructura del empleo se produce un cambio significativo: disminuyen los empleos en la agricultura y en la industria y se expanden en los servicios. Entre 1975 y el 1º trimestre de 2002, la agricultura pasó a tener del 22% al 6% de los empleos; la industria pasó del 27% al 19%, la construcción del 10% al 12% y los servicios del 41% al 63%”. En, Actis, Walter, et alia., op.cit. pp.12



En el año 1985, bajo la presidencia socialista se promulga el 1 de julio la primera Ley de Extranjería, que tenía en cuenta por primera vez la inmigración que llegaba a España. Se caracterizó por centrarse especialmente en los aspectos administrativos, es una ley similar a la de los países de la Unión Europea, que hace especial hincapié en **la vigilancia**, como el cruce de fronteras, la entrada, la documentación necesaria para residir y trabajar y la expulsión.

En esta “prehistoria de la inmigración”, como califica a este período inicial Raimundo Aragón Bombín⁷, la aprobación de esta primera ley de extranjería estuvo motivada por dos razones principales:

1. Necesidad de dar respuesta a un fenómeno nuevo en España, cada vez en incremento
2. La adecuación de la legislación a las normas comunitarias.

La Ley Orgánica de Extranjería de 1985 establecía un rígido control de las entradas de los extranjeros en nuestro país, los cuales debían solicitar el visado en su país de origen, previa oferta de trabajo para España, y establecía un régimen de sanciones para los inmigrantes que se encontraran en situación irregular.

Hay que tener en cuenta que esta ley se aprobó en vísperas del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (1 de enero de 1986), de ahí que la normativa de esta ley se centrara en el control de entrada, o como opina Eliseo Aja, “para dar seguridad a los demás Estados comunitarios de que España no sería un coladero de inmigrantes”⁸.

Como consecuencia, España tuvo que revisar las prerrogativas que tenía con los países suramericanos y con Filipinas, a los que se exigió en adelante el permiso de trabajo. En una palabra, debía dar confianza a los nuevos socios europeos que, para mayor obligación, acababan de crear el **espacio Schengen (1985)**, reforzando las fronteras exteriores a la vez que se impulsa el desmantelamiento de las interiores.⁹

Sin embargo, la Ley de Extranjería de 1985 estaba abocada a ser revisada, por constituir una barrera que impedía la entrada legal, dificultaba el establecimiento y la permanencia de los extranjeros con un grado razonable de seguridad y dificultaba su integración. La concesión de los visados de entrada quedaba a la **discrecionalidad** de los consulados y embajadas, que en la práctica casi nunca los concedían, cerrando las vías de acceso legal. Los permisos se otorgaban con una validez igual a la del contrato de trabajo y por el plazo de un año. No se premiaba la estabilidad, permitiendo la denegación de la renovación de permisos de extranjería a personas que llevaban viviendo largo tiempo en España, volviendo de esta forma a situaciones de ilegalidad. En todos los aspectos complementarios, como la concesión de permisos, expulsiones, etc, se recurría a una regulación ambigua que abusaba de conceptos jurídicos indeterminados y dejaba a las administraciones públicas un amplio margen de discrecionalidad¹⁰.

Para reformar este despropósito se publicó un documento de trabajo en enero de 1986, titulado “**Bases y objetivos de la política migratoria , durante el período transitorio**”, en

⁷ Aragón Bombín, Raimundo, Diez Años de Política de Inmigración, *Migraciones* Nº 0 (1996) pp.45-56

⁸ Aja, Eliseo, op.cit. pp.22

⁹ Convirtiendo a Europa en una **fortaleza infranqueable**. En, Arango, Joaquín, Las migraciones internacionales en un mundo globalizado, Dossier de la *Vanguardia*, nº 22. (Enero/Marzo 2007), ed., La Vanguardia S.L. Ediciones, Barcelona. pp., 13

¹⁰ Cardona Alonso, Ignacio, *La Ley 4/2000: La dimensión jurídica*, Revista *La Factoría*, Nº 11, febrero-mayo(2000,) pp 1-7



donde figuraba como uno de los objetivos a destacar, el “elaborar una política inmigratoria que tuviera en cuenta entre otras cuestiones, conocer los perfiles cualitativos y cuantitativos de la población inmigrante en España, regularizar su situación referida al trabajo y situación social, con lo que se fomentaría la integración de los inmigrantes en la sociedad española, al mismo tiempo que se promovía la colaboración con los Estados de origen para evitar los flujos clandestinos y el empleo ilegal”¹¹.

Con este documento se pretendía marcar las pautas de actuación para el cuatrienio 1986-1990, al tiempo que se intentaba dar respuesta a temas tan cruciales en esos momentos como era la determinación y el ajuste de las nuevas admisiones al mercado de trabajo, por el **sistema de cupos**, el control de los flujos inmigratorios clandestinos, y por último, el tratamiento selectivo a determinados colectivos¹².

Desde estos años las intenciones de llevar a cabo una buena política inmigratoria eran claras, otra cosa fue la de aplicar con decisión muchas de las medidas que se contemplaban. Así, por ejemplo, se sintetizaban las medidas que cabría tomar en materia de inmigración, como la realización de estudios cuantitativos y cualitativos sobre el colectivo inmigrante, la mentalización social sobre la existencia, necesidad y derechos de ese colectivo, para evitar posibles rechazos o xenofobias, programación de un plan de integración social, educativa y cultural, de acuerdo con las directivas y financiación comunitarios y acentuación de las actuaciones contra los flujos clandestinos y las situaciones ilegales, entre otras.

Con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Extranjería se abría la posibilidad de que se regularizaran los extranjeros que se encontraran trabajando en España, con las debidas precisiones de fecha de entrada. La vigencia de esta disposición fue de nueve meses, en los cuales se presentaron 43.815 solicitudes de regularización.

Con esta regularización se tomó conciencia del “problema” sobre la existencia de un significativo stock de inmigrantes ilegales, al mismo tiempo que se quiso iniciar una nueva etapa “sin lastres del pasado”.¹³ Sin embargo, los resultados no fueron tan positivos como se esperaban y su eficacia fue muy cuestionada.

La inmigración fue adquiriendo un volumen considerable para lo que nos tenía acostumbrados y, por si fuera poco, gran parte de ellos no tenían un documento en regla que les acreditara como legales ante las autoridades. La bolsa de indocumentados se fue agrandando, especialmente a partir de 1988, cuando se estimaban cifras que alarmaban a la sociedad, pero que no se basaban en ningún estudio riguroso. Fue ya con el segundo gobierno de Felipe González, en 1990, cuando se diseñó lo que se denominó “**una política activa de inmigración**”, encaminada a lograr dos objetivos: por un lado, dominar los flujos migratorios y, por otro, conseguir la integración social de los inmigrantes que se encontraban en nuestro país.

¹¹ No fue ajeno a todo el aumento de población extranjera, el incremento de la bonanza económica que a partir de 1987 fue acompañando a la modernización del país, también contribuyó a esta recuperación la pertenencia de nuestro país a la Comunidad Europea y a la OTAN.

¹² Aragón Bombín, Raimundo, “Diez Años de política de Inmigración”, *Revista Migracione*, vol. 0 (1996), pp.52-54. Destaca el autor que este documento finaliza con el diseño de la política migratoria, condensada en 33 medidas, en su mayor parte dirigidas hacia **los emigrantes españoles**, entonces superiores en proporción de **cinco a uno** en relación al número de extranjeros residentes en España.

¹³ Véase Aragón Bombín, R. “*op.cit.*”, p.54. A la vez que pasar página, concluía. Hace igualmente hincapié en que hubo regularizaciones análogas y por motivos parecidos en países como Francia, Italia y Estados Unidos. Años más tarde se sumaría Portugal.



Esta iniciativa se fundamentó en dos estudios que en el año 1989 promovió y financió la Dirección General de Migraciones, estudios que fueron realizados, uno, por el profesor Antonio Izquierdo y el otro por el Equipo PASS. Con las aproximaciones que dieron por resultado, la Administración pudo contar con datos aproximados sobre los **ilegales**, saber el número, la ubicación y características de los extranjeros que se encontraban en España en situación irregular.

De 1990 a 1993 el gobierno llevó a cabo esta política en consonancia con los planteamientos propuestos en documentos de la Unión Europea (**Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre inmigración, y del Consejo de Europa, Las relaciones Intercomunitarias e interétnicas en Europa**) habiendo definido con claridad el concepto de “**política activa**” de inmigración basado en tres conceptos básicos:

- Control de flujos, mediante la adopción de medidas que atajasen las prácticas fraudulentas de entrada o permanencia, y de otras dirigidas a encaminar y canalizar los flujos necesarios o inevitables, denominados a partir de ahora, **contingentes**¹⁴.
- Integración social de los inmigrantes radicados en España.
- Cooperación al desarrollo de los países emisores de inmigrantes, con la finalidad de atajar las causas de la inmigración en su origen¹⁵.

El control era el objetivo principal de esta política, y por ello las críticas fueron en aumento.

Para acallarlas, en julio de 1993 fueron transferidas al Ministerio de Asuntos Sociales las competencias en materia migratoria, a través de la adscripción de la Dirección General de Migraciones, con lo que se pretendía impulsar los aspectos sociales relacionados con la promoción e integración de los inmigrantes. Por otra parte, se formuló un mandato para indicar las orientaciones fundamentales y para definir los objetivos a alcanzar en el proceso de integración.

Así llegaremos a la primera actuación concreta en materia de inmigración con carácter global, como fue el **Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994**, planteado en el marco de la orientación que la Comisión Europea había realizado sobre la materia ese mismo año. También se crea el Observatorio Permanente de la Inmigración como instrumento de diagnóstico y de pronóstico de la realidad migratoria, para ya en 1995 constituirse el Foro para la Inmigración, un “vehículo” de comunicación entre las Administraciones, el colectivo de inmigrantes y la sociedad de acogida. Hay que señalar que sólo algunos de los elementos del Plan fueron puestos en práctica, entre ellos los dos instrumentos señalados.

Hacia el año 1996 se reformó el Primer Reglamento, en la última fase del gobierno socialista, muy debilitado por los constantes escándalos¹⁶ y en plena recesión económica

¹⁴ Aja, Eliseo, op.cit., p. 24 y ss. Comenta el autor que con la política de “**contingentes anuales**”, que se llevará a cabo a partir de 1993, se estableció a medio plazo la regularización “disimulada”, tanto por el gobierno socialista como, a partir de 1996, con el del Partido Popular.

¹⁵ Veremos más adelante cómo se ha elaborado el nuevo Plan África, teniendo en cuenta esta cláusula y haciendo hincapié en las inversiones españolas en los países africanos.

¹⁶ Escándalos de corrupción, de violencia de Estado, con la creación del GAL, etc.



postolímpica que, sin embargo, no redujeron las entradas de extranjeros, que en el año 1995 alcanzaba la cifra de 449.773 residentes¹⁷.

Durante el primer gobierno del Partido Popular se promulgó un segundo Reglamento, recogido en el Real Decreto 155/1996, que atenuó la dureza de la Ley Orgánica de Extranjería. Con este paso previo se llega a la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000. Esta nueva Ley¹⁸ establecía como prioridad, que **los extranjeros gozarán en España de igualdad de condiciones que los españoles**, también tenía apartados que no eran muy defendibles, como por ejemplo el punto 29/3, en donde se dice que: “*Si un inmigrante lleva en España en situación irregular dos años y está empadronado, eso le daría derecho a solicitar la residencia permanente*”¹⁹.

La característica principal de esta L.O. 4/2000 fue el consenso de las fuerzas políticas y sociales que participaron en su aprobación. Los cambios estructurales que se estaban sucediendo en España marcaron la pauta de la nueva Ley. El incremento de extranjeros continuaba, se aumentaban las estancias ilegales, por la permanencia de bastantes inmigrantes que habían entrado con la intención de quedarse²⁰, la conversión de España como destino económico laboralmente atractivo se convertía en un “imán”, para una inmigración que no podía entrar en una Europa con políticas migratorias cada vez más restrictivas. Así se llega al incremento espectacular de las cifras de inmigración irregular, debido en parte a lo que Eliseo Aja califica como “irregularidad sobrevenida”, como también a los defectos de la propia Ley, origen de irregularidad entre los propios residentes legales. Todo lo anterior, unido la tragedia de las “pateras” y el tráfico organizado de inmigrantes, interpelan a una sociedad que iba endureciendo cada vez más la política de concesión de visados, a partir de la construcción del espacio Schengen²¹.

El Partido Popular una vez en el gobierno, se dispuso a reformar la Ley Orgánica 4/2000, que había promovido también una nueva regularización de inmigrantes ilegales²². A mediados de 1998 se fijarán nuevas directrices para el bienio 1999-2000.²³

La realidad, no obstante, se imponía, porque la inmigración continuaba llegando a nuestro país. Considerando unas pocas cifras, vemos como en el año 1980 la población extranjera en España era de 180.000 residentes regulares, mientras que en el año 2.000 contábamos con 895.720, estos últimos representaban el 2% de la población española. Con la regularización que se hizo durante ese mismo año 2.000 afloraron unos 246.392 indocumentados, de los que al finalizar el año estaban regularizados 138.490, lo que da un total de población extranjera legalizada de 1.034.210 extranjeros, que representaban ya un 2,6% del total de la población.

¹⁷ Aja, Eliseo, pp. 57

¹⁸ Se aprobó en medio de un ambiente claramente electoralista y había sido consensuada por todo el abanico social, representantes políticos, empresarios, etc. Solo se opuso el PP.

¹⁹ Balaguer Callejón, Francisco, Montilla Martos, José Antonio, Rodríguez Candela, José Luís, “*Compendio práctico sobre Extranjería e Inmigración*”(2006) Barcelona, ed. Tecnos., pp. 55. Para los autores, los cambios introducidos en la L.O. 4/2000 fueron de “*procedimiento*”, sin perjuicio de lo que se indica en la exposición de motivos. Destacan que el texto del reglamento fue consensuado con partidos políticos, sindicatos, empresarios, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales.

²⁰ Lo que se denomina la “irregularidad sobrevenida”. En, Aja, Eliseo, op.cit. pp.58

²¹ Véase pp.4 de este artículo.

²² Comenta Aragón Bombin, Raimundo, op.cit., p. 59, que coincidió con el inicio del mandato del nuevo gobierno que refundió la Dirección General de Migraciones con la de Trabajo, por aplicación del programa de supresión de altos cargos del Partido Popular.

²³ Comenta Eliseo Aja que en los países de origen de la inmigración (efecto llamada) pp.32



En el año 2005 se sabe que la población de extranjeros en situación regular es de 1.034.210 personas, que representan aproximadamente un 4,4% del total de habitantes²⁴.

Para España todo lo relacionado con la inmigración era una novedad, y la “pilló” totalmente desprevenida, porque si tenemos en cuenta la Historia de la Humanidad, los movimientos de población siempre han existido, en función de la búsqueda de mejores condiciones de vida. Pero tampoco creíamos que teníamos unas condiciones tan envidiables de bienestar social.

De todas formas, las migraciones actuales tienen unas características que las diferencian con mucho de las que se produjeron hasta los años sesenta. En el libro de Maxime Tandonnet²⁵, podemos encontrar lo que pocas veces se dice de las migraciones del momento actual. Nos muestra el principio del Tercer Milenio en donde dominan los movimientos caóticos, incontrolables, erráticos que, en su opinión, corresponden a los sobresaltos del mundo actual. Insiste en que esto es el producto o la consecuencia de un mundo sin reglas, desgarrado, dominado por el crecimiento del egoísmo, la quiebra de la solidaridad internacional, de desigualdades vertiginosas, la inestabilidad creciente en ciertas regiones, las guerras étnicas, el terrorismo.

En este sentido se expresan algunos estudiosos españoles del fenómeno de la inmigración, llegando a afirmar que la nuestra es “una época de gran turbulencia, de conflictos y de dudas sobre nuestros propios marcos de referencia políticos, de confusión sobre el presente y de desorientación hacia el futuro²⁶”.

Ante este panorama, el mundo occidental y España en particular, hace frente a una nueva oleada de inmigración que se acentúa por dos fenómenos esenciales:

- a) Un aumento masivo del deseo de emigrar en el mundo.
- b) Un debilitamiento de los Estados que han perdido una parte de su capacidad de dirigir los flujos migratorios²⁷.

A estos factores habría que añadir otros que surgen a medida que una población se incomoda con el **diferente**, lo que puede contribuir a demonizar la inmigración, señalando a todo un colectivo y haciéndolo portador de todos los males que puedan aparecer en nuestra sociedad.

Un emigrante con dinero, se dice que no es emigrante, porque puede sostener sus gastos, y, en principio, no se convierte en problema. Sin embargo, los emigrantes casi siempre son

²⁴ Morillas Gómez, Javier, Miñana Lorente, Francisco, Flujos migratorios, Desarrollo y Mercado de Trabajo: Modelos de análisis y propuestas, en Madrazo Rivas, Enrique y De la Torre Díaz, Fco. Javier, (coord.)(2005) *Cooperación Internacional y Movimientos Migratorios*. Madrid, ed. Dykinson. S.L.pp 311-329

²⁵ Tandonnet, Maxime. (2003) *Migrations. La nouvelle Vague*, 1ªed., Questions Contemporaines, Paris, L'Harmattan.pp. 5-7

²⁶ Zapata Barroso, Ricard. (2004) *Multiculturalidad e inmigración*, 1ª ed., Colección Ciencia Política nº2, Madrid, Editorial Síntesis. Comenta que en la actualidad con frecuencia se suceden situaciones impredecibles, imperando la confusión semántica y superada por la rapidez de los acontecimientos, por lo que se apela a designar lo que está sucediendo en nuestra sociedad con el nombre de “**multiculturalismo**”, *que supondrá transformaciones importantes en todos los ámbitos de nuestra sociedad*. pp.15 y ss.

²⁷ Tandonnet, Maxime, op.cit. pp. 10-15 Comenta la autora que, los 50 millones de europeos que atravesaron el Atlántico en el siglo XIX y XX estaban motivados por la conquista del territorio virgen y la construcción del nuevo mundo, así como la migración en el siglo XX ha sido, durante largo tiempo, una inmigración organizada con fines económicos, dentro de un marco de acuerdos entre los países de origen y los de acogida.



pobres, o se empobrecen al trasladarse a otro país y tener que soportar gastos sin tener seguro un puesto de trabajo. Por consiguiente, de ello se ha derivado un problema, y por eso mismo a la emigración hoy en día se la considera un problema, porque se le ven los puntos negativos, más que los positivos²⁸.

Este ambiente que hemos ido creando respecto a la inmigración nos puede jugar una mala pasada, porque nos vamos convirtiendo, nosotros mismos, en obstáculo para continuar viviendo en nuestras “sociedades de bienestar”. Porque, lo que pasa en bastantes ocasiones, es que desconfiamos ante lo que no podemos controlar y nos atrincheramos en nuestras cortas verdades y complejos de superioridad.

¿Cuántos inmigrantes no están colocados en labores de servicio doméstico, que ya muchos españoles descartaron por considerarlas indignas de su categoría? Otras muchas amas de casa, que no cuentan con suficiente capital para sostener un servicio doméstico, español, con todo lo que conlleva en cuanto a derechos, como el alta en la Seguridad Social, vacaciones pagadas, etc, en su casa, pueden darse el lujo de contar con servicio doméstico, gracias a la servidumbre extranjera, que en muchos casos, no se encuentra ni legalizada, ni justamente pagada y con jornadas laborales esclavizantes²⁹.

Los servicios de limpieza de edificios, calles, parques y ciudades, casi todo lo están llevando a cabo los extranjeros. El acompañamiento de personas mayores, así como el servicio de todo tipo en las residencias de ancianos, sean de laicos o de religiosas, esta siendo atendido, cada vez en mayor proporción, por extranjeros. Por no nombrar más que aquellas actividades que son más solicitadas y a las que muy pocas personas españolas quieren dedicarse. Sin enumerar el ingente número de trabajadores en la construcción, en la hostelería, los restaurantes, la agricultura, así como la vigilancia privada³⁰.

Uno de los caballos de batalla, tanto de España como de la Unión Europea en general, es la serie de “sugerencias” que se hacen para que países fronterizos, como es el caso de España, caso de nuestro país, y que suelen ser la puerta de entrada de la nueva inmigración a Europa, apliquen una serie de medidas, que, por lo general, ni están económicamente capacitados para ese gasto, ni técnicamente preparados para llevarlas a cabo³¹.

²⁸ Al respecto existe un fundamentado estudio sobre estos temas, en : Zapata-Barrero, Ricard y Van Dijk, Teun A. Inmigración y Discurso, y Delgado Godoy, Leticia. Argumentación gubernamental y política de inmigración., en Zapata-Barrero, R. y Van Dijk, T.(ed) (2007); *Discursos sobre la Inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones.*, Barcelona, Bellaterra. pp.9-14 y 201-221

²⁹ Al respecto es oportuno recoger el comentario que realizó el ex-presidente Felipe González, en una entrevista a un diario andaluz, cuando recordaba que prácticamente todas las familias españolas conocían qué es la emigración, señalando que le “repatea” la actitud de “nuevo rico” de muchos españoles que menosprecian a los inmigrantes. Por ello rogaba un cambio de actitud, pues está convencido que la “inmigración es un asunto que no tiene arreglo y que solo se puede mitigar”.

En“<http://www.elpais.com/articulo/Andalucía/Felipe/Gonzalez//defiende/descentralización/siempre/debilite/Estado>”

³⁰ Véase al respecto, Derechos laborales y sociales. La desigualdad de los derechos básicos., en S.O.S. RACISMO Informe Anual 2006. Sobre el racismo en el Estado español. Icaria editorial. (2006), pp.157-178.

³¹ Existe un interesante análisis al respecto, en donde se destaca que gracias a la movilización diplomática española se ha logrado que el problema de la inmigración haya entrado a la “agenda europea”, así como la participación de FRONTEX y la asignación de fondos comunitarios del Mecanismo de Reacción Rápida de la U.E. para las operaciones, pero **“no ha conseguido la solidaridad práctica esperada de los Estados miembros”**. Para concluir más adelante que la “cooperación multilateral europea es embrionaria y crea más expectativas que resultados. En, Arteaga, Félix, Las Operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias. Revista del Real Instituto Elcano Nº 54 (2007). PP. 1-6



Respecto a la Inmigración se habla mucho, se cambian constantemente las políticas migratorias dependiendo del político de turno. El caso de España es flagrante en este sentido. Unos gobiernos alientan para que vengan todos los inmigrantes del mundo; otros, para que no entre nadie; otros, a aquella inmigración que no quieren la alientan para que vaya desarrollando a sus países y así controlen los flujos de inmigrantes desde los países emisores.

También es cierto que, los inmigrantes tienen libertad de viajar y querer establecerse en cualquier país del mundo³², pero también es cierto que todos los países del mundo, especialmente los democráticos, tienen derecho a establecer unas reglas para admitir o no inmigrantes en su territorio, especialmente los de establecimiento definitivo. Al fin y al cabo no podemos olvidar que vivimos en Estados con fronteras³³ y, mientras el sistema no cambie, los gobiernos de estos estados tienen la obligación de velar por los ciudadanos que habitan dentro de sus fronteras, sean nativos o extranjeros.

En los últimos 20 años, mientras la emigración va aumentando en volumen y se diversifican en su procedencia y destino, los gobiernos, especialmente europeos, como también Estados Unidos, ejercen un mayor control policial del fenómeno de la inmigración, abogan por levantar cada vez más fronteras e impedir el acceso dentro de sus países, y amplían incluso la frontera a terceros países.³⁴

Por su parte, los inmigrantes apuestan muchas veces por la entrada a toda costa, incluso valiéndose de la ilegalidad, sin temor a las consecuencias sociales que les pueda acarrear, como exponentes de una fragilidad que en muchos casos acaba en la explotación por parte de otras personas. Lo que se suele llamar la nueva esclavitud, que no se busca sino que se ofrece, detrás de la ilegalidad³⁵.

También la inestabilidad continuada, de las denominadas “políticas de inmigración, conlleva mucha inseguridad, no sólo en los inmigrantes sino también en la población nativa. Ni unos ni otros saben a qué atenerse. Están pendientes de continuas reformas, lo que perjudica tanto a los empresarios españoles como a los trabajadores extranjeros, y contribuye a ahondar más la prevención de la población de acogida, que ve cómo las normativas aplicadas por una administración, muchas veces, contradice a la de la siguiente administración y viceversa.

Retomando de nuevo las reformas vemos como la Ley Orgánica 4/2000 fue reformada por la Ley Orgánica 8/2000 de fecha 22 de diciembre³⁶.

En el preámbulo del Balance 2000 del Ministerio del Interior³⁷, se hace hincapié que la nueva Ley de Extranjería “responde al compromiso del Gobierno de modificar la Ley

³² Véase Derechos de los Extranjeros. Libertad de circulación y residencia. Pp. 507. Balaguer Callejón, Francisco. *Compendio práctico sobre extranjería e inmigración.*(2006), ed. Tecnos.

³³ “Para que haya inmigración es preciso que haya fronteras y territorios nacionales o, en otras palabras: es preciso que haya extranjeros. “Nación y Estado constituyen la profunda estructura de todos los discursos sobre inmigración” (Hola 2002) En, Gil Araujo, Sandra, Congreso de Sociología. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (sept. 2004) Alicante.

³⁴ Tandonnet, Maxime, op.cit. pp. 65-83 Interesante capítulo sobre la fronterización del espacio europeo, y el dilema de un espacio sin fronteras.

³⁵ Preocupación creciente de todos los gobiernos por el aumento vertiginoso de este colectivo. Véase al respecto Rumí, Consuelo, op. cit. pp. 4

³⁶ Es una ley que viene a ser el precedente de lo que se denominará el Plan GRECO. En, Ortega Pérez, Nieves, “Hacia una nueva política migratoria. (2003) pp. 1-10. En <http://migrationinformation.net/Feature/print.cfm?ID=99>



Orgánica de 11 de enero de 2000(la 4/2000) con el objetivo de acercar España a las normativas de la Unión Europea en materia de extranjería e inmigración..

Esta reforma se caracteriza porque se vuelve a tener en cuenta, como prioritarios, los aspectos de control en base a sanciones muy bien estipuladas en el segundo apartado. Se enumeran en cuatro grupos, destacando por su novedad el primero, en donde se establecen las sanciones para las compañías de transporte que trasladen a extranjeros ilegales a España. Se reactiva nuevamente la expulsión de todos aquellos extranjeros que se encuentren ilegalmente en territorio español y, en el cuarto apartado, se enumeran las consecuencias que conlleva para los empresarios el emplear mano de obra ilegal.

El grueso de las disposiciones va encaminada a proteger la inmigración legal y a controlar, evitar y luchar contra la inmigración irregular.

En el mismo Balance 2000 se presenta un programa o “iniciativa” bastante ambicioso para afrontar el tratamiento de la Inmigración desde todas sus vertientes, partiendo de la trascendencia e importancia que dicho fenómeno tendrá para España en el futuro inmediato y **“sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común, como es la Unión Europea”**. Este fue el **Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España**, que fue conocido popularmente como **Programa GRECO**.

Cuatro son las líneas de actuación:

- Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea.
- Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.
- Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
- Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

La novedad más destacable es que no es el ministerio del Interior el único que elaboró el programa sino que también participaron los **que están implicados en su aplicación** como el Ministerio de Asuntos Exteriores; el de Justicia; el de Educación, Cultura y Deporte; el de Trabajo y Asuntos Sociales; el de Administraciones Públicas y el de Sanidad y Consumo; con el visto bueno de los Ministerios de Economía y Hacienda.

El programa contaba con el **respaldo financiero de los Presupuestos Generales del Estado**, y tenía carácter plurianual, por lo que su aplicación se llevaría a cabo durante el período 2000-2004.

Uno de los puntos a resaltar es el método de los **acuerdos bilaterales** que tiende a cubrir la necesidad de revisión del modelo anterior, de política de control de flujos migratorios. Se

³⁷ Balance 2000. Extranjería e Inmigración. (2000) Ministerio del Interior, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales. Madrid.



tiene en cuenta la inmigración desde el punto de vista legal, lo que da un claro respaldo al inmigrante que cuenta con seguridad y la población receptora que cuenta con garantías³⁸.

El Plan de Extranjería fue bastante más diseñado que puesto en práctica, las dificultades administrativas que, por cierto, siempre han acompañado a la Administración, la lentitud de las resoluciones, etc.; impidieron que se llevara a cabo según las disposiciones que se preveían en tan solemne anuncio³⁹.

Para el nuevo gobierno socialista del presidente José Luís Rodríguez Zapatero, una de las principales preocupaciones en relación con la inmigración ha sido la **integración laboral**, que está considerada como el primer paso para una integración social satisfactoria. Otra de las cuestiones que pretende atajar es la de los flujos de inmigración ilegal.

Con la aprobación del Reglamento de la Ley de Extranjería (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre) se fija los mecanismos y requisitos para que los extranjeros puedan residir y trabajar en España legalmente. De hecho, esta normativa abrió un proceso de regularización especial de tres meses (entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005) destinado a los trabajadores **irregulares** que se encontraban en el país, que tenían un contrato por un mínimo de seis meses, llevaban al menos medio año viviendo en España y carecían de antecedentes penales.

Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 30 de diciembre de 2005, el proceso de **regularización** resolvió un total de 688.419 expedientes, de los que el 83, 3% (573.270) fueron autorizaciones positivas y el 16,6% (115.149) denegadas y archivadas. El 0,47% (3.236) permanecían en trámite todavía en esa fecha. Las altas de la Seguridad Social fueron 550.136 y, en 2006, ascendían a 1.885.561⁴⁰.

La política migratoria en materia laboral cuenta con otro instrumento para facilitar el acceso al mercado laboral: el **contingente de trabajadores** extranjeros de régimen **no comunitario**. Para el año 2007 el Gobierno ha dado luz verde a un contingente provisional de 27.034 puestos de trabajo de carácter estable, 92.000 de contratación individual nominativa⁴¹, y 61.000 contrataciones de duración determinada (de temporada)⁴².

³⁸ Inmigración en Europa y España. Libro del CEU.

³⁹ Comenta Antonio Izquierdo que esta iniciativa del gobierno "...como conceptos y política respecto de la inmigración señalan un cambio respecto a la línea seguida hasta la fecha por los distintos gobiernos de la democracia..." Continúa más adelante: "... Se entra así de lleno en el debate de la selección de los inmigrantes permanentes y temporales y se arriesgan medidas y acciones para romper con el modelo de la inmigración clandestina y del falso turista". En, Izquierdo Escribano, Antonio, "Panorama de la inmigración en España al alba del siglo XXI, *Mediterráneo Económico*, Nº 1 (2002), pp.247-254

⁴⁰ En el encuentro de ministros del Interior de la Unión Europea en Luxemburgo, el ministro del Interior alemán Wolfgang Schäuble criticó la decisión del Ejecutivo español de legalizar la situación de 500.000 inmigrantes. El ministro instó para que el gobierno trate de eliminar las bases que sustentan el negocio de las bandas criminales que operan en la zona de la costa y Canarias, y buscar soluciones duraderas a este problema. En, DW-WORLD.DE DEUTSCHE WELLE. La otra Visión. (2-6-2006) Europa.. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2042081,00.html>

⁴¹ El empresario puede ir al país de origen a buscar a los inmigrantes directamente.

⁴² Respecto a este colectivo se han realizado experiencias piloto en Argamasilla de Alba y Herencia (Huelva) durante el verano de 2005. Con ello el Gobierno promociona la **inmigración de ida y vuelta**. La información la realiza el Área de Trabajo y Asuntos Sociales de la Subdelegación del Gobierno. Con este sistema se intenta evitar la contratación de extranjeros "sin papeles". En Carrero Fernández Baillo, David., "La Inmigración de Ida y Vuelta", *La Tribuna de Ciudad Real* (21 de febrero de 2006),



Otro de los puntos fuertes y también conflictivos de la política migratoria española son los **controles**. En la actualidad el Ejecutivo sigue la pauta marcada por la Unión Europea, desde la creación en 2005 de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (Frontex)⁴³.

La lucha contra la inmigración clandestina es uno de los objetivos del gobierno actual, porque “sin legalidad no hay integración posible”. La inmigración clandestina se convierte en un elemento que juega siempre en contra de la integración del individuo en la comunidad⁴⁴.

Para completar el control sobre los flujos masivos de inmigración ilegal, el Gobierno español ha puesto en marcha el denominado **Plan África**⁴⁵, un plan de acción para el África subsahariana. El plan se articula en torno a siete objetivos:

- Contribución al afianzamiento de la democracia.
- Lucha contra la pobreza.
- Fomento de la cooperación para regular los flujos migratorios.
- Participar en el desarrollo de la estrategia de la Unión Europea hacia África.
- Reforzar los intercambios económicos y fomentar las inversiones, especialmente en lo relacionado con la seguridad energética y los hidrocarburos.
- Fortalecimiento de la cooperación cultural.
- Incrementar la presencia institucional de España.

En líneas generales es un plan diseñado a partir del modelo del denominado plan GRECO, pero con un destino concreto: África. Si bien el plan no tiene como objetivo prioritario afrontar los flujos migratorios, sí refuerza los controles sobre la inmigración clandestina e implica indirectamente a la Comunidad Europea en las tareas de control.

Existen duras críticas a este Plan África, de parte de asociaciones humanitarias afines con ese continente, pues lo consideran que está muy vinculado con intereses económicos y políticos. Según estas organizaciones de ayuda al continente africano “la incoherencia de políticas del gobierno y la defensa de los intereses españoles ponen de manifiesto que este Plan es más una respuesta apresurada a la alarma migratoria que una apuesta seria por contribuir al desarrollo de la región”. Llamam también la atención sobre que la ayuda 2006-2007 sigue estando ligada a favorecer los intereses económicos y geoestratégicos, que pueden ser legítimos desde el punto de vista de la política exterior española, pero no ayudan necesariamente a los objetivos de desarrollo de la región. Enfatizan que **“la ayuda al desarrollo no puede ser utilizada como moneda de cambio para negociar el control de**

⁴³ Se le critica al Gobierno la masiva repatriación de extranjeros, muchos de los cuales no pueden pasar del aeropuerto y otros son repatriados directamente. En 2006 se repatrió a 5.000 senegaleses, mientras que sólo 1.300 obtuvieron el visado. En, “Inmigración irregular y sus causas, consecuencias y legislación.”, *Solidaridad-Derechos Humanos*. (20-6-2007), pp. 1-5. http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/derechos_humanos/2007/02/17/160013.p...

⁴⁴ En un interesante artículo de la revista SISTEMA, se indican los objetivos que respecto a la población inmigrante ha diseñado el Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero. En, Rumí, Consuelo, “Diversidad e Integración: La responsabilidad de las políticas públicas”, *Revista SISTEMA*, vol. 190-191 (2006), pp.3-6.

⁴⁵ *Plan África 2006-2008*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 2ª ed. (Enero 2007) pp. 1-129.



fronteras y la repatriación de inmigrantes por parte de los países africanos, tal como parecen indicar los distintos acuerdos que el Gobierno español ha firmado con los países de la región⁴⁶

Ante este hecho, qué fácil sería apostar por un orden más justo, que se inicie en los países del mundo llamado “pobre”, con gobiernos que de verdad se preocupen por sus ciudadanos, distribuyan las ayudas al desarrollo para lo que van destinadas, y no las desvíen a otros intereses suntuarios. Gobernantes que estén al servicio de sus conciudadanos y no esperen a que los países de su entorno les resuelvan los problemas de su población. Sería también muy eficaz que los gobiernos europeos no sostuvieran a dictaduras en estos países a cambio de los beneficios que consiguen, muchas veces, explotando sus recursos⁴⁷.

Los propios inmigrantes están en contra de los cayucos. Porque consideran que la población española identifica a todos los extranjeros, y más si son “de color”, con la gente que viene en los cayucos, que por si fuera poco, ya vienen indocumentados desde sus países de origen. Por otra parte, se dice que los inmigrantes que vienen en los cayucos son “maleantes, gente de mal vivir, que no es de fiar”⁴⁸.

De lo que sí se puede estar seguro es que los que alientan a venir a Europa no les dicen toda la verdad, porque de las muertes, seguro que no informan. Tampoco informan de lo mal que lo están pasando muchos de sus compatriotas que un día se decidieron a venir, al denominado “paraíso consumista”, y que se encuentran mal viviendo, sin trabajo, explotados por desaprensivos, con miedo a ser deportados o abocados a la mendicidad y a delinquir para poder medio vivir, ya más allá al margen de la ley.

Los mismos inmigrantes así lo expresan cuando se habla con ellos, no les gusta la situación en la que se están viendo envueltos, la mayoría de ellos, por culpa de los ilegales. Según su propia queja, los ilegales producen muchos problemas, aunque ellos mismos no se lo propongan, porque crean animadversión dentro de la población española, prevención contra el extranjero, desconfianza en todos los órdenes, y por si fuera poco, las asociaciones de inmigrantes destinan bastante dinero para ayudar a los inmigrantes ilegales, para evitar que caigan en la delincuencia⁴⁹.

Dinero que estaba destinado a ayudar a los inmigrantes legalmente establecidos que, en muchos casos, son asociados y que se ven en la necesidad de agilizar la documentación, porque ser legal, no significa tener todo solucionado. Los pasos a seguir, año tras año, son muchos, y muchos los documentos, no sólo de residencia sino de trabajo, etc., hasta que se pueda acceder a la ciudadanía, si llega el caso. O, simplemente, para vivir sin contratiempos legales, y sin sobresaltos.

⁴⁶ Intermón Oxfam, ¿Qué hace España por África? En, *Economía Solidaria*.(2006), http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/economia_solidaria/2006/12/29/158481.p...

⁴⁷ Inquietudes y opiniones vertidas por los colectivos de diversas asociaciones de inmigrantes residentes en España, en el Seminario celebrado en la Universidad de Comillas. Seminario sobre *Redes Internacionales y Desarrollo: Fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas*. (21 de septiembre de 2007) Universidad de Comillas., Aula Magna de ICAI. Madrid.

⁴⁸ Muchas de estas opiniones fueron expresadas por los colectivos de inmigrantes en un interesantísimo Seminario que se celebró en la Universidad de Comillas. CONFER. Nota 45 de este artículo. (.Septiembre 2007).

⁴⁹ Seminario celebrado en la Universidad de Comillas. (Septiembre 2007). Los organizadores convocaron a las Asociaciones de Inmigrantes para que fueran ellas las protagonistas por medio de diferentes Mesas Redondas. CONFER nota 46



A modo de conclusión

En nuestra modesta opinión, es hora que las políticas de inmigración se tomen en serio por los propios gobernantes de los países receptores como de los países emisores.

Que no se cambien constantemente. Y que se apliquen también con seriedad. Así sabríamos a qué atenernos todos, población nativa y población inmigrante.

Luchar contra la inmigración ilegal, controlando y erradicando la economía sumergida, que es la verdadera razón de ser de la ilegalidad. Lo que constituye “el efecto llamada”.

Dotar de instrumentos de prevención a los organismos creados por la Comunidad Europea como FRONTEX, para que sea medianamente operativa. Igualmente de un instrumental legal para saber cómo afrontar casos de auxilio en altamar a cayucos, por parte de barcos mercantes.

Alentar para que los países emisores cuenten con gobiernos que se preocupen por sus poblaciones, y no pretendan que los demás les resolvamos sus problemas.

Acabar con la demagogia que alienta a venir al “paraíso europeo”. Decir la verdad de lo que encuentran y a qué vienen. Informar a las poblaciones, de potenciales flujos de inmigración, de que Europa no es un paraíso, que en este continente también ellos van a sufrir, que “no es oro todo lo que reluce”. Que es un espejismo lo que ven por la televisión o en Internet. Porque, a decir verdad, no son los más pobres los que salen de sus países, sino aquellos que tienen algún que otro conocimiento, inquietud, dinero, para poder costear el viaje, que en muchos casos es oneroso. Sea por avión, por patera o cayuco.

La integración, debe realizarse sin miedo. Todo inmigrante es bienvenido si tiene también el propósito de aceptar la cultura del país de acogida, tiene interés por su cultura y sus costumbres como por su idioma. Exigirles los deberes y reconocerles los derechos que les correspondan por las leyes.

Lo que nunca se va a entender por parte de todos los ciudadanos, es que los extranjeros que vengan impongan sus costumbres, ¿cuándo se ha visto eso?, solamente cuando ha habido dominio sobre otras poblaciones.⁵⁰

⁵⁰ Es imprescindible exigir por parte de nuestros gobernantes la **reciprocidad** en todos los órdenes sociales a los países de emisión de inmigración. Si ellos exigen templos para sus prácticas religiosas, también debemos exigirles para nuestras prácticas religiosas, según el abanico de creencias que tengamos en España.



LA UNIÓN MEDITERRÁNEA (UM) DEL PRESIDENTE NICOLAS SARKOZY: ¿LA SUPERACIÓN DEL PROCESO DE BARCELONA?

Carlos Echeverría ¹

UNISCI / Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen:

En el presente análisis pretendemos explorar las posibilidades que ofrece la iniciativa, aún en gran medida francesa pero a la que ya se han acercado Italia y España, de avanzar en la construcción de un espacio euromediterráneo más reducido que el actual teniendo en cuenta tanto las posibilidades que esta ofrece como los obstáculos que observamos de cara a la consecución de propuestas de diálogo y de cooperación en la región.

Palabras clave: Francia; Mediterráneo.

Title in English: "President Nicolas Sarkozy's Mediterranean Union: Leaving the Barcelona Process Behind?"

Abstract:

In this analysis we want to explore the possibilities offered by the initiative, still French to a great extent, but already approached by Italy and Spain, for building a smaller Euro-Mediterranean space than the current one, taking into account not only its possibilities but also the obstacles for dialogue and cooperation proposals in the region.

Keywords: France; Mediterranean.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Carlos Echeverría Jesús es Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales de la UNED y Subdirector de UNISCI.

Dirección: Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), C/ Obispo Trejo, s/n, 28040 Madrid, España. *E-mail:* cecheverria@poli.uned.es.



Introducción

En palabras del Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, la propuesta del Presidente francés sería instrumental para superar el Proceso de Barcelona y avanzar hacia la construcción de un verdadero espacio geopolítico euromediterráneo reflejado en la propuesta UM.² No falta voluntarismo en el texto del Ministro español ya que da por hecho que de la propuesta francesa, aún embrionaria, ha de salir lo que en doce años de aproximación de la UE y de sus Estados miembros a sus socios de las orillas sur y este de la cuenca no se ha conseguido - un nuevo marco con nuevas instituciones y todo ello bien nutrido de voluntad política -, y hacerlo además en un contexto que es adverso dado el bloqueo a las iniciativas de paz en Oriente Próximo, las dificultades en las negociaciones de adhesión de Turquía y la renovación que ha supuesto la puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad (PEV) por parte de una UE ampliada, en 2004 y en 2007, que cada vez es menos mediterránea y más continental.

En el presente análisis pretendemos explorar las posibilidades que ofrece la iniciativa, aún en gran medida francesa pero a la que ya se han acercado Italia y España, de avanzar en la construcción de un espacio euromediterráneo más reducido que el actual teniendo en cuenta tanto las posibilidades que esta ofrece como los obstáculos que observamos de cara a la consecución de propuestas de diálogo y de cooperación en la región. De partida hemos de decir que tal iniciativa forma parte de lo que la oposición al Presidente Sarkozy en Francia califica de “política de golpe de efecto permanente”, caracterizada por el constante anuncio de múltiples iniciativas en todos los ámbitos que habrán de ir madurándose con el tiempo.

1. El contenido de la UM a la luz de las declaraciones y de las evaluaciones provocadas por éstas

Los defensores de la UM, anunciada oficialmente el 6 de mayo, ven factible que, aprovechando el empuje de las Presidencias portuguesa y francesa de la UE, esta pueda salir adelante. Quienes así piensan están bien dotados de voluntarismo y asumen que frente a la conflictividad en Oriente Próximo y Medio no se impone sino la cooperación entre algunos Estados mediterráneos para neutralizar sus efectos perversos, sin asumir las dificultades existentes para dicha cooperación en el propio seno de la UE, para la cooperación Sur-Sur - véase que entre los principales socios de la orilla sur (Marruecos, Argelia, Túnez; Libia y Egipto) las relaciones entre ellos distan mucho de ser buenas - y para cualquier aproximación de este tipo en un contexto marcado por una guerra o esfuerzo contra el terrorismo yihadista que aúna voluntades pero que también crea desavenencias continuamente. Cabe destacarse que en lo que a la falta de integración Sur-Sur respecta el propio Sarkozy contribuyó ya a ella durante su viaje oficial al Magreb central en julio: marginando a Marruecos y priorizando a Argelia en su orden de llegada el Presidente francés se quedó al final sin visitar Marruecos pues desde Rabat se anuló a última hora la visita “por motivos de calendario”³. No hay que olvidar que Marruecos considera que merece un estatuto privilegiado en su trato con los países europeos y respecto a sus vecinos magrebíes y España lleva tiempo proponiendo para

² Moratinos, Miguel Ángel: “Del Proceso de Barcelona a la Unión Mediterránea” *El País* 2 agosto 2007, p. 4.

³ Véase el Editorial “Desunión mediterránea” *El País* 13 julio 2007, p. 12. La visita del Presidente Sarkozy a Marruecos podría tener lugar en la segunda quincena de octubre, poco antes de la visita de Estado que debe realizar a Argelia. Véase “Le pragmatisme: nouveau concept clé des relations franco-maghrébines?” *La Tribune* (Argel) 17 julio 2007, p. 12.



este país un Estatuto Avanzado similar al que Francia pide para Turquía.⁴ Sarkozy en cambio ha introducido una nueva dinámica pues fijó en Argelia su primer destino fuera de Europa como Presidente y, significativamente, había recibido como primera felicitación tras su confirmada victoria en las urnas la de su homólogo argelino Abdelaziz Buteflika.⁵

En términos temporales, la propuesta de Sarkozy ya había sido adelantada por éste en Rabat en 2006, en una visita realizada cuando aún era Ministro del Interior, luego la desarrolló algo durante un mitín electoral en Tolón el 7 de febrero, mes en el que, siempre como Ministro del Interior, se la habría expuesto al Presidente José Luis Rodríguez Zapatero (27 de febrero) y la defendió y presentó ya oficialmente en su discurso de victoria electoral en la noche de los comicios del 6 de mayo. En ella incluiría del lado europeo a España, Italia, Grecia Portugal, Chipre y Malta, y del de los socios de las orillas sur y este los países del Magreb - salvo Mauritania -, Egipto, Turquía y, aunque aún no se sabe si desde el principio o en una fase posterior, Líbano e Israel. Quedarían fuera la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y Siria como socios ribereños y Jordania que aunque no es ribereño sí tiene una profunda vocación mediterránea: tales ausencias supondrían una importante pérdida en términos de oportunidades político-diplomáticas respecto al marco que ofrece el Proceso de Barcelona. En cualquier caso falta aún llenarla de contenido, tal y como afirmaba el Ministro argelino de Asuntos Exteriores, Mourad Medelci, en declaraciones realizadas el 23 de julio, días después de haber recibido en Argel en visita oficial al Presidente francés.⁶ Durante dicha visita, que luego continuó en Túnez, Sarkozy pudo comprobar el balance de las relaciones bilaterales de Francia con ambos Estados del Magreb que a partir de ahora habrá de compaginar con su ambiciosa aproximación multilateral.⁷

Parece pues que se va a volver a señalar en términos voluntaristas que el método que dio a luz a unas Comunidades Europeas transformadas en Unión Europea debería aplicarse entre los socios de la Cooperación Euromediterránea y, en un ámbito más reducido, en los de la UM. Se olvida que las Comunidades se crearon entre Estados pertenecientes al mismo espacio cultural y político, en el que todos ellos tenían como atractivo horizonte el de crear en común una empresa europea y que contaron además con una firma ayuda exterior con el Plan Marshall estadounidense. Los socios mediterráneos no disfrutaban de tal horizonte de integración - ni siquiera Marruecos que flirtea con la UE gracias al decidido apoyo de Estados miembros como España o Francia - y sus dirigentes carecen además hoy por hoy de la voluntad política que llevó a líderes como Adenauer o Schumann a dejar de lado recelos e incluso odios para avanzar en su pragmático proyecto integrador. Tales precondiciones políticas, psicológicas y económico-financieras serían imprescindibles para dar viabilidad al otro gran argumento de los posibilistas: la posibilidad de crear un verdadero mercado con 150 millones de consumidores que harían del sur de la UE y en particular del Mediterráneo el nuevo centro de gravedad de Europa.⁸

⁴ Manzano, Juan Pedro: "La UE invita a Rabat a participar en un Consejo de Defensa" *El Mundo* 24 julio 2007, p. 22.

⁵ Daniel, Jean: "Sarko, el argelino" *El País* 26 julio 2007, p. 11.

⁶ El Ministro argelino apoyaba en principio la idea como elemento para mejorar la cooperación entre las dos orillas, pero reconocía que se estaba aún a la espera de que se le diera contenido. Véase "Projet d'union méditerranéenne proposé par Sarkozy. Le oui ... mais de l'Algérie" *Le Soir d'Algérie* 24 julio 2007, p. 5.

⁷ Aït Hamadouche, Louisa: "En attendant l'Union Méditerranéenne. Regard critique sur la politique maghrébine de la France" *La Tribune* 17 julio 2007, p. 7.

⁸ Canino, Andrea: "La Unión del Mediterráneo. Un ambicioso proyecto" *El País* 31 mayo 2007, p. 10. Canino es Presidente del Consejo de Cooperación Económica, formado desde 2003 por los grandes dirigentes económicos de los países del llamado Arco Latino (Portugal, España, Francia e Italia) y que trabaja por aproximar a ambas orillas.



Para superar la conflictividad existente en Oriente Próximo y Medio en términos de obstáculo se vuelve pues la mirada al Norte de África, en paralelo a como a fines de los ochenta del pasado siglo se dividía el Mediterráneo en Occidental, en principio más estable, y Oriental, más conflictivo tanto por los diversos marcos de enfrentamiento mediorientales como por la rivalidad greco-turca. La experiencia nos demostró que sólo se empezó a hablar en serio del Mediterráneo cuando el compromiso diplomático permitió acometer los conflictos del Mediterráneo Oriental pues no debemos de olvidar que ese Mediterráneo Occidental, entonces y ahora aparentemente más estable o mejor más abordable, estaba entonces y sigue estando ahora envenenado por la rivalidad argelino-marroquí a causa del, entre otros elementos de tensión, conflicto del Sáhara Occidental.

A la luz de estas dificultades, que pueden verse como más o menos importantes dependiendo del prisma desde el que nos acerquemos al objeto de estudio, importante será intentar vislumbrar los intereses del Presidente francés a la hora de presentar tal iniciativa. Para algunos su intento de circunscribir la cooperación euromediterránea a los países ribereños - marginando de ella a un actor relevante y atractivo para los países del sur como es la UE - ocultaría su interés por conservar un protagonismo que Francia lleva años perdiendo en las agendas diplomáticas de los países norteafricanos, y esto como un interés más de fondo, y por otro lado pretendería con la oferta preparar el terreno para ofrecer a Turquía una compensación de cara a lo que muchos vaticinan será el veto francés a la adhesión de este país a la Unión.⁹ Huelga decir que Turquía no aceptará en ningún caso la UM como alternativa a la ansiada adhesión.

Su ausencia de europeísmo en lo que a las relaciones con los socios mediterráneos respecta ya quedó meridianamente clara en el discurso pronunciado en Tolón el 7 de febrero. Sarkozy, quien avanzó ya incluso la posible institucionalización de la UM con órganos permanentes, parecía ambicionar un nuevo eje francés - a añadir al de la Francofonía - a la hora de aproximarse a los países norteafricanos, involucrando en ello a socios como España o Italia pero sin perder de vista que la impronta francesa debería quedar bien de manifiesto en tal iniciativa.¹⁰ Frente a la pérdida de peso de Francia en el conjunto de Europa tras las dos últimas ampliaciones el nuevo Presidente pretendería revigorizar su política exterior y, en consecuencia, su protagonismo, es espacios de proyección tradicional.¹¹ Así, Francia podría en lo que al Mediterráneo respecta tratar de recuperar su específica política árabe - algo que por otro lado España está tratando de hacer también desde que es Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero - que, junto a la también específica y tradicional política africana, mantendría la tradición de la diplomacia francesa en la cuenca. Ambas ideas se deducen no sólo de los anuncios presidenciales sino también de documentos de reflexión posteriores como el recientemente elaborado por el ex-Ministro de Asuntos Exteriores Hubert Védrine.¹² Es incuestionable que tal parcelización haría perder el horizonte global que

⁹ De Rituerto, Ricardo M.: "Sarkozy vende en Argelia y Túnez una Unión Mediterránea a espaldas de Europa" *El País* 12 julio 2007, p. 3.

¹⁰ Es curioso destacar que durante su gira africana de julio el Presidente Sarkozy anunció en su discurso pronunciado en la Universidad de Dakar la iniciativa de crear una Union Euro-Africana donde, indudablemente, el anhelo francés por tener también el liderazgo de la misma no se oculta. No obstante tan ambicioso proyecto se enfrenta desde hace años a obstáculos como la actitud del Presidente de Zimbabue, Robert Mugabe, que ha frenado hasta la fecha todo intento de aproximación entre la UE y la Unión Africana (UA). Véase Suárez, Eduardo: "Brown rechaza ir a la cumbre euroafricana si acude Mugabe" *El Mundo* 21 septiembre 2007, p. 33.

¹¹ Martí Font, J. M.: "Un Mediterráneo al margen de Europa" *El País* 31 mayo 2007, p. 22.

¹² Martí Font, J. M.: "Francia debate poner fin a la antiglobalización" *El País* 6 septiembre 2007, p. 4. Védrine ya fue seleccionado en 2005 por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, miembro del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones. Véase el informe de este GAN en <www.unaoc.org/repository/report.htm>.



marcara el Proceso de Barcelona y podría devolvernos a prácticas habituales hasta principios de los noventa.

Como antiguo Ministro del Interior en varios gobiernos, Sarkozy ve también la posibilidad de actuar en campos que para él siempre han sido prioritarios - la lucha contra los tráfico ilícitos y contra el terrorismo - en el marco de esquemas más limitados donde Francia tiene más voz y más peso: junto a la experiencia del Grupo 5+5 y de la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO) la UM aparecería como un marco parecido, en el que se podrían priorizar determinados temas y que apareciera a priori como más manejable que la masificación del Proceso de Barcelona.¹³ Incorporando a España y a Italia, principales puertas de entrada en Europa de la inmigración clandestina procedente del sur, Sarkozy tendría un marco en el que tratar con Madrid y con Roma de un tema muy sensible para Francia y evitar en el futuro escenarios de disensión entre europeos como el creado por la regularización masiva realizada en España en 2005. Entre los temas que, por otro lado, son los que se tratan en los marcos informales de carácter subregional citados, estarían las dos cuestiones típicas de la seguridad interior, unidos a otros como la protección del medio ambiente, la coordinación frente a las catástrofes de origen natural o humano, la cooperación económica y financiera desde una aproximación de codesarrollo - quizás desde algún tipo de instrumento específico a crear al efecto - y la cooperación tecnológica en diversos ámbitos.

2. Posibles escenarios de futuro

Si el Presidente francés logra convencer a un mínimo de socios es previsible que comience a movilizarse en pro de la iniciativa tras la celebración de la Conferencia Intergubernamental (CIG), una vez se aclare el calendario europeo en términos de aprobación del nuevo Tratado y de definición del calendario futuro de la Unión incluyendo las nuevas adhesiones y, en especial, la turca. En palabras del Ministro Moratinos, y tras la reunión en Portoroz (Eslovenia) de los diez países europeos más próximos al Mediterráneo para reflexionar sobre la iniciativa francesa, otros marcos van a ser utilizados para continuar las conversaciones incluidos el Foro Mediterráneo - que podría ampliarse a más miembros - y la reunión euromediterránea a celebrarse bajo la Presidencia portuguesa. Moratinos ve factible lanzar la UM durante la Cumbre de la UE del segundo semestre de 2008, ya bajo Presidencia francesa.¹⁴

Como quiera que la UE se ha masificado y que el balance de su cooperación en el Mediterráneo no es demasiado boyante el Presidente francés impulsará la aproximación transversal aunque con una clara impronta Norte-Sur. A los ojos de Sarkozy la UE cada vez se orientará más geográficamente a Europa central y oriental y funcionalmente al comercio mientras que el sur del Mediterráneo requiere de otro tipo de atenciones, empezando por la cooperación reforzada en diversos ámbitos. Por otro lado, Francia teme que el redimensionamiento del Diálogo Mediterráneo de la OTAN permita a actores ajenos a la cuenca y que pueden rivalizar en protagonismo - particularmente los EEUU - ocupar una posición de la que más tarde sería muy difícil desplazarles. Washington ya rivaliza hoy con París en los países magrebíes y sahelianos (Malí, Níger y Chad) - “domain réservé”

¹³ Echeverría Jesús, C.: “La cooperación de España con los países del Magreb en materia de seguridad” *Afers Internacionals* (en prensa).

¹⁴ Moratinos, M. A.: *op cit.*



tradicional de Francia - con su Iniciativa Trans-Sahariana Antiterrorista (TSCTI, en sus siglas en inglés), creando un peligroso precedente a los ojos de París. Por ello, si Francia consiguiera poner en marcha la UM crearía un espacio en gran medida blindado frente a tales influencias foráneas, pero el problema es que con este “Mediterráneo para los mediterráneos” volverían a alejarse de dicho espacio los Estados miembros de la UE no ribereños que desde 1995 y hasta hoy, aunque es cierto que con distintas intensidades, se habían comprometido con la región considerándola un espacio de interés común. Aunque esto puede ser rebatido aludiendo a la Política Europea de Vecindad (PEV), que busca atraer de forma progresiva a los socios mediterráneos al mercado interior y premiará a los más avanzados en términos de democratización y modernización, se perderá el marco multilateral y multidimensional que ha incluido durante doce años a un muy elevado número de actores. Además, con la PEV se ha vuelto a diluir el Mediterráneo y a mostrar, de forma bien visible, la importancia del este de Europa en la planificación hecha desde Bruselas.

Para dar estabilidad a su propuesta es previsible que la cartesiana Francia trate de dotar a la UM de una orgánica, con reuniones anuales en la Cumbre y un Consejo de Ministros, muy en la línea de instituciones como la Francofonía aunque en este caso compartiendo el protagonismo con otros países de la cuenca - en especial España e Italia - que si no participaran en el reparto de puestos y de tareas difícilmente se incorporarían a esta empresa.¹⁵ De hecho, en tal objetivo Sarkozy trata de incorporar a los tradicionales aliados de París en todas las iniciativas de cooperación en el Mediterráneo Occidental y sin olvidar a un Portugal que, además, preside actualmente la UE.¹⁶ Se estima que, en términos de calendario, Francia podría propiciar una primera reunión en la Cumbre, con Jefes de Estado y de Gobierno, en la primera mitad de 2008 para hacer arrancar la iniciativa.¹⁷ En su discurso pronunciado durante su investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Malta, el 4 de mayo, el Ministro Moratinos incluía como órganos junto al Consejo de Jefes de Estado y al Consejo Ministerial una Comisión, con responsabilidades fundamentales como la creación tanto de la ZLC prevista para 2010 como de un espacio de libertad, seguridad y justicia, este último objetivo aprobado por la Cumbre de Barcelona de 2005, y una Asamblea Parlamentaria.¹⁸ Es de desear que España trabaje en los próximos meses por impedir que la UM acabe sustituyendo el afán multilateral y global del Proceso de Barcelona por una aproximación más reducida y de impronta francesa centrada en una limitada agenda que recuerda aproximaciones subregionales y agendas que, siendo importantes, deberían coadyuvar a reforzar y no a sustituir un esfuerzo político-diplomático que abarque necesariamente a toda la cuenca.¹⁹

¹⁵ Amón, Rubén: “Sarkozy descubre el Mare Nostrum” *El Mundo* 30 mayo 2007, p. 36.

¹⁶ Martí Font, J. M.: “Sarkozy y Prodi instan a siete países a formar la Unión Mediterránea” *El País* 29 mayo 2007, p. 13.

¹⁷ Aït Hamadouche, L.: *op cit.*

¹⁸ Cruz, Marisa: “Moratinos propone órganos comunes para unir la UE y la región mediterránea” *El Mundo* 5 mayo 2007, p. 17.

¹⁹ Segura, Antoni: “Sarkozy y la Unión del Mediterráneo” *El País* 28 julio 2007, p. 11.



LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y RUSIA

Manuel de la Cámara¹

Diplomático

Resumen:

Aunque es evidente que ni en Washington ni en Moscú se desea recrear la Guerra Fría y que no existe una confrontación ideológica como antaño, muchos lamentan que se vuelva a utilizar retórica de Guerra Fría o que, al menos, las dos antiguas superpotencias hayan entrado en una “paz fría”. Además, la imagen de Rusia en Occidente ha venido sufriendo en los últimos meses un gran deterioro. Pero la realidad es que Rusia está ahí y sigue siendo un actor fundamental en el contexto europeo e internacional. Occidente debe identificar las carencias y abusos y denunciarlas pero debe intentar sobre todo extender gradualmente a Rusia las reglas e instituciones que garantizan plenamente la prosperidad y las libertades existentes en nuestros países.

Palabras clave: Estados Unidos; Rusia.

Title in English: “*The Relations between the United States and Russia*”

Abstract:

Although it is evident that neither in Washington nor in Moscow it is wished to recreate the Cold War, and there is no ideological confrontation like before, many regret the use of a Cold War rhetoric or, at least, the “cold peace” that the former two superpowers have entered. Russia’s image in the West has greatly deteriorated in the West during the past few months. But the reality is that Russia is there, and it still is a fundamental actor in the European and international context. The West must identify the failures and abuses and denounce them, but over all it must try to gradually extend to Russia the rules and institutions that fully guarantee prosperity and existing liberties in our countries.

Keywords: United States; Russia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Manuel de la Cámara Hermoso es diplomático, especializado en cuestiones de seguridad y defensa.

E-mail: segyledesan@yahoo.es.

Nota del autor: Las opiniones expresadas en este artículo son personales, y sólo representan al autor.



Introducción

En los últimos siete años, coincidiendo con el período presidencial de Vladímir Putin y una considerable bonanza económica propiciada por el gran aumento de los precios de los hidrocarburos (la economía rusa ha crecido en ese periodo a un ritmo del 6,8% anual² y ha pasado a ser la décima del mundo por su tamaño, se ha eliminado la deuda externa y las reservas exteriores alcanzaban en julio de 2007 los 420.000 millones de dólares³, lo que coloca a ese país en el tercer lugar mundial tras China y Japón), la Federación de Rusia ha ido recuperando parte del poder perdido con la desintegración de la Unión Soviética y el desorden político y económico que caracterizó el período de Boris Yeltsin. El estado ruso ha vuelto a ser un estado “fuerte” y también cada vez más autoritario, en un proceso de creciente concentración en el Kremlin y en el estado del poder político y económico, que se ha denominado “verticalidad del poder”⁴.

Al tiempo que recobraba su estabilidad interior y su confianza en sí misma, Rusia ha ido desarrollando una política exterior independiente, firme y enérgica (“assertive” es el término inglés más utilizado para describirla) que se ha manifestado en iniciativas y posiciones no siempre coincidentes, e incluso diametralmente opuestas, a los puntos de vista de Washington y de las capitales europeas. En cuestiones importantes de la agenda internacional, como Kosovo, Irán, la actitud hacia el movimiento palestino Hamas, el control de armamentos o su presión sobre algunos países vecinos del espacio post-soviético, como Ucrania, Georgia o los Países Bálticos, los rusos han puesto de manifiesto su voluntad de defender vigorosamente sus intereses y recuperar su influencia.

Por otra parte, Moscú ha hecho uso de su “poder energético”, aprovechando su privilegiada posición de principal suministrador de hidrocarburos de Europa y su práctico monopolio sobre las infraestructuras de transporte de gas y petróleo procedentes de la propia Rusia, de Asia Central y del Mar Caspio hacia el Viejo Continente.

Una serie de acciones recientes de gran repercusión mediática parecen tratar de demostrar que Rusia vuelve a ser una gran potencia con la que hay que contar:

- El 14 de julio de 2007 el Gobierno ruso comunicó a los países parte en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) que suspendería su aplicación en un plazo de 150 días debido a la no ratificación por los países miembros de la OTAN del Tratado FACE Adaptado, firmado en 1999.
- Rusia ha impedido, amenazando con su veto, que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas apruebe una nueva Resolución sobre Kosovo, que hubiera abierto el

² En el año 2007 se espera que el crecimiento del PIB sea del 7,5% y la tasa de inflación se situará en torno al 9%.

³ Se ha creado un Fondo de Estabilización (que actualmente cuenta con 120.000 M\$) para drenar liquidez con el fin de controlar la inflación y aportar recursos al Estado en caso de caída brusca de los precios de los productos energéticos. En 2008 se dividirá en dos: un Fondo de Reserva y un Fondo para Futuras Generaciones (este último se invertirá mas agresivamente y se utilizará para actividades de desarrollo y contribuir al pago de las pensiones).

⁴ La filosofía política del régimen desarrollado por Putin ha sido formulada en parte por el asesor presidencial Vladislav Surkov, bajo la denominación “*Democracia Soberana*”. En el concepto prima el elemento “soberanía” (es decir, “independencia”, frente a la debilidad y dependencia interior y exterior del estado ruso durante el período de Yeltsin) sobre el de “democracia”. El concepto ha venido muy influenciado por lo ocurrido en Ucrania con la “Revolución Naranja” y posteriormente en Georgia, en donde Moscú ha creído ver la “larga mano” de EEUU.



camino hacia la independencia de ese territorio supervisada por la comunidad internacional. Moscú ha insistido en que solamente aceptará una solución que haya sido pactada entre las dos partes, serbios y albanos-kosovares.

- A principios de agosto de 2007 una expedición científica rusa viajó al Polo Norte en donde, a más de 4.000 metros de profundidad, plantó en el fondo del mar la bandera de la Federación Rusa con objeto de manifestar la reivindicación de soberanía de esa zona. Los científicos consideran que el subsuelo ártico atesora grandes reservas de gas, petróleo y minerales. Rusia alega que constituye una prolongación de la plataforma continental siberiana. En septiembre, el Ministerio de Recursos Naturales ruso ha dado a conocer los resultados de los primeros análisis de las muestras tomadas que, según el comunicado emitido, confirman que la cordillera submarina bajo el Océano Ártico y el Polo Norte forma parte de la plataforma continental rusa.
- A principios de septiembre del presente año, Rusia reanudó los vuelos permanentes de patrulla de sus bombarderos estratégicos TU-95, que habían sido interrumpidos en 1992, provocando su seguimiento por aviones británicos, norteamericanos y noruegos. Aunque por parte de EEUU se ha restado importancia a este hecho⁵, no hay duda de que las imágenes de los bombarderos y su seguimiento por aviones aliados son una clara reminiscencia de la Guerra Fría.
- Recientemente, el Estado Mayor ruso ha manifestado su intención de que su Fuerza Naval vuelva a tener una presencia permanente en el Mediterráneo como la tuvo la "Eskadra" soviética y Rusia está discutiendo con algunos países como Siria la obtención de facilidades portuarias.
- En agosto fuerzas rusas y chinas efectuaron, tras la Cumbre de la llamada "Organización de Cooperación de Shanghai" (OSC) celebrada en Bishkek (Kirgizstan), unas grandes maniobras militares (participaron en ellas más de 6.000 hombres, con más de 1.000 vehículos, carros de combate y piezas de artillería) en la región de Chelyabinsk, en los Urales, para reafirmar la dimensión de seguridad de esta Organización que hasta entonces había actuado casi exclusivamente en el terreno económico⁶. El mensaje enviado a occidente era claro: Rusia y China por primera vez realizan unas maniobras militares conjuntas de gran envergadura y son ellas las que marcan la pauta en Asia Central.
- El 12 de septiembre de 2007 el Estado Mayor ruso anunciaba la prueba con éxito de la que calificaron como la bomba no nuclear más potente del mundo. El Estado Mayor afirmaba que la nueva bomba -en cuya fabricación se había utilizado un nuevo tipo de explosivos desarrollado con nanotecnología- supera a la más poderosa existente en el arsenal de EEUU.

⁵ El portavoz del Departamento de Estado, Sean Mc Kormack, dijo que "si los rusos quieren sacar del alcanfor algunos de estos viejos aparatos y hacerlos volar de nuevo, es decisión suya".

⁶ La OSC, creada en la Cumbre de junio de 2001, agrupa a Rusia, China, Uzbekistán, Kirgizstán, Kazajstán y Tayikistán y participan como observadores Irán, Pakistán, India y Mongolia. Su objetivo es promover la seguridad, estabilidad y desarrollo económico en Asia Central. La OSC ha rechazado hasta ahora las presiones de EEUU para participar en sus reuniones y en 2005 aprobó una declaración pidiendo la retirada de las fuerzas norteamericanas de Asia Central (EEUU ha abandonado la base de Termez en Uzbekistán pero mantiene operativa otra cerca de Bishkek).



Hoy día Moscú puede permitirse el lujo de desoír las admoniciones de Washington y de sus aliados europeos sobre las carencias democráticas internas y adoptar posiciones e iniciativas en política exterior distintas e incluso contrarias a las de aquellos. Como señalaba hace algunos meses Aleksandr Kokoshin, Diputado de la Duma Estatal, *“EEUU debe entenderse hoy con una Rusia completamente diferente, una Rusia que ha restaurado su soberanía real en muchas áreas”*.

Además, Rusia critica ahora la política exterior de EEUU. Hasta Mikhail Gorbachöv (quien, por cierto, se ha convertido en un gran defensor de la nueva política exterior “musculosa” del Presidente Putin), en un artículo publicado en “Rossiskaya Gazeta” en abril de 2006, denunciaba el unilateralismo norteamericano y criticaba a la Administración Bush por haber ignorado al Consejo de Seguridad, el derecho internacional y haber incurrido en una serie de errores estratégicos *“que han producido un desorden a escala global”*.

De nuevo Rusia toma como referencia principal de su política exterior a Estados Unidos. Aunque formalmente propugna un esquema multipolar, basado en el multilateralismo, la primacía del Derecho Internacional y el uso de la fuerza solamente previa autorización del Consejo de Seguridad (en el que dispone de derecho de veto), no ha dudado ella misma en actuar de forma unilateral⁷ y trata de “acortar distancias” con su gran adversario aprovechando su bonanza económica, la impopularidad de la política exterior estadounidense en muchas partes del mundo y las dificultades que encuentran los norteamericanos en Irak y Afganistán.

Una encuesta realizada en diciembre de 2005 revelaba que un número importante de ciudadanos rusos consideraban a EEUU como la principal amenaza para la seguridad nacional de Rusia y la gran popularidad de que goza el Presidente Putin (en un reciente sondeo obtenía un índice de aprobación del 85%) está basada en gran parte en su esfuerzo por restablecer una política exterior firme e independiente⁸.

En EEUU han surgido también voces críticas hacia Rusia. Recientemente, en una comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Europeos y Euroatlánticos, Daniel Fried, señalaba que les preocupaban las tomas de postura rusas sobre cuestiones como Irán, Kosovo o el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y sus intentos de monopolizar los recursos energéticos de Asia Central y utilizarlos para alcanzar determinados objetivos políticos. Fried añadía que *“estas acciones han venido acompañadas por un endurecimiento de la retórica sobre Estados Unidos, Europa y algunos de sus vecinos; los medios de comunicación rusos -crecientemente controlados por el Estado- presentan a EEUU como “enemigo”..todo esto en tanto se produce un constante deterioro de la democracia en Rusia”*.

Fried advertía sin embargo que se mantenía la cooperación con Rusia en áreas de importancia decisiva. A pesar de los enfrentamientos verbales, Rusia sigue siendo para Estados Unidos un país clave por su dimensión geográfica, sus recursos energéticos y

⁷ Ejemplos recientes son la decisión de suspender la aplicación del Tratado FACE y la imposición de sanciones económicas a países de su entorno, como Georgia.

⁸ El ex campeón de ajedrez Garry Kasparov, que se ha convertido en uno de los principales críticos del régimen de Putin, ha manifestado que la creación de “enemigos exteriores” es una forma de distraer a los ciudadanos de los problemas internos y obtener su apoyo a medidas de carácter autoritario.



minerales⁹, su arsenal de armas de destrucción masiva y su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del G-8.

La colaboración entre las dos antiguas superpotencias es intensa en áreas como el control de armamentos y desarme, la lucha global contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. La actuación de Rusia en el conflicto con Irán por el programa nuclear de ese país tiene una importancia fundamental. Rusia es miembro del Cuarteto para el Proceso de Paz en Oriente Medio, de las Conversaciones a Seis sobre el desmantelamiento del programa nuclear de Corea del Norte y del Grupo de Contacto sobre la Antigua Yugoslavia. El diálogo en el seno del Consejo OTAN-Rusia es intenso. Los rusos cooperan con los servicios correspondientes norteamericanos en la lucha contra el sida, el narcotráfico y el crimen organizado.

1. La desintegración de la URSS, un trauma para Rusia

El profesor Robert V. Daniels, de la Universidad de Vermont, señalaba en un reciente artículo¹⁰ que, aunque los rusos pudieron gozar de algunos destellos de libertad a finales de los 80 y principios de los 90, se encuentran en realidad más cómodos en la situación actual porque, tras la difícil transición sufrida, una mayoría de ciudadanos parece dar ahora más valor al orden y a la estabilidad que a la democracia, a la que identifican con un periodo muy duro de crisis económica y caos político.

Hay que recordar que la transición política de los años 90 se caracterizó por una inflación incontrolable que dejó en la ruina a millones de funcionarios, profesores, científicos y pensionistas, que se permitió que unos pocos “oligarcas” se hicieran con las riquezas del país y se cedieron a precio de saldo a empresas nacionales y extranjeras los principales recursos minerales y energéticos¹¹. Bien es verdad que, en la actualidad, los medios de comunicación (especialmente la televisión) están cada vez más controlados por el estado y que en ellos no se admiten las críticas a la política de Putin ni de sus gobiernos. Algunos de estos medios han llegado a afirmar que los norteamericanos apoyaron las desastrosas reformas económicas y las impopulares privatizaciones de los años 90 para hacerse con una parte de los recursos energéticos del país y asegurarse de que Rusia nunca podría recobrar el poder de antaño.

Pero, añadía Daniels, el mayor impacto entre los ciudadanos rusos no se produjo por la caída del comunismo y el paso casi brutal a la economía de mercado sino por la desaparición de la Unión Soviética, es decir, por la desintegración del imperio ruso y la separación de muchos países que formaron parte de dicho imperio desde la época de Iván IV y Pedro el Grande. Rusia perdió un tercio de su territorio y millones de ciudadanos rusos quedaron en los

⁹ Rusia no solamente tiene las mayores reservas mundiales probadas de gas y las segundas de petróleo, sino que posee además el 20% de las reservas mundiales de carbón, el 14% de las reservas de uranio y es uno de los principales productores de titanio, cobre, zinc, aluminio y oro.

¹⁰ Daniels, Robert V.: “Flouting democratic norms: How Putin sees the world”, *The New Leader* (March/April 2007).

¹¹ Andreas Umland (“*Between Weimar and Bonn scenarios*”) ha querido comparar a la Rusia de finales del siglo XX con la República de Weimar: “*Al igual que muchos políticos, académicos e intelectuales alemanes después de la I Guerra Mundial, numerosos líderes, periodistas y publicistas rusos piensan hoy que la pérdida de territorio, el papel reducido de Rusia en los asuntos internacionales y la lamentable situación generalizada de los años 90 fue producto de una conspiración inspirada desde Occidente en la que unos cuantos traidores “demócratas” se convirtieron en una quinta columna de los norteamericanos para llevar al país a una situación de postración y dependencia*”.



nuevos países como minorías y con dificultades de integración. Esto, junto con la caída del comunismo en Europa Central y Oriental y la reunificación alemana fue percibido en Rusia como una catástrofe de proporciones épicas que eliminó de un plumazo el estatus de superpotencia que tenía ese país. El propio Vladimir Putin, en su discurso anual ante el Parlamento en 2005, calificó la desaparición de la URSS como “*La catástrofe geopolítica más grande del siglo XX*”.

Esto explica por qué hoy día Gorbachov, impulsor de la la “Perestroika” (“Reconstrucción”) y de la “Glasnost” (“Transparencia”), es uno de los personajes más impopulares de Rusia. En cambio, se detecta cierta nostalgia por los tiempos de Brezhnev e incluso la imagen de Stalin no es del todo negativa¹², por haber sido el gran artífice de la transformación de la Unión Soviética en una Superpotencia. La gran victoria en la II Guerra Mundial sobre la Alemania nazi, con enormes sacrificios, constituye para los rusos un hecho histórico tan importante como pudieron serlo la independencia de las Trece Colonias para los norteamericanos o la toma de la Bastilla para los franceses.

En Rusia se percibe la reacción actual como un respiro después de más de quince años de sufrimientos y de humillación nacional. Por eso Putin es popular¹³, hay escasas críticas por el recorte de las libertades y la desigualdad social y se recobra la identidad colectiva sobre la base de un pujante nacionalismo.

Los rusos consideran que Occidente en general y, sobre todo, Estados Unidos, han decidido romper el equilibrio estratégico logrado durante la Guerra Fría (por ejemplo mediante la retirada unilateral del Tratado ABM) y traicionado el compromiso de no ampliar la OTAN asumido con el Presidente Yeltsin cuando éste aceptó la reunificación alemana y la emancipación de los antiguos satélites. Especialmente traumático para Moscú fue el ingreso en la Alianza Atlántica de los Países Bálticos, que formaron parte de la Unión Soviética.

Moscú critica también a Estados Unidos por no haber tenido en cuenta su “solidaridad” tras el 11-M, cuando ejerció su influencia para facilitar la presencia norteamericana en bases militares en Asia Central y la intervención en Afganistán contra el régimen de los Talibanes. Creen que, aprovechándose de ello, Washington ha tratado de extender su influencia a zonas que tradicionalmente eran “*domaine réservé*” de Rusia. Consideran además que las “Revoluciones Naranja” de Ucrania y Georgia han sido promovidas y apoyadas por Washington y temen que traten de hacer lo mismo en la propia Rusia con ayudas a ONGs y movimientos de oposición.

Una y otra vez los responsables rusos alzan su voz contra la “aproximación de las infraestructuras OTAN” a su territorio. El proyecto estadounidense de instalación en Polonia y en la República Checa de elementos de su sistema de defensa contra misiles y la obtención de facilidades militares en Rumania y Bulgaria han convencido a los rusos de que los

¹² Un ejemplo han sido las numerosas peticiones a la Duma para que la ciudad de Volgogrado recupere el nombre de Stalingrado, perdido durante la etapa de desestalinización de Kruschév. En una encuesta realizada por el CSIS norteamericano en 2005 entre jóvenes rusos, la mayoría respondió que consideraba que Stalin había hecho más bien que mal y un 20% aseguró que votarían por él si fuera candidato a Presidente. Recientemente, Putin ha dado orden de revisar los libros de texto para que el periodo de Stalin aparezca como autoritario, pero eludiendo mencionar las terribles consecuencias de la colectivización o del terror impuesto durante su dictadura.

¹³ La Fundación para la Opinión Pública, una organización privada que estudia las tendencias de opinión en Rusia, publicó el resultado de una encuesta efectuada a finales de mayo de 2007, constatando que un 57% de los encuestados querían volver a votar a Vladimir Putin en las elecciones presidenciales de marzo de 2008, a pesar de que el actual Presidente no puede volver a presentarse si no se modifica la Constitución y ha declarado reiteradas veces que no tiene intención de hacerlo.



norteamericanos quieren seguir obteniendo ventajas estratégicas a su costa. Temen además que, después de los Bálticos, puedan ingresar en la OTAN Georgia e incluso Ucrania. Eso explica la dura reacción rusa ante lo que percibe como provocaciones por parte de Occidente.

Henry Kissinger, en un artículo publicado en el International Herald Tribune en marzo de 2007¹⁴, comparando Estados Unidos y Rusia, escribía lo siguiente:

America se sentía segura detrás de dos grandes océanos, al menos hasta la emergencia de los misiles soviéticos de largo alcance y tal vez hasta el 11 de septiembre. Rusia, sin fronteras naturales, especialmente en el oeste, se consideraba permanentemente amenazada. América identificaba normalidad y paz con la difusión de sus valores políticos y sus instituciones. Rusia lo trató de encontrar mediante un cordón de seguridad en los territorios contiguos. La dicotomía explica las tensiones psicológicas recientes: para América, el colapso de la Unión Soviética fue una vindicación de sus valores democráticos fundamentales; para la mayoría de los rusos -incluso los que se oponían al comunismo- la desintegración del imperio fue una dura afrenta a la identidad rusa.

2. Se vuelve a la retórica de la Guerra Fría

No es de extrañar que, en este contexto, surjan serios roces y malentendidos. Para algunos responsables en EEUU, la actitud de la Rusia de Putin es muy preocupante, vuelven los fantasmas del pasado a pesar de que América creía “haber ganado” la Guerra Fría.

Recientemente el Congresista Tom Lantos, Presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, declaró que el Presidente Putin “amenazaba con enviar de nuevo a Rusia a su pasado autoritario”, y añadía: “No creemos que se esté tendiendo un nuevo Telón de Acero, pero los rusos se están moviendo muy rápidamente en la dirección equivocada”¹⁵.

Por su parte, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, en una reciente comparecencia ante el Senado, admitió que las relaciones ruso-norteamericanas atravesaban por un periodo “complejo”, por dos razones: la preocupación norteamericana por la situación política en Rusia a medida que se aproximan las elecciones en ese país y las preocupaciones rusas por la situación en los países de la CEI, en el sentido de que los rusos no aceptan que se trata de países soberanos e independientes¹⁶.

Tal vez la diatriba más dura contra la Rusia de Putin la lanzó el Vicepresidente norteamericano Dick Cheney en un discurso pronunciado el 4 de mayo de 2006 en una conferencia internacional celebrada en Vilnius (Lituania). Cheney no solo criticó los

¹⁴ “The Icon and the Eagle”, *IHT*, 21 de marzo de 2007.

¹⁵ Lantos ha sido uno de los senadores que más ha censurado la actividad del gobierno ruso contraria a cualquier crítica interna. Se ha referido en particular a la orden judicial de cierre de la ONG “Sociedad Rusa de Amistad con Chechenia” (SRAC) que denunciaba y documentaba los abusos cometidos en esa región separatista, asunto sobre el cual Lantos envió carta a Putin firmada por otros varios congresistas.

¹⁶ El 2 de diciembre de 2007 se celebrarán elecciones a la Duma Estatal y el 9 de marzo de 2008 a la Presidencia de la Federación. Putin ha anunciado reiteradamente que no tiene intención de modificar la Constitución para obtener un tercer mandato, aunque pocos dudan de que el candidato que él designe para sucederle será quien se haga con la victoria. El 14 de septiembre de 2007 la Duma aprobó el nombramiento de Victor Zubkov, hasta entonces desconocido en política, como nuevo Primer Ministro. Esto se ha interpretado como el primer paso de Putin para conservar el poder de hecho tras su salida del Kremlin en la primavera de 2008, e incluso la preparación de su retorno al poder más adelante.



retrocesos democráticos de Rusia sino que acusó a su gobierno de utilizar el gas y el petróleo como “*instrumentos de intimidación y chantaje*” mediante la manipulación de la oferta y los intentos de monopolizar su transporte. También le acusó de socavar la integridad territorial de sus vecinos y de interferir en la evolución democrática de los mismos.

El Presidente ruso tardó varios meses en contestar a este ataque, pero lo hizo de forma contundente, el 10 de febrero de 2007, en la Conferencia sobre Seguridad (“Wehrkunde”) de Munich. En su discurso, Putin denunció “el mundo unipolar” que se quiere imponer tras la Guerra Fría, el uso unilateral y sin restricciones de la fuerza, la militarización del espacio y la pretensión de EEUU de imponer sus políticas económicas, culturales y educativas a otros países. Recordó que el uso legítimo de la fuerza solo puede hacerse cuando cuenta con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Criticó el proyecto norteamericano de instalar en Europa Oriental elementos de sus sistema de defensa contra misiles por considerar la ubicación inadecuada frente a la supuesta amenaza (misiles balísticos lanzados por Irán o Corea del Norte) y servir de base a una nueva carrera de armamentos. También aludió al Tratado sobre Armas Convencionales en Europa (FACE), denunciando la falta de ratificación por los miembros de la OTAN del Tratado Adaptado firmado en 1999 en la Cumbre de la OSCE de Estambul y rechazó la supuesta vinculación de esa ratificación con la retirada de tropas rusas de Georgia y Moldavia.

Refiriéndose a la “*expansión*” de la OTAN, a la que calificó de “*seria provocación*”, citó al antiguo Secretario General de la OTAN Manfred Woerner quien, en un discurso pronunciado el 17 de mayo de 1999, había dicho que “*El hecho de que estemos dispuestos a no situar ningún ejército de la OTAN fuera de Alemania da a la Unión Soviética una firme garantía de seguridad*”. “*¿Dónde están esas garantías?*” se preguntaba el presidente ruso al criticar los acuerdos firmados por EEUU con Rumania y Bulgaria para utilizar bases militares en esos países o el proyecto de defensa contra misiles.

Putin, en su mensaje anual a la nación pronunciado el 26 de abril de 2007, anunció que Rusia iba a suspender su participación en el Tratado FACE y amenazaba con denunciarlo si los miembros de la Alianza Atlántica no procedían a su ratificación. También denunció la interferencia de países terceros en la política interior rusa al financiar las actividades de ONGs en Rusia.

De nuevo el Presidente ruso puso de relieve la tensión existente en su discurso del 9 de mayo de 2007 con ocasión del aniversario de la victoria soviética en la II Guerra Mundial. Afirmó que “*ahora, como en tiempos del III Reich, algunos países muestran pretensiones de dominación mundial*”. Aunque el Kremlin se apresuró poco después a explicar que el Presidente no quiso referirse con estas palabras a Estados Unidos, fue una muestra más del estado de ánimo actual.

Pocos días antes de la Cumbre del G-8 en junio de 2007, Putin subió de nuevo el tono culpando a EEUU de desencadenar una nueva carrera de armamentos en Europa y afirmando que los misiles rusos volverían a apuntar hacia ciudades y objetivos militares europeos si Estados Unidos insistía en modificar el equilibrio estratégico, con la implicación de Polonia y la República Checa en la creación de un escudo antimisiles. Coincidiendo con ello, los rusos informaban ampliamente de la realización con éxito de la prueba de un nuevo misil balístico intercontinental, el RS-24, destinado a incorporarse al arsenal estratégico ruso a partir de 2015. Los expertos rusos señalaron que el nuevo misil, al reforzar la triada estratégica rusa, permitirá responder al incremento del arsenal estratégico norteamericano si Washington deja



expirar el Tratado START I en el año 2009 sin negociar uno nuevo. El START establece límites en las capacidades de lanzamiento de misiles con cabezas nucleares.

Podría parecer que en ambos lados hay “nostálgicos” de la Guerra Fría en la que el “enemigo” estaba claramente identificado. El ideólogo *neocon* Robert Kagan escribía recientemente en el Sunday Times que “es preciso olvidar la amenaza islámica, la próxima batalla será entre occidente y naciones autocráticas como Rusia o China”. Incluso se ha llegado a desempolvar la doctrina del *containment* con la publicación en la revista *Foreign Affairs* (mayo-junio 2007) de un artículo firmado por la ex Primera Ministra de Ucrania Yulia Timoshenko titulado “Contener a Rusia”. La autora consideraba procedente desenterrar dicha política ante la actitud agresiva e imperialista de la Rusia de Putin.

El artículo fue contestado con otro del Ministro ruso de Asuntos Exteriores Sergei Lavrov (remitido a *Foreign Affairs* y posteriormente retirado por discrepancias con la dirección de la revista sobre el título del mismo). Lavrov denunciaba a “*aquellos que fruncen el ceño ante una Rusia más fuerte*” y calificaba como “*intentos de contener a Rusia*” la “*expansión*” de la OTAN hacia el Este, la instalación de defensas contra misiles en Europa Oriental, “*en el perímetro de Rusia*” y la no ratificación por los países de la OTAN del Tratado FACE Adaptado. Lavrov explicaba que la política energética de Rusia no era agresiva sino que siempre había sido un suministrador fiable y -refiriéndose a las recientes medidas de cesión obligada de activos energéticos de compañías occidentales a Gazprom-afirmaba que era normal que se tratara de garantizar el control del estado sobre sus propios recursos naturales.

Con el fin de rebajar la tensión, a pesar de las discrepancias, Washington y Moscú han tratado recientemente de suavizar el tono de sus declaraciones públicas. Así se confirmó durante una visita a Moscú de la Secretaria de Estado en mayo de 2007, previa a los encuentros Bush-Putin con ocasión de la Cumbre del G-8 en Heiligendamm (6-8 de junio de 2007) y en la finca familiar de la familia Bush en Kennebunkport (1-3 de julio de 2007). Por su parte, Sergei Lavrov, en su discurso de apertura del Año Académico en el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (03/09/2007), propugnaba el establecimiento de un mecanismo de concertación específico entre Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea afirmando que “*Tal vez ha llegado el momento de pensar en una nueva definición del atlantismo que no excluya a Rusia*”.

El Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Consejo de la Federación Mikhail Margelov, ha dicho que “*la retórica actual no refleja el estado real de las relaciones entre Rusia y EEUU. La cultura política en ambos países demanda frases duras durante períodos electorales pero la realidad es que hay problemas en el mundo que solo pueden ser resueltos mediante unas relaciones de amistad entre rusos y norteamericanos*”. El Secretario de Estado Adjunto Dan Fried afirmó en la comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, antes comentada, que “*La Rusia de hoy no es la Unión Soviética*”.

La realidad es, sin embargo, que las discrepancias entre Washington y Moscú sobre un conjunto de temas importantes son evidentes.

3. Derechos Humanos

Las críticas occidentales por las tendencias negativas en materia de derechos humanos y libertades fundamentales en Rusia constituyen uno de los principales motivos de tensión. A



las autoridades rusas no les agradan las críticas y han respondido de forma muy dura, denunciando a su vez problemas existentes en países pertenecientes a la OTAN y la UE, como la discriminación hacia las minorías rusófonas en Estonia y Letonia, las detenciones sin juicio en Guantánamo e incluso se han remontado a los bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki. Los rusos denuncian además los intentos occidentales de influir en la actividad política interna rusa con su ayuda financiera a organizaciones no gubernamentales en ese país.

El Departamento de Estado hizo público a principios de marzo pasado un extenso informe sobre los Derechos Humanos en Rusia correspondiente a 2006. En el informe se censuraban los abusos cometidos en Chechenia por las fuerzas de seguridad federales y chechenas (estas últimas actuando de forma prácticamente independiente); los asesinatos por encargo, como el del Vicegobernador del Banco Central Andrei Kozlov y los periodistas Paul Klebnikov y Ana Politkovskaya; la continua centralización del poder en el Ejecutivo; una Duma Estatal sumisa; presiones políticas sobre el poder judicial (como se demostró en el caso Yukos); la intolerancia con respecto a las minorías étnicas, con la aprobación de nuevas normas que discriminan a los inmigrantes y residentes de origen extranjero; la corrupción y la aplicación selectiva de la ley; las restricciones sobre la actuación de los medios de comunicación y la autocensura y el hostigamiento de las ONGs.

Washington critica además la aprobación el pasado mes de julio de varias enmiendas a los Códigos Penal y Administrativo para redefinir lo que se denominan “actividades extremistas”. Según EEUU, estas enmiendas pueden constituir un instrumento muy eficaz para coartar todavía más las libertades de expresión y de manifestación al estar definidos de manera muy general los conceptos de “extremismo” y de “ayuda al extremismo”.

En un documento titulado “*Supporting Human Rights and Democracy: the US Record in 2006*”, se exponían de forma general las actuaciones concretas del gobierno norteamericano en apoyo de las instituciones defensoras de los derechos humanos y la democracia en Rusia. Se señalaba que: “*EEUU está proporcionando ayuda, mediante cursos de formación para partidos políticos y representantes de los medios de comunicación... en apoyo de la celebración de unas elecciones libres y limpias a la Duma en diciembre de 2007 y a la Presidencia en marzo de 2008*”.

Estos informes han sido muy mal acogidos por el Gobierno ruso, que ha utilizado los datos publicados de ayuda económica norteamericana a ONGs rusas para demostrar la interferencia de EEUU en los asuntos internos del país con el posible objetivo de promover un cambio de régimen al estilo de las “revoluciones naranja” de Ucrania o Georgia. Se ha acusado en particular a las organizaciones del gobierno norteamericano más activas en Rusia, la USAID y la “National Endowment for Democracy” (NED).

Según un estudio publicado recientemente en el *Moscow Times*¹⁷, la US Agency for International Development (USAID) y la NED gastaron en 2006 en Rusia 84,27 y 2,5 millones de dólares respectivamente. La NED invierte su dinero principalmente en ayuda a ONGs implicadas en la defensa de los derechos humanos (51 en total se benefician de la ayuda), algunas de las cuales, como la “Moscow Helsinki Group” y “For Human Rights”, se han mostrado muy críticas con el Gobierno ruso.

Para contrarrestar este apoyo exterior, la Duma aprobó en 2006 una controvertida ley sobre ONGs que les obliga a revelar el origen de todos sus fondos y a justificar cada

¹⁷ “Tracking US money for Democracy”, *The Moscow Times*, May 18-20, 2007.



desembolso, lo que dificulta considerablemente sus actividades. La Ley prohíbe a las ONGs participar en actividades políticas y establece restricciones a las ayudas procedentes del extranjero. El Presidente Putin, al firmar la ley, declaró que: *“Quiéranlo o no, estas organizaciones se han convertido en un instrumento en manos de estados extranjeros que las utilizan para alcanzar sus propios objetivos políticos. Esta situación es inaceptable. La ley esta diseñada para impedir la interferencia de países extranjeros y crear condiciones transparentes para la financiación de las ONGs”*.

Recientemente se ha producido un nuevo roce por la oposición rusa a que participara la ONG “Asociación de Amistad Ruso-Chechena” en una conferencia de la OSCE sobre víctimas del terrorismo y a la comparecencia de sus directivos ante el Consejo Permanente de la Organización¹⁸.

4. Discrepancias sobre Kosovo

La intervención militar de la OTAN sin autorización del Consejo de Seguridad en abril-mayo de 1999 con motivo de la crisis en Kosovo, fue considerada en Moscú como una prueba del intento occidental de imponer sus intereses sin contar con Rusia¹⁹. Ocho años después, se plantea de forma perentoria una decisión sobre el estatus del territorio. Como ha dicho el Comisario Europeo Ohli Rehn, *“Rusia, con su posición intransigente, nos está haciendo pagar por lo ocurrido en 1999”*.

La posición norteamericana y de los países occidentales miembros del Grupo de Contacto es que la independencia de Kosovo supervisada internacionalmente es la única vía de acción posible. Afirman que los vínculos entre Serbia y Kosovo quedaron cortados definitivamente en 1999 cuando el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), por medio de la Resolución 1244, dio por finalizada la autoridad de Belgrado sobre Kosovo colocando a la región bajo la administración de las Naciones Unidas. Consideran que la vía a seguir está perfectamente marcada en el informe del Enviado Especial del Secretario General, Martti Ahtissari, que debería ser “endosado” por el CSNU.

Con tal fin, EEUU y Francia presentaron en mayo pasado un borrador de Resolución en el CSNU. Esta Resolución, que se adoptaría bajo el capítulo VII de la Carta NNUU, endosaría las recomendaciones de Ahtissari, no conferiría la independencia a Kosovo (porque no es competencia del CSNU) pero eliminaría los obstáculos legales y políticos para la misma. Proporcionaría los mandatos para el Representante Civil Internacional, las misiones de la UE y de la OSCE y la Presencia Militar Internacional.

Para EEUU, no hay alternativa a la independencia (no hay “plan B”) de forma que o ésta se efectúa de forma ordenada y gestionada internacionalmente o se producirá de forma unilateral con posibles brotes de violencia. Trata por ello de convencer a los rusos de que

¹⁸ La “Asociación de Amistad Ruso-Chechena”, con base en la ciudad de Nizhni Novgorod, fue disuelta por orden de los tribunales rusos en octubre de 2006 (confirmada por el Tribunal Supremo de la FR en enero de 2007), por negarse a “repudiar” a su director, Stanislav Dimitrievski. Este había sido condenado por “incitación al odio racial y étnico” por haber publicado algunos artículos en los que se hacía un llamamiento a la negociación con los grupos separatistas mas moderados de Chechenia para buscar una solución negociada al conflicto.

¹⁹ El propio Alexander Solzhenitsin, en una reciente entrevista, manifestaba que la actitud de la opinión pública rusa, hasta entonces muy favorable a Occidente tras la caída de la URSS, había comenzado a cambiar tras el “cruel” bombardeo de la OTAN sobre Serbia.



acepten este planteamiento y advierte de que Rusia sería la responsable si se desata la violencia en el territorio. Afirman que el caso de Kosovo es único por las circunstancias especiales que llevaron a la desintegración de Yugoslavia, las acciones violentas de “limpieza étnica” por parte de Belgrado que amenazaron con producir una crisis humana de enormes proporciones y que provocó la intervención de la OTAN y la administración posterior del territorio por las Naciones Unidas bajo una resolución del Consejo de Seguridad que explícitamente preveía la adopción de nuevas decisiones sobre el estatuto final del territorio. Añaden que no existe relación alguna entre este caso y los de Osetia del Sur y Abjacia.

Rusia mantiene una posición radicalmente distinta. Considera fundamental que se encuentre una solución negociada sobre Kosovo, sin precipitaciones y no estima apropiado que el CSNU “endose” el informe Ahtissari ya que éste no cuenta con la aceptación de todas las partes e intenta imponer una solución unilateral sobre el estatuto final del territorio, lo que es contrario a la Resolución 1244²⁰. Sería una fuente de nuevos conflictos al no ser aceptable y suponer una humillación para Serbia. La 1244 incluía además otros elementos importantes como los referentes a los “standards”, derecho de retorno y derechos de las minorías, que deben ser tenidos en cuenta.

Moscú considera que, si se concede la independencia a Kosovo, se sentará inevitablemente un precedente muy peligroso para otros movimientos secesionistas en otras partes del mundo (mencionan en particular los casos de Cataluña y el País Vasco) y en especial en el espacio post soviético. No ven por ejemplo ninguna diferencia entre Kosovo y Abjacia, que lleva más de 15 años como territorio independiente “de facto” de Georgia. Según el presidente ruso, decidir hoy sobre la independencia de Kosovo es “*poner una mina con efecto retardado*” en la región Balcánica porque se puede llegar a constituir una “Gran Albania” musulmana con efectos muy desestabilizadores. Putin ha afirmado que no hay que precipitarse y que es preferible esperar a que posiblemente Serbia, si en el futuro ve su camino despejado para su integración en la UE y en la OTAN, acepte la independencia de Kosovo.

Los rusos manifiestan su profunda insatisfacción sobre cómo se ha llevado este asunto desde sus inicios, critican el abandono por europeos y norteamericanos del principio “estándares antes que estatuto” a favor de estatuto, se niegan a aceptar un calendario fijo para decidir sobre el estatuto final y denuncian el precedente y la violación del derecho internacional que puede suponer la concesión de la independencia a Kosovo. Invocan los precedentes de los conflictos del Sahara Occidental y Chipre como ejemplos de conflictos que llevan muchos años abiertos sin que se haya impuesto ninguna fecha límite para su solución.

A principios de junio pasado, los presidentes de las regiones separatistas de Abjacia, Serguei Bagapash y de Osetia del Sur, Eduard Kokoity, firmaron una declaración conjunta dirigida al Secretario General de las NNUU Ban Ki-moon, al Presidente del Consejo de Jefes de Estado de los países de la CEI Nursultán Nazarbayev, al Presidente en Ejercicio de la OSCE Miguel Angel Moratinos y al Secretario General del Consejo de Europa, Terry Davies, en la que advertían que ellos tenían tanto derecho a la independencia como Kosovo y hacían un llamamiento a estas organizaciones para que reconocieran esa independencia. Aunque se trató, obviamente, de un acto propagandístico no se puede descartar que, si Kosovo se declarase unilateralmente independiente, estos dos territorios separatistas hicieran lo mismo.

²⁰ En ella se reafirmaba el compromiso con la soberanía e integridad territorial de la RF de Yugoslavia, de acuerdo con el Acta Final de Helsinki, y se concedía una autonomía sustancial y autogobierno a Kosovo.



Ante la certeza de un veto ruso el pasado mes de julio se decidió abrir un nuevo período de negociaciones entre las partes de 120 días (finalizará el próximo 10 de diciembre) para tratar de que lleguen a una solución acordada. Las negociaciones han comenzado, bajos los auspicios del Grupo de Contacto, que ha designado a tres representantes como “facilitadores” (la “Troika”): los embajadores Ishinger, como Enviado Especial del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE; Wisner por parte de EEUU y Botsan-Kharchenko por parte de Rusia. La Troika debe presentar un informe al Secretario General de las NNUU el 10 de diciembre de 2007.

No hay sin embargo grandes esperanzas de que se llegue a un acuerdo en este nuevo intento de negociación (se ha celebrado a finales de septiembre de 2007 una reunión a alto nivel en Nueva York al margen de la Asamblea General de la ONU), porque las posiciones de las partes son diametralmente opuestas. Algunos, entre ellos el Ministro ruso de Asuntos Exteriores Sergei Lavrov, han sugerido una posible partición del territorio. Los Kosovares se niegan a discutir la independencia, que dan por hecha, y centran sus propuestas en vías para mantener relaciones de buena vecindad con Serbia. Serbia insiste por su parte en discutir solamente un régimen de autonomía sustancial (siguiendo el modelo de Hong Kong con China) que se aplicaría durante un período de tiempo de unos 20 años, amparado por un acuerdo internacional que defina las competencias entre Belgrado y Pristina, la relación de Kosovo con la Instituciones Financieras Internacionales y la organización de la presencia internacional supervisada por las Naciones Unidas. Belgrado retendría de hecho solamente la política exterior y la de defensa.

Varios países, entre ellos EEUU, han señalado que la fecha del 10 de diciembre de 2007 es absolutamente límite y que no se puede prolongar por más tiempo la decisión sobre el estatus de Kosovo, dando a entender que Washington reconocería al Estado Kosovar si se produjera una declaración unilateral de independencia. Estas declaraciones han sido muy criticadas por Rusia y Serbia, alegando que con ello se elimina todo incentivo de la parte kosovar para negociar y hacer concesiones y añaden que, si las negociaciones fracasan, la estabilidad regional estaría seriamente amenazada (con repercusiones no solo en Serbia sino también en Macedonia y en Bosnia y Herzegovina) y nos encontraríamos ante un nuevo “conflicto congelado”.

5. Seguridad en Europa. Relaciones con la OTAN, Defensa contra misiles y Tratado FACE

5.1. Relaciones de Rusia con la OTAN

El fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética trajeron consigo la disolución del Pacto de Varsovia. Sin embargo, la Alianza Atlántica no solo siguió existiendo sino que incrementó el número de miembros con la incorporación, a partir de la Cumbre celebrada en Madrid en julio de 1997, de nuevos países que anteriormente pertenecían a la alianza rival (hoy forman parte de ella 26 estados²¹). La Alianza trató entonces de establecer un marco de relaciones de cooperación con Rusia, que se plasmó en el “Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación de Rusia”, firmada en París el 27 de mayo de 1997.

²¹ Los nuevos miembros incorporados desde 1997 han sido: Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.



El Acta Fundacional señalaba en su Preámbulo que la OTAN y Rusia no se consideraban adversarios y compartían el objetivo de superar la confrontación pasada y reforzar la confianza mutua y la cooperación. En el Acta se establecían mecanismos de consulta, cooperación y acción conjunta en toda una serie de áreas relacionadas con la seguridad.

En mayo de 2002 se creó el Consejo OTAN-Rusia (NRC), como mecanismo de consulta, cooperación, decisión y acción conjunta. Se establece que los miembros del NRC tomarán decisiones conjuntamente y también de forma conjunta se responsabilizarán de su aplicación. La creación del NRC se efectuó para tratar de restablecer la confianza tras la segunda ampliación de la OTAN y el bombardeo aliado de Serbia durante la crisis de Kosovo en 1999.

El NRC ha permitido establecer un diálogo político amplio, tanto a nivel ministerial (ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa) y de Representantes Permanentes como de expertos. Se han creado más de 25 grupos y comités de trabajo. Pero, a pesar de ello, los resultados de la cooperación concreta en materia militar son hasta ahora escasos, tanto en lo que se refiere a operaciones conjuntas (por ejemplo, Rusia solo ha enviado un buque en la operación de vigilancia marítima en el marco de la lucha contra el terrorismo “Active Endeavour” en el Mediterráneo²²) como en materia de armamentos.

La actitud de Rusia hacia la OTAN -dentro de su nueva política exterior- es negativa ya que la relación está dominada por las cuestiones polémicas: el Tratado FACE, los planes estadounidenses de defensa contra misiles en Europa, la utilización de bases aéreas por EEUU en Rumania y Bulgaria con posibles despliegues de fuerzas en esas bases, Kosovo y el proceso de ampliación de la Alianza.

Los rusos afirman que el “acercamiento” de infraestructuras militares de la OTAN a las fronteras de Rusia, con la consiguiente modernización de sistemas de comunicación, puertos y aeropuertos (se refieren en concreto a trabajos que estaría haciendo la OTAN en Georgia y Lituania²³), no tiene en cuenta sus intereses. Advierten sobre una posible nueva ampliación de la OTAN que podría apuntarse en la próxima Cumbre de la Alianza en Bucarest en abril de 2008, con la inclusión de Georgia en el Plan de Acción para la Adhesión (“Membership Action Plan”). Niegan que la ampliación de la OTAN tenga nada que ver con la democracia y la estabilidad y de hecho critican la evolución política de algunos posibles aspirantes²⁴.

Con respecto a la operación de ISAF en Afganistán los rusos destacan su contribución mediante las facilidades de sobrevuelo y escala que conceden a los países que participan en ella (con este fin ha firmado acuerdos bilaterales con Alemania y Francia) pero critican el hecho de que la Alianza no actúe de manera mas decidida contra el narcotráfico porque establecen una relación directa entre la producción y tráfico de drogas y la seguridad y estabilización de Afganistán. Los rusos dudan de que EEUU y sus aliados tengan la capacidad de resistencia para permanecer en el país de forma indefinida. Creen que, en último término, habrá que reconciliar a los diferentes grupos étnicos, e incluso dar entrada en el gobierno a los Talibanes, ya que sin una solución política no habrá un arreglo definitivo.

²² En 2006 participó en la operación la fragata RFS Pytliviy y el 3 de septiembre de 2007 se ha incorporado la fragata RFS Ladniy. Se espera que Rusia siga participando en la operación sobre una base rotatoria.

²³ Actualmente hay 4 aviones de combate de la OTAN que patrullan desde Lituania el espacio aéreo de los Países Bálticos.

²⁴ Tal es el caso de Georgia, a la que acusan además de estar invirtiendo unos recursos desproporcionados en la renovación de su armamento.



Moscú logró que en la Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai de 2006 se aprobara una declaración exigiendo la salida de EEUU de las bases en Asia Central.²⁵ Cabe señalar que Rusia pretende establecer lazos entre la OTAN y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, creado en 2003 para reforzar la cooperación militar entre Rusia y algunos países de la CEI como Kazajstán, Kirguizstán, Tayikistán, Armenia y Belarus.

A pesar de todo lo expuesto, no puede decirse que la relación entre la OTAN y Rusia sea absolutamente negativa. En mayo del presente año la Duma aprobó el Acuerdo sobre Estatuto de Fuerzas (SOFA) en el marco de la Asociación para la Paz.

5.2. Defensa contra Misiles.

Pocas cuestiones han creado tanta tensión entre EEUU y Rusia recientemente como la decisión norteamericana de instalar en Europa Central el “tercer emplazamiento” para su sistema de defensa contra misiles basado en tierra (“Ground Based Interceptors -GBI-). El proyecto incluye la instalación en Polonia de 10 misiles de interceptación y en la República Checa de una estación de radar (“Ground Based Radar” -GBR-). Las instalaciones podrían comenzar a construirse en 2008, estar inicialmente operativas en 2011 y plenamente operativas en 2013. Se trata de un sistema complementario del ya instalado en Alaska.

Aunque los norteamericanos aseguran que llevan dos años hablando con los rusos sobre este proyecto ha sido ahora, al dar comienzo las negociaciones bilaterales con polacos y checos, cuando los rusos han decidido plantear públicamente su oposición frontal al mismo. Lo ven como un paso más en el avance de las infraestructuras militares occidentales hacia su territorio.

Los argumentos rusos son múltiples:

-No existe una amenaza previsible para Europa o EEUU en el horizonte de los próximos 10/15 años²⁶. Irán no dispone de los medios materiales ni de la tecnología necesarios para producir misiles de alcance intermedio o largo. Además, no creen que exista un motivo que empuje a Irán a lanzarse a un desarrollo de este tipo para atacar o amenazar a Europa.

-Para desarrollar una defensa adecuada contra la amenaza de Corea del Norte los elementos de interceptación deberían desplegarse más al sudeste, concretamente en la región del Cáucaso. Para desarrollar una defensa adecuada contra la amenaza de Irán los emplazamientos deberían establecerse en Europa meridional (Bulgaria, Grecia, Italia, Turquía).

-La instalación de interceptadores en Polonia no ofrece igual protección a todos los países de la OTAN pero podría en cambio afectar a lanzamientos de misiles balísticos por parte de Rusia. El emplazamiento de radares en la República Checa tiene capacidad de detección temprana de los misiles balísticos rusos si se reorientan hacia el este. Al estar el sistema

²⁵ De hecho, los norteamericanos ya han tenido que abandonar las bases de Manás en Kirguizstán y de Termez en Uzbekistán pero conservan el acceso a otra cerca de Bishkek en Kirguizstán.

²⁶ Los rusos dicen que Irán posee misiles de alcance no superior a 1.200 kilómetros y sus perspectivas de desarrollar misiles de un alcance superior a 3.500/4.000 kilómetros hacia 2015 son muy limitadas por razones técnicas bien definidas.



próximo al territorio ruso los “débris” de las interceptaciones podrían caer dentro de sus fronteras.

-Consideran que la componente europea forma parte de un sistema global (algunos de cuyos elementos se instalarán en zonas próximas a las fronteras de Rusia) y por tanto puede ser fácilmente reforzado en el futuro por decisión norteamericana. Lo ven como un punto de partida, no como un proyecto con limitaciones bien definidas. Por eso, afirman, no es correcto hablar de “solo 10 sistemas”, como ha hecho la Secretaria de Estado Rice. Añaden que no puede descartarse el despliegue en los mismos silos de misiles balísticos ofensivos de largo y medio alcance. Según los rusos, esta iniciativa “*cambia el sistema de seguridad en Europa*” porque lo importante no es el número de interceptadores sino el establecimiento de la infraestructura. Influye en la capacidad disuasoria de Rusia, por lo que ésta tendrá que adoptar medidas para contrarrestarla. El proyecto puede dar lugar a una nueva carrera de armamentos en Europa.

-En los últimos años la infraestructura militar de EEUU siempre aspira a situarse lo más cerca posible de las regiones de las que esperan una amenaza a sus intereses. Este proyecto será un factor de desestabilización y Rusia considerará a estos medios como instalaciones que representan una amenaza militar directa contra ella, con las consecuencias correspondientes²⁷.

-Discrepan sobre el hecho de que se trate de un asunto bilateral entre EEUU y los dos países mencionados y exigen que sea tratado tanto individual como colectivamente, en el marco del Consejo OTAN-Rusia y en la OSCE. Debe efectuarse un análisis conjunto de las posibles amenazas, que se refiera a Europa en su totalidad (incluyendo el territorio europeo de Rusia).

Por todo ello, denuncian que la decisión “unilateral” de EEUU tiene una dimensión estratégica que afecta de manera fundamental a la seguridad europea.

Por su parte, los norteamericanos han respondido con los siguientes argumentos:

- La amenaza iraní y de Corea del Norte es real y hay evidencia de su voluntad de contar con capacidad balística de medio y largo alcance, incluso en conjunción con sus respectivos programas nucleares. Aceptan efectuar con los rusos un análisis de la amenaza pero no una valoración conjunta, porque consideran imposible ponerse de acuerdo con ellos al respecto.
- Frente a esta amenaza y la de cualquier otro país o actor no estatal EEUU considera imprescindible extender a Europa su sistema de defensa contra misiles como instrumento para proteger su propio territorio, el de los aliados europeos y sus fuerzas en Europa.
- El proyecto refuerza la indivisibilidad de la relación transatlántica, los vínculos de seguridad de Polonia y República Checa con EEUU y debería ser complementado por la OTAN.

²⁷ Véanse las declaraciones del Jefe del Estado Mayor de la Defensa ruso Yuri Baluyevski al diario *Rossiiskaya Gazeta* el 4 de mayo de 2007. En declaraciones anteriores Baluyevski amenazó con reorientar las armas estratégicas y tácticas rusas contra estas instalaciones en Europa y ha sugerido la posibilidad de que Rusia se retire del Tratado sobre misiles de corto y medio alcance (Tratado INF) firmado entre EEUU y la Unión Soviética en 1987.



- La instalación de sistemas de detección e interceptación en Turquía o Italia no es viable operativamente por su cercanía al origen de la amenaza.
- Los sistemas de interceptación tienen carácter defensivo y no portarán cabezas ofensivas.
- EEUU ha ofrecido a Rusia colaboración y transparencia, tanto bilateralmente como en el marco del Consejo OTAN-Rusia. Pero, al mismo tiempo, ha dejado bien claro que no aceptarán vetos. La Secretaria de Estado Condoleezza Rice, en su visita a Moscú en mayo 15 de mayo), declaró que *“EEUU no permitirá que nadie ejerza veto alguno sobre sus intereses de seguridad”*.

Los expertos rusos reconocen que Irán ha venido desarrollando programas de misiles balísticos (ICBMs) desde mitad de los años 80 y que tiene planes para crear, con la ayuda tecnológica de Corea del Norte, el arsenal de misiles más poderoso de toda la región hacia 2015. Además, Irán rechaza incorporarse al sistema multilateral de control de tecnología de misiles (Missile Technology Control Regime -MTCR). Los iraníes tienen ya capacidad de alcanzar objetivos a 1.500 Kilómetros de distancia (lo que incluye a Turquía, Israel y parte de la propia Rusia) y, a medio plazo, con su programa de misiles “Shehab-4”, podrían alcanzar instalaciones en Europa situadas a 3.000 Kilómetros de distancia²⁸.

Estos expertos reconocen también que el sistema GBR y GBI solo sirve para interceptación en pleno vuelo (y no en la fase ascendente o descendente) y que las capacidades que se instalarán en Polonia y República Checa poco podrían hacer contra los misiles estratégicos rusos que están dotados de poderosos sistemas de respuesta a las defensas contra misiles.

Es difícil saber si las preocupaciones rusas sobre este tema son genuinas o si, por el contrario, se trata simplemente de una maniobra táctica para dividir a los europeos entre sí y enfrentarlos con EEUU. Es sabido que la opinión pública europea está dividida al respecto (como es el caso de Alemania o de la propia República Checa). Parece que lo que más preocupa a los rusos es la posibilidad de una expansión futura del programa actual de MD²⁹. En todo caso, Moscú considera que ni el momento ni las formas elegidas para instalar estos sistemas en Europa son los adecuados. Putin preguntó en una reciente visita a Luxemburgo: *“Los EEUU dicen que quieren defender a Europa, pero ¿se lo han pedido los europeos?”*.

En el encuentro mantenido con ocasión de la Cumbre del G-8 en Heiligendamm entre Bush y Putin el 7 de junio de 2007, el Presidente ruso hizo una propuesta consistente en que

²⁸ Dvorkin, Vladímir: “Threat posed by the U.S. missile shield”, *Russia in Global Affairs*, vol. 5, nº 2 (abril-junio 2007).

²⁹ Sin duda no está pasando desapercibido a los rusos el debate actual en el Congreso norteamericano sobre el programa de defensa contra misiles. La Cámara de Representantes acaba de reducir en 764 millones de dólares el gasto propuesto por el Ejecutivo para el Año Fiscal 2008 con este fin. La Congresista Hellen Tauscher, Presidenta del Comité de los Servicios Armados de la Cámara, ha declarado que se habían eliminado fondos para el proyectado despliegue antimisiles en Polonia y República Checa y en su lugar se habían asignado a tecnologías con más posibilidades inmediatas. El proyecto de la Cámara asigna recursos a programas como los misiles Patriot y el sistema Aegis, más adecuados a la defensa contra misiles en fase descendente que los “Ground Based Interceptors” que se pretende instalar en Europa. Por su parte el Comité de Servicios Armados del Senado ha autorizado un gasto para la iniciativa que recorta en 85 millones de dólares la cantidad solicitada por la Administración y el proyecto prohíbe la financiación del despliegue en Polonia y la República Checa sin autorización previa del Congreso.



el radar no se instale en la República Checa sino que se aproveche el radar “Darial” situado en Gabalá, en el nordeste de Azerbaiyán (país fronterizo con Irán) para su utilización conjunta con Rusia³⁰. Putin aseguró que había obtenido el visto bueno del gobierno azerí y aceptó la propuesta de Bush de crear un grupo de trabajo de expertos para examinar las posibilidades de cooperación en defensa contra misiles.

En la reunión informal con el Presidente Bush celebrada en Kennebunkport a principios de julio pasado, el Presidente Putin, además de la oferta de utilización conjunta del radar de Gabalá, ofreció el uso conjunto de la estación de radar que Rusia está construyendo en Armavir (región de Krasnodar, Rusia Meridional), que comenzará a funcionar en 2008 y la creación de dos centros de intercambio de información sobre lanzamiento de misiles, uno en Moscú y otro en una capital europea como podría ser Bruselas. Pidió que estas ideas fueran debatidas en el Consejo OTAN-Rusia. En todo caso, los rusos han dejado claro que estas ofertas se ofrecen como una alternativa al despliegue en Polonia y República Checa y no como complementarias a la misma. Piden por ello que se frene el despliegue de los sistemas en estos dos países. Las propuestas rusas han recibido apoyo de algunos comentaristas norteamericanos, entre ellos del ex Secretario de Estado Henry Kissinger³¹

Los dos Presidentes acordaron establecer un grupo de trabajo de expertos y conversaciones a alto nivel (reuniones conjuntas de la Secretaria de Estado y el Secretario de Defensa norteamericano con sus homólogos rusos) para discutir el tema. Ya se han celebrado dos reuniones, una a finales de julio de 2007 en Washington y otra en Moscú en septiembre y los expertos de ambos países han visitado juntos las instalaciones de Gabalá. La reunión a nivel ministerial se celebrará en octubre de 2007 en Moscú. Los norteamericanos han propuesto examinar la posibilidad de crear una arquitectura conjunta que proporcione cobertura a Rusia pero la acogida no ha sido buena. Washington considera que los radares de Gabalá y Armavir no responden a las necesidades porque constituyen un sistema de alerta temprana y no sirven para guiar a los misiles interceptadores.

5.3. Tratado FACE

El pasado 26 de abril, en su discurso ante la Asamblea Federal rusa, el Presidente Putin anunció que Rusia iba a suspender la aplicación del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (Tratado FACE). Vinculó su decisión a la falta de ratificación por los miembros de la OTAN del Tratado FACE Adaptado firmado con ocasión de la Cumbre de la OSCE en Estambul en 1999³². Putin rechazó el argumento aliado que justifica la demora en la ratificación por el incumplimiento ruso de los llamados “compromisos de Estambul”, es decir, la retirada de las fuerzas que tienen estacionadas en Georgia y Moldavia (zona denominada “de los Flancos”). Llegó a amenazar incluso con la retirada definitiva de Rusia del Tratado FACE.

³⁰ Rusia y Azerbaiyán firmaron un contrato de arrendamiento del radar de Gabalá (sistema de alerta temprana de lanzamiento de misiles) en enero de 2002 por un plazo de 20 años. Rusia paga 14 millones de dólares anuales por el arrendamiento de las instalaciones en las que trabajan 900 militares y 200 civiles.

³¹ “Don’t rule out Putin’s initiative”, *IHT*, 10 de agosto de 2007. Kissinger considera que debe aprovecharse la oferta rusa de vincular sus sistemas de detección de lanzamiento de misiles con los de la OTAN porque la amenaza proveniente de la proliferación de armas de destrucción masiva y del fundamentalismo jihadista afecta a todos por igual y que esta amenaza es mucho mas importante y real que una improbable confrontación armada entre Rusia y la OTAN.

³² Hasta ahora el Tratado Adaptado solo ha sido ratificado por la propia Rusia, Bielorrusia y Kazajstán.



Los rusos rechazan la vinculación entre el Tratado FACE Adaptado y los “Compromisos de Estambul” que, según Moscú, no eran vinculantes jurídicamente y tenían solo un carácter político. Su planteamiento parece estar basado fundamentalmente en el hecho de que perciben por un lado que el Tratado FACE ha quedado obsoleto por los cambios en las circunstancias de seguridad en Europa con la desaparición de los bloques militares (lo que estaría en contradicción con su exigencia de que lo ratifiquen todos los países aliados) y por otro porque lo consideran desequilibrado.

Rusia afirma que es injusto que le estén vedados por el FACE los movimientos de fuerzas en su propio territorio superiores a una brigada y que, en cambio, EEUU pueda realizar despliegues temporales en Europa Oriental mediante la utilización de bases militares en Rumania y Bulgaria. El General Buzhinski, Director del Departamento de Acuerdos Internacionales del Ministerio ruso de Defensa, ha manifestado recientemente que el FACE está obsoleto y debería ser sustituido por un Tratado enteramente nuevo. Añadió que desean eliminar totalmente las restricciones establecidas en la zona de los flancos porque su mantenimiento constituye para ellos un anacronismo y les impide desplegar fuerzas en su propio territorio para combatir acciones terroristas (por ejemplo en Chechenia o Ingushetia).

Rusia quiere además que se defina claramente lo que significa “estacionamiento de fuerzas sustanciales de combate” (en relación con la prevista utilización por EEUU de bases militares en Rumania y Bulgaria), que se incorporen los Países Bálticos al Tratado, que se negocien nuevas restricciones al volumen de TLE (equipos limitados por el Tratado) para compensar su incremento potencial tras el ingreso en la Alianza Atlántica de nuevos miembros y que se proceda a ratificar por los aliados el Tratado Adaptado para que entre en vigor lo más tarde el 1 de julio de 2008.

En lo que se refiere a las fuerzas rusas estacionadas en Georgia y Moldavia, en 2006 Rusia y Georgia firmaron un acuerdo en virtud del cual los rusos retirarán completamente sus fuerzas de ese país a finales de 2008. Está prevista la retirada en los próximos meses de las bases de Alkhalkhali y Batumi pero queda pendiente la cuestión del cierre de la base de Gudauta, en el territorio de Georgia controlado por el gobierno separatista de Abjacia, que debería de haberse efectuado en 2001. En cuanto a Moldavia, los rusos señalan que solamente tienen allí un pequeño contingente (poco más de 1.000 hombres) y no parecen dispuestos a retirarlo³³.

Por su parte, los aliados de la OTAN insisten en que el Tratado FACE es “la piedra angular” de la seguridad europea y que su intención es ratificar el Tratado Adaptado sin demora tan pronto como Rusia cumpla los “Compromisos de Estambul”. La situación es por tanto de bloqueo.

En Nota Verbal y Memorando anejo enviados a los estados parte en el Tratado el 14 de julio de 2007, el Gobierno ruso comunicaba su intención de “Suspender la participación de la Federación de Rusia en el Tratado FACE y en otros acuerdos internacionales conexos”. La no aplicación o moratoria entraría en vigor 150 días a contar desde la fecha de la notificación, por consiguiente el 12 de diciembre de 2007. Las razones aducidas por Rusia eran las siguientes:

³³ De hecho, estarían al parecer tratando de llegar a un acuerdo con el gobierno moldavo sobre Transnistria que contemplaría la permanencia indefinida de las fuerzas rusas en el territorio, pero los moldavos quieren que se retiren todas las tropas rusas de Transnistria, incluyendo las “Fuerzas de Pacificación” y que los rusos se integren eventualmente en una fuerza de paz multinacional.



1. La no formalización por parte de Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y la República Checa de los cambios en la composición de los grupos de los Estados Parte, en conexión con la adhesión de esos países al Tratado de Washington de 1949 (su incorporación a la OTAN).
2. La superación por los estados antes mencionados de los límites “de grupo” establecidos en el FACE como consecuencia de su adhesión a la Alianza.
3. El efecto negativo sobre el cumplimiento de los límites “de grupo” establecidos en el FACE como consecuencia de los despliegues previstos de armamento convencional por parte de EEUU en el territorio de Bulgaria y Rumania.
4. El incumplimiento por un número de Estados Parte en el Tratado del compromiso político adoptado en Estambul sobre la pronta ratificación del Tratado de Adaptación.
5. El incumplimiento por parte de Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia de los compromisos asumidos en Estambul sobre el ajuste de sus techos territoriales.
6. Los efectos negativos de la falta de participación en el Tratado por parte de Estonia, Letonia y Lituania, prevista en el Acta Final de la Conferencia de Estados Parte en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Estambul, 17-19 de noviembre de 1999).

Estas razones concretas fueron las mismas expuestas por la delegación rusa en la Conferencia Extraordinaria de los Estados Parte en el FACE celebrada en Viena del 11 al 15 de junio de 2007 cuyos resultados, a juicio de la parte rusa, fueron totalmente insatisfactorios. La suspensión implica que, a partir del 12 de diciembre de 2007, Rusia dejará de transmitir toda información en el marco de ese Tratado y de admitir inspecciones militares derivadas del régimen del FACE. También dejará de cumplir los compromisos de limitación de despliegues de fuerzas derivados del acuerdo sobre los flancos.

En la Nota se indicaba que Rusia estaba dispuesta a negociar con los demás Estados Parte durante el período de 150 días anteriores a la entrada en vigor de la moratoria, para tratar de encontrar soluciones a los problemas indicados. Los responsables rusos se manifiestan dispuestos a participar en la reunión informal propuesta por Alemania a celebrar en Berlín-Bad Saarow (1-2 de octubre de 2007), a la que podría seguir otra en Francia (5-6 de noviembre), aunque no ven claro el propósito de la misma si los miembros de la OTAN mantienen sus posiciones y no dan respuesta a los puntos sustanciales planteados por Rusia.

Parece que la parte rusa no tendrá dudas a la hora de suspender la aplicación del FACE a partir del 12 de diciembre si no se da satisfacción a sus demandas. Considera que los occidentales no solamente violaron su compromiso de no ampliar la OTAN sino que tampoco han cumplido su compromiso político, recogido en el Acta Fundacional de 1997, de proceder a la adaptación del FACE y la revisión del régimen de armamento convencional cada cinco años. Pero ha tratado de dejar claro que la suspensión de la aplicación del Tratado no implica el fin del régimen FACE, ya que se manifiesta dispuesta a “*volver al Tratado cuando el equilibrio de fuerzas se restablezca*”.

Con respecto a los llamados “compromisos de Estambul”, rechaza totalmente su vinculación con la ratificación del Tratado Adaptado, a pesar de que éstos se mencionan tanto en el documento de Estambul de 1999 como en el Preámbulo del propio Tratado Adaptado en



el que se aludía al Acta Final de la Conferencia de los Estados Parte en el FACE y a las declaraciones hechas por algunos estados en dicha Conferencia.

Por su parte la OTAN, que ha lamentado la decisión rusa de aplicar una moratoria en el FACE, sigue manteniendo como precondition el cumplimiento de los referidos compromisos, incluida la retirada rusa de la base georgiana de Gudauta y de las fuerzas rusas de Moldavia, sustituyéndolas por un contingente internacional de mantenimiento de la paz. Todo esto se plasmaría en un calendario con pasos y medidas concretas y, paralelamente, el comienzo por los países aliados de los procedimientos de ratificación del Tratado Adaptado (“action for action approach”).

Aunque este planteamiento es tal vez el único posible choca con varias dificultades: del lado ruso, su enorme reticencia a abandonar la base de Gudauta, que considera de gran utilidad, y a retirar sus fuerzas de Transnistria, alegando que “no tienen control sobre las autoridades de Tiraspol” (el Gobierno secesionista de Transnistria). Afirman que es preciso que haya previamente un acuerdo político entre las partes sobre el conflicto. Insisten además en que se supriman todas las restricciones a los movimientos de sus tropas en la región de los flancos, lo que es inaceptable para Turquía y Noruega.

Del lado aliado, no será fácil conseguir que todos los países ratifiquen el Tratado FACE Adaptado en un periodo de tiempo relativamente corto (un año) y tampoco ello garantiza que Rusia se sienta satisfecha porque insiste en que el Tratado ha quedado obsoleto y hay que negociar uno nuevo. Por otro lado, en su momento se podría plantear una dura discusión jurídica sobre si Rusia tiene o no derecho a suspender unilateralmente la aplicación del Tratado.

6. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

EEUU y Rusia discrepan también sobre la OSCE. Moscú se muestra muy crítico con esta organización y llegó a insinuar, en el Consejo Ministerial de Bruselas de diciembre 2006, la posibilidad de retirarse de la misma si no se procede a su reforma en la dirección por ella marcada. Considera que esta organización ha desvirtuado su campo de actuación originario, basado en el examen de todos los aspectos de la seguridad -políticos, militares, económicos y humanitarios-, para dar prioridad a las cuestiones referentes a derechos humanos y control de los procesos electorales.

Los rusos critican en especial la labor de la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), que se ocupa de la observación de elecciones, desarrollo democrático y respeto del estado de derecho en los estados miembros, por considerar que se ha convertido en un instrumento de presión por parte de los occidentales. Desean que se aprueben unas normas claras sobre el funcionamiento de la OIDDH, que se apliquen por igual a todos los países miembros de la OSCE.

Su objetivo principal por tanto es la reforma de la organización. Quieren reequilibrar las tres dimensiones de forma que se preste mas atención a las de seguridad y economía, que consideran preteridas respecto a las de derechos humanos y democracia, y también un mayor equilibrio geográfico (denuncian la excesiva atención a la situación política en los países de la CEI y la escasa atención al trato a las minorías rusófonas en los países Bálticos).



Rusia quiere además dar personalidad jurídica internacional a la OSCE mediante la adopción de una Carta o Estatuto Jurídico. A ello se oponen firmemente los norteamericanos alegando que, bajo la excusa de la reforma de la OSCE, los rusos quieren recortar sus competencias en materia de derechos humanos y supervisión de los procesos democráticos, lo que es elemento fundamental desde el Acta Final de Helsinki. Todas estas cuestiones van a ser planteadas en la reunión ministerial de la OSCE que se celebrará en Madrid en noviembre de 2007. Rusia desea además que en dicha reunión se tome la decisión de otorgar la presidencia de la OSCE a Kazajstán para el año 2009, señalando que todos los estados miembros de la Organización deben tener los mismos derechos y recibir el mismo trato. Esto choca con la oposición de Washington y de varias capitales europeas que invocan las carencias democráticas existentes en Kazajstán.

En cuanto a los llamados “conflictos congelados” (Osetia del Sur, Abjacia), Moscú considera que su solución no corresponde a la OSCE porque ya existen formatos “ad hoc” en los que se trabaja³⁴ y todo intento de buscar un arreglo fuera de los marcos ya acordados supone politizarlos aún más.

El 6 de agosto de 2007, un misil aire-radar de fabricación rusa, “KH-58” cayó cerca de la aldea georgiana de Tsitelubani, a unos 65 kilómetros al oeste de Tiflis, en la zona fronteriza entre Osetia del Sur y Georgia. El misil, que no llegó a estallar, fue lanzado por un avión no identificado. Las autoridades georgianas acusaron a Rusia de estar detrás de este incidente al que calificaron de violación de su espacio aéreo y de acto hostil. Moscú negó toda implicación en el incidente, acusando a su vez a algunos elementos georgianos de haber escenificado un “montaje” para deteriorar las relaciones de Georgia con Rusia, promover la intervención de organizaciones internacionales (el Consejo de Seguridad, la OSCE³⁵ y la propia OTAN) y comprometer la capacidad rusa de actuar con fuerzas de pacificación en los conflictos de Osetia del Sur y Abjacia. Moscú se mostró muy crítico con la actitud de algunas capitales occidentales (Washington y Londres principalmente) por haber tomado partido inmediatamente a favor de las tesis georgianas.

En cuanto al conflicto de Transnistria, Moscú mantiene que la retirada de unidades militares y munición avanzó rápidamente en 2003 pero se paralizó debido a las decisiones unilaterales de Moldavia y critica el nuevo régimen aduanero establecido por el gobierno de ese país por considerar discrimina a los transnistrios. Afirma que Rusia es favorable a la retirada de sus tropas y municiones una vez se alcance un acuerdo y se decida transformar la presencia militar rusa en una fuerza de interposición mixta ruso-europea.

Con respecto al conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre Nagorno-Karabagh, Moscú considera negativa la pretensión de imponer un calendario para su solución e insiste en que hay que dejar que siga actuando el Grupo de Minsk, que co-preside junto con EEUU y Francia

³⁴ En el conflicto de Osetia del Sur la OSCE es un mero observador, según los rusos, y en Abjacia la labor de mediación corresponde a la ONU.

³⁵ El Presidente en Ejercicio de la OSCE, el Ministro de Asuntos exteriores español, Miguel Angel Moratinos, nombró a un Representante Personal para investigar el incidente, el ex Ministro de Asuntos Exteriores de Croacia, Dr. Miomir Zuzul. Zuzul visitó en Georgia la zona del incidente y se entrevistó con las autoridades georgianas y rusas. En su comparecencia para informar al Consejo Permanente de la OSCE, el Dr. Zuzul explicó la dificultad en llegar a conclusiones definitivas sobre la responsabilidad del incidente y recomendó incrementar la presencia de observadores de la OSCE y establecer mecanismos de reacción rápida para intervenir en estos casos en el futuro.



7. Exportaciones de armamento

En agosto de 2006, el Departamento de Estado de EEUU anunció la imposición de sanciones bajo la “Iran Non Proliferation Act of 2000” a las empresas Rosoboronexport (que tiene el monopolio en la exportación de armamento ruso) y Sukhoi (fabricante de aviones de combate e integrada posteriormente en el nuevo gran conglomerado aeronáutico ruso “United Aircraft Corporation”). Las sanciones se centran en la prohibición de contratar con cualquier órgano del gobierno norteamericano.

La reacción rusa fue muy negativa, acusando a EEUU de haber impuesto estas sanciones como retorsión por la firma con el gobierno venezolano de Hugo Chávez de varios contratos de exportación de armamento³⁶.

En enero de 2007, el entonces Ministro de Defensa ruso (hoy Primer Vicepresidente) Sergei Ivanov confirmó que Rusia había hecho entrega a Irán de varios sistemas de misiles tierra-aire TOR M-1. El contrato para suministro de 29 sistemas de misiles de este tipo se firmó en diciembre de 2005. El TOR M-1 es un sistema de misiles móvil, muy eficaz contra aviones de combate, proyectiles de precisión y misiles de crucero. Irán podría haberlo adquirido para proteger sus instalaciones nucleares. El Departamento de Estado criticó duramente el anuncio del Ministro ruso y éste, por su parte, afirmó que si el gobierno iraní deseaba adquirir más armamento defensivo Rusia se lo proporcionaría. Irán está interesado en adquirir además el sistema de misiles ruso S-300 para neutralizar los ataques desde gran altitud y distancia y utilizar los TOR M-1 para la defensa frente a ataques a mediana altitud y baja cota.

Por otra parte, en reiteradas ocasiones las autoridades de Israel han protestado ante Moscú por el hecho de que las guerrillas libanesas de Hizbollah dispusieran de eficaces armas antitanque de fabricación rusa (misiles “Kornet” y lanzagranadas RPG-29 “Vampir”). Moscú ha negado haber vendido material a Hizbollah. Por otro lado, el diario ruso “Kommersant” informaba en junio de 2007 que Rusia había cerrado un acuerdo de venta a Siria de cinco unidades de aviones MIG-31E y un número indeterminado de MIG-29³⁷.

En opinión de Washington, la intensificación de las ventas de armamento por parte de Rusia en Oriente Medio se debe, además de los ingresos que le proporcionan, a su deseo de recuperar parte de la influencia perdida en la región.

En Asia, los rusos han encontrado un mercado de grandes dimensiones para sus ventas de armamento. La colaboración con China en el desarrollo y construcción de aviones de combate y misiles lleva ya varios años desarrollándose y preocupa a Taiwán y Japón. Con la India la colaboración en este sector es tradicional, desde los tiempos de la Unión Soviética. Recientemente, durante una visita del Presidente Putin a Indonesia (septiembre de 2007) se ha firmado un gran contrato para el suministro a ese país de submarinos SU-27 y aviones de

³⁶ Estos contratos incluyen la venta de 24 aviones Sukhoi, 53 helicópteros y 100.000 unidades del fusil de asalto AK-47. Durante una breve visita a Moscú del Presidente venezolano Hugo Chávez a finales de julio de 2006, éste declaró que se había llegado a un acuerdo sobre la adquisición de ese material bélico ruso y además que Rusia participará en la construcción del llamado “Gaseoducto del Sur” (que atravesará el continente Sudamericano) y Lukoil y Gazprom colaborarán en la explotación de petróleo y gas en la cuenca del Orinoco. En junio de 2007 Chávez efectuó su quinta visita a Rusia durante la cual se discutió la posibilidad de que Venezuela compre 9 submarinos diesel y sistemas de defensa antiaérea TOR-M1. Venezuela quiere desarrollar también su industria nuclear con colaboración rusa.

³⁷ Según determinadas noticias recogidas por la prensa rusa, esta última operación estaría concluida a nombre de Siria pero financiada por Irán, que sería el destinatario final de una parte de los aviones.



combate SU-30. El gobierno indonesio ha decidido incrementar la colaboración con Rusia en el sector de armamento ya que los rusos no ponen ninguna restricción a su utilización, a diferencia de EEUU, que durante varios años cortó el suministro de equipos y piezas de repuesto a Indonesia por las violaciones de los derechos humanos en ese país.

8. Iran. Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva

Moscú mantiene que el proyecto de la central nuclear de Bushehr es un asunto bilateral ruso-iraní, que cumple con las obligaciones bajo el Tratado de No Proliferación (TNP) y con las recomendaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y debe distinguirse claramente del resto del programa nuclear de Irán. El proyecto se ha retrasado tras la disputa bilateral sobre los pagos pendientes y no estará operativo antes de 2008. Las relaciones entre Moscú y Teherán se han visto deterioradas por el retraso en la puesta en marcha y entrega de combustible nuclear por la parte rusa.

Como posición de principio Rusia afirma que, en base al artículo 4 del TNP, Irán tiene derecho a desarrollar un programa de enriquecimiento de uranio con fines civiles supervisado por el OIEA. Moscú se opone al uso de la fuerza para resolver el problema de proliferación nuclear que plantea Irán pero ha presionado a ese país para que abandone esas actividades. Ha votado además a favor de la RSCNU 1747 que impone determinadas sanciones a Irán y le insta a renunciar a las actividades de enriquecimiento de uranio. A fin de contribuir a hallar una solución, Rusia ha propuesto constituir un centro internacional para el enriquecimiento de uranio en territorio ruso³⁸, bajo estricta supervisión del OIEA, para suministrar combustible a los países que deseen participar en el programa. Pero la respuesta iraní a esta propuesta ha sido equívoca.

Moscú considera que una de las causas de la situación actual es que Estados Unidos no ha querido entablar un diálogo directo con Irán (como ha hecho con Corea del Norte) y sigue sin establecer relaciones diplomáticas con aquél país, lo que le permitiría ejercer una cierta influencia en el proceso político interno. Con su política de confrontación, Washington ha reforzado la posición política del Presidente Ahmadinejad (según Moscú, los norteamericanos perdieron la oportunidad de entablar ese dialogo durante la etapa de presidencia de Jatami).

Los rusos creen que ningún tipo de sanciones, incluso un embargo total, podrá detener el programa nuclear iraní. Dado que las sanciones no servirán para frenar a los iraníes y la opción militar no sería una opción válida, Moscú se limita a propugnar un amplio diálogo entre Occidente (principalmente Washington) y Teherán para lograr un acercamiento sobre Oriente Medio, Irak y Afganistán. Cree que, sin un diálogo con Irán, será imposible solucionar esos temas y el de proliferación nuclear.

Las recientes declaraciones del Presidente francés Sarkozy y de su ministro de Asuntos Exteriores Bernard Kouchner, en las que insinuaban la posibilidad de acciones militares y la imposición de sanciones adicionales por los países europeos (al margen del Consejo de Seguridad) para obligar a Irán a cumplir sus compromisos con el OIEA, han sido muy mal acogidas en Rusia. Durante su reciente visita a Moscú (18 de septiembre de 2007), Kouchner ha rectificado sus anteriores declaraciones señalando que Francia no defiende la opción

³⁸ Se situaría en la ciudad de Angarsk y colaboraría en el proyecto el gobierno de Kazajstán país que es, junto con Rusia, uno de los principales productores mundiales de uranio.



militar, aunque ha dejado abierta la posibilidad de que Europa imponga sanciones adicionales a Irán.

Irán está llevando a cabo una intensa acción diplomática para intentar impedir la adopción de una nueva resolución por el CSNU que imponga sanciones adicionales. Trata de evitar que se logre un consenso entre los cinco miembros permanentes, separando a Rusia y China de los europeos, para retrasar o al menos diluir el contenido de una nueva resolución. En lo que a Moscú respecta, existe gran reticencia a la adopción de nuevas sanciones en tanto no concluya el proceso de colaboración entre Teherán y el OIEA.

9. Oriente Medio y el Proceso de Paz

Moscú ha mantenido en los últimos meses una intensa actividad en relación con el conflicto de Oriente Medio y el Presidente Putin ha visitado varios países de la zona, entre ellos Arabia Saudita y los Emiratos Árabes. El Presidente ruso se ha entrevistado en Moscú con un alto representante de Hamas, Jaled Misal, y con Mahmud Abbas. Putin ha argumentado que el aislamiento de Hamas no favorecerá el proceso de paz, pero ha manifestado su apoyo expreso al Presidente palestino como líder legítimo de su pueblo y respalda sus esfuerzos por restablecer la legalidad y la unidad palestina y su labor de impulso a las negociaciones con Israel.

Rusia, como miembro permanente del Consejo de Seguridad y del Cuarteto, apoya la “Hoja de Ruta” y se ha manifestado reiteradamente a favor de convocar una nueva conferencia internacional para dar nuevo impulso al proceso de paz y participará en la conferencia que se celebrará en Washington en noviembre, como miembro del Cuarteto. Pero teme que EEUU, como otras veces, defina unilateralmente los puntos fundamentales y las conclusiones y trate posteriormente de imponerlos a los demás participantes. Advierte que la conferencia podría ser un fracaso si no se llega con una propuesta para la solución definitiva del conflicto y que, si eso ocurre, se producirá un gran retroceso en el proceso de paz y un reforzamiento de las posiciones extremistas en Palestina y en toda la región.

Con respecto a Siria, aunque los rusos apoyan políticamente a Damasco esforzándose por aliviar la presión internacional y defendiendo la devolución de los Altos del Golán, también le exigen el cumplimiento de la Resolución 1559 sobre la retirada de sus tropas del Líbano. Moscú ha reanudado los suministros de armas a Siria tras la cancelación en 2005 de un 73% de la deuda, que ascendía a 13.400 millones de dólares y concluido acuerdos en el terreno energético, interesándose por la construcción de centrales nucleares en ese país. Por otra parte, Moscú está discutiendo con Damasco la concesión de facilidades portuarias que permitan reanudar la presencia permanente de la Armada rusa en el Mediterráneo.

Rusia defiende la integridad territorial y la soberanía del Líbano y la estricta aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1559 y 1701. Apoya la investigación del asesinato del antiguo Primer Ministro libanés Hariri. Propugna la necesidad de un diálogo entre todas las fuerzas políticas libanesas y mantiene contactos con todas ellas, incluido Hizbollah.

Aunque Moscú criticó duramente la intervención militar norteamericana en Irak y advirtió sobre sus consecuencias negativas, desea vivamente que se logre la estabilización del país. Rusia tiene intereses políticos, económicos y estratégicos importantes en Irak y teme las



repercusiones que podría tener en su propio territorio (Chechenia, Ingushetia, Dagestán) un fortalecimiento del terrorismo fundamentalista islámico triunfante en dicho país. Los rusos votaron a favor de la Resolución del Consejo de Seguridad 1546 y se han manifestado de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Baker-Hamilton de establecer un amplio diálogo con los países de la región, incluidos Irán y Siria. Moscú respalda la aplicación de las decisiones adoptadas en la Conferencia Internacional sobre Irak celebrada en Sharm-El-Sheikh en mayo de 2007 y la convocatoria de una nueva reunión de Ministros de Asuntos Exteriores en Estambul en noviembre de 2007.

No obstante, Rusia procedió a evacuar a la mayor parte de sus nacionales de Irak tras los secuestros y asesinatos sufridos³⁹, por lo que la contribución rusa a la estabilización y reconstrucción del país ha sido mínima. Lo más relevante ha sido la condonación de la mayor parte de la deuda bilateral que ascendía a 10.000 millones de dólares, aunque se especula sobre la posible vinculación por parte de Moscú con el otorgamiento de preferencias a las empresas rusas. Los rusos desean estar presentes se forma importante en el sector energético iraquí, destacando el sector eléctrico y los proyectos de la petrolera Lukoil (campo de West Kurna-2)⁴⁰.

10. El gas como arma estratégica

El poderío recobrado por Rusia no se basa ya en la fuerza militar, como ocurrió durante el período soviético, sino en los extraordinarios recursos energéticos (gas y petróleo) que la han situado en una posición de privilegio como suministradora, especialmente de Europa. Las reservas de gas se estiman en 47 billones de metros cúbicos -el 28% del total mundial- y las de petróleo en más de 100.000 millones de barriles. Rusia ya es el primer productor mundial de gas y segundo de petróleo.

Además, las redes de oleoductos y gaseoductos que conectan los yacimientos de hidrocarburos de Rusia y los de otros países de la antigua Unión Soviética (Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán) con las terminales de carga en los Mares Negro y Báltico y con los mercados de consumo en Europa, proporcionan a Rusia casi un monopolio en el transporte de esos recursos. Los rusos compran el gas en los países de Asia Central a precios relativamente bajos -entre 50 y 100 dólares los 1.000 metros cúbicos- y lo revenden en el mercado europeo a más de 250 dólares, o lo dedican al consumo interno liberando los recursos equivalentes para la exportación.

En Moscú existe la convicción de que una utilización estratégica de sus recursos energéticos constituye la mejor vía para el retorno de Rusia al exclusivo club de las principales potencias mundiales⁴¹. Al mismo tiempo se está procediendo aceleradamente a la recuperación por el estado ruso de los activos energéticos anteriormente privatizados y la constitución de grandes monopolios en este y en otros sectores estratégicos (armamento, aluminio, industria aeroespacial, construcción naval, energía nuclear).

³⁹ En junio de 2006 cinco miembros de la embajada rusa en Bagdad fueron secuestrados y posteriormente asesinados.

⁴⁰ El presidente de Lukoil, Vaguit Alekperov, ha sido invitado a mantener conversaciones en Bagdad. Lukoil ha manifestado su disposición a reanudar un contrato que firmó en su día con el régimen de Saddam Hussein y ceder a la norteamericana ConocoPhillips (que es su socio estratégico y accionista) la mitad de su participación en ese proyecto.

⁴¹ Véase el artículo de *The Economist* titulado "A Bear at the throat", en el número del 14 de abril de 2007.



Hoy día, la UE importa de Rusia casi el 40% del gas y el 30% del petróleo que consume. La dependencia es mutua porque más del 50% de las exportaciones rusas de productos energéticos van a 15 países europeos y son la principal fuente de ingresos del país y del estado ruso. Y la relación de dependencia mutua va a seguir aumentando.

Esta creciente dependencia energética de Rusia preocupa en Europa y también en Estados Unidos, entre otras cosas porque Moscú no ha dudado en los últimos años en utilizar su poder como suministrador energético para conseguir objetivos políticos y económicos concretos. Por citar los mas recientes, en enero de 2006 una disputa entre Rusia y Ucrania en la renovación de los contratos de venta de gas provocó un corte temporal del suministro que afectó a varios países europeos y de nuevo la situación se reprodujo a comienzos de 2007 con los suministros de petróleo a consecuencia de una disputa similar entre Rusia y Bielorrusia. En el otoño de 2006 Rusia cortó los suministros energéticos a Georgia por un enfrentamiento de carácter político -la detención de varios funcionarios rusos en Tiflis acusados de espionaje- y duplicó el precio del gas que suministra a ese país (230 dólares por 1.000 metros cúbicos desde el 1 de enero de 2007).

Recientemente Rusia ha interrumpido temporalmente los envíos de productos petrolíferos refinados a través de Estonia⁴² por un conflicto provocado por el traslado del monumento a los soldados soviéticos muertos durante la II Guerra Mundial⁴³. Lo mismo ha hecho con los suministros de crudo a Lituania como retorsión por la venta de una refinería a un comprador polaco en lugar de a la petrolera rusa Rosneft⁴⁴.

Los rusos han sabido aprovechar los intereses y egoísmos nacionales de los estados miembros de la UE y la ausencia de una política energética común para ir estableciendo acuerdos bilaterales de suministro de gas a largo plazo. Moscú ha promovido algunos proyectos que han servido para enfrentar a los europeos entre sí. El ejemplo mas reciente es el gasoducto "Nord Stream"⁴⁵ que, a través del Mar Báltico, suministrará gas directamente a Alemania y a otros países europeos, lo que dará a Rusia acceso directo a los mercados de Alemania, Austria o Países Bajos sin depender del tránsito por Bielorrusia, Ucrania, los Países Bálticos o Polonia. Recientemente, el gobierno de Estonia ha denegado los permisos a la compañía "Nord Stream" para realizar estudios geofísicos en su zona económica exclusiva, con vistas a un eventual trazado alternativo del gasoducto submarino y el gobierno sueco ha expresado su preocupación por las consecuencias medioambientales negativas por el tendido del referido gasoducto en el Mar del Norte.

Rusia quiere por otra parte construir un ramal para extender hasta Hungría el gasoducto "Blue Stream" (que atraviesa el Mar Negro hasta Turquía), lo que podría redundar en

⁴² Los puertos estonios de Tallin y Muuga son lugar de tránsito de un 25% de las exportaciones rusas de productos petrolíferos refinados y son con mucho la principal vía de salida para los mismos. Tal vez por eso, los envíos se habían reanudado en el momento de redactar este trabajo, aunque con un volumen inferior al existente antes de la crisis.

⁴³ Además, el gobierno estonio acusa al ruso de haber realizado ataques informáticos masivos contra instituciones públicas, bancos, prensa y telecomunicaciones de ese país.

⁴⁴ El Gobierno lituano ha preferido vender su participación accionarial en la única refinería del país perteneciente a la empresa Mazieku Nafta a una empresa polaca, PKN Orlen (que ya había adquirido el 53,7% de las acciones a la desaparecida petrolera rusa YUKOS) antes que cederlas a la compañía estatal rusa ROSNEFT. Como represalia y para obligar a Lituania a deshacer la operación, Rusia cerró en julio de 2006 el único oleoducto que suministra crudo ruso a la refinería alegando la necesidad de realizar reparaciones para evitar fugas. El oleoducto no ha vuelto a ponerse en servicio desde entonces.

⁴⁵ Gazprom posee la mayoría en la sociedad que construirá y explotará "Nord Stream" y las alemanas E.On y BASF tienen participaciones minoritarias.



perjuicio del proyecto “Nabucco” de construcción de un gaseoducto desde Turquía hasta Austria. Este proyecto, promovido por la Unión Europea como alternativa a la dependencia de Rusia y vía de conexión con el gas procedente del Caspio y de Oriente Medio, ha chocado hasta ahora con todo tipo de dificultades e incluso con la oposición de EEUU porque permitiría a Irán exportar gas a Europa⁴⁶.

En marzo de 2007 se firmó en Atenas un acuerdo entre Rusia, Bulgaria y Grecia para construir un oleoducto entre Burgas (Mar Negro) y Alexandrópolis (Mar Adriático), que desviaría parte del tráfico de petroleros de los Estrechos Turcos.

Además, los rusos han obligado a varias compañías europeas a revisar completamente los acuerdos denominados “Production Sharing Agreements” firmados en los años 90, que han tenido que ceder a precios poco ventajosos la mayoría de sus activos a Gazprom. Los casos más recientes han sido los protagonizados por Royal Dutch Shell en el proyecto Sakhalin II y BP en el proyecto gasístico de Kovitka.

Rusia se niega a ratificar la Carta Europea de la Energía y su Protocolo de Tránsito, que establecen unas reglas de competencia y de apertura recíproca a las inversiones “upstream” (yacimientos) y “downstream” (distribución, refino, producción de energía eléctrica). Los rusos prefieren operar mediante acuerdos bilaterales país a país y entre empresas sin quedar obligados por un acuerdo europeo de carácter general. Gazprom ha sabido entenderse bien con algunos de los principales “campeones nacionales” energéticos europeos como Gaz de France, E.ON Ruhrgas y ENI, con los que ha vinculado sus intereses y logrado a través de ellos acceso a redes de distribución y a la construcción de depósitos de gas en Europa occidental. Por otra parte, Gazprom detenta el monopolio del transporte y de la exportación del gas en Rusia y se niega a dar entrada en este negocio a los operadores europeos.

El Vicepresidente de Gazprom, Dimitry Medvedev, declaró el pasado mes de abril que su compañía aspira a llegar a ser la más grande del mundo en los próximos 7 a 10 años, con un valor de mercado de 1 billón de dólares, sobrepasando a Exxon Mobil⁴⁷. A finales de julio de 2007, el Consejo de Administración de la compañía eléctrica rusa UES, tuvo que aceptar un intercambio con Gazprom, que permitirá a ésta compañía hacerse con los activos de la estatal Hydro-OGK, filial de la primera, que es la principal productora de energía hidroeléctrica de Europa. De esta forma se ponen freno a los procesos de privatización y a la entrada de capital extranjero en el sector energético ruso. Gazprom continúa imparable en su afán de controlar una mayor parte del sector de la energía en Rusia.

Por otra parte, el Kremlin trata de promover un proyecto que, aunque su realización práctica es improbable a corto plazo, ha aumentado la alarma en Occidente: la constitución de una Organización de Países Productores de Gas siguiendo el modelo de la OPEP⁴⁸.

⁴⁶ El coste de “Nabucco” se estima en 5.000 millones de euros. Los accionistas de la sociedad son OMV de Austria, Botas de Turquía, Bulgargaz de Bulgaria y Transgaz de Rumania.

⁴⁷ En 2004 Gazprom poseía unas reservas de gas de 184.500 millones de barriles de petróleo equivalentes (20.700 billones de metros cúbicos) frente a 22.100 millones poseídos por Exxon Mobil. El valor estimado de esas reservas ascendía a 182.500 millones de dólares. A ello se añaden sus reservas de petróleo (291 millones de toneladas) y las de su filial Gazpromneft (33.000 millones de metros cúbicos de gas y 776 millones de toneladas de petróleo).

⁴⁸ En la reunión de los miembros del Foro de Países Exportadores de Gas (GEFC) celebrado en Doha el 9.04.2007, se acordó la constitución de un grupo de trabajo para investigar los mecanismos de formación de precios del gas, requisito indispensable -junto con el desarrollo de un mercado global “spot” de gas licuado- para poder establecer un futuro marco de coordinación entre los países exportadores. La próxima reunión del GEFC se celebrará en 2008 en Moscú. Rusia, que no pertenece a la OPEP y carece actualmente de facilidades para



A todo esto se han sumado las dudas sobre la posibilidad rusa de mantener la capacidad de suministro para hacer frente a la creciente demanda de gas en Europa y en la propia Rusia. Los rusos han venido retrasando el desarrollo de nuevos yacimientos como los de la península de Yamal y de Shtokman en el Mar de Barents⁴⁹. Gazprom ha venido renovando recientemente sus contratos de suministro a largo plazo con Alemania, Italia, Austria o Hungría pero algunos expertos temen la excesiva dependencia de una compañía que no ha hecho suficientes inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos de gas⁵⁰. En ese contexto cobran especial significación los recursos energéticos de Asia Central.

En la situación descrita, no es de extrañar que en los últimos meses se hayan venido haciendo advertencias sobre la conveniencia de que Europa frene su creciente dependencia energética de Rusia y encuentre fuentes alternativas de suministro de gas. Washington se ha mostrado especialmente activo a este respecto. En 2004 entró en servicio el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, que transporta petróleo desde el Mar Caspio (procedente de Azerbaiyán principalmente, y en su día también de Kazajstán) hasta el Mediterráneo, evitando las terminales rusas en el Mar Negro. Con el fin de enlazar los yacimiento de gas de Asia Central con Europa, evitando la dependencia de la red de gaseoductos rusa, se ha diseñado un proyecto para la construcción de un gaseoducto “Transcaspio”, que, atravesando el Mar Caspio, llevaría gas desde Kazajstán, Turkmenistán y Azerbaiyán a Europa vía Turquía⁵¹.

Pero Rusia se ha apresurado a tomar medidas para neutralizar este proyecto. El 12 de mayo de 2007 los Presidentes de Rusia, de Kazajstán y de Turkmenistán firmaron un acuerdo de principio para la construcción de un nuevo gaseoducto que unirá Turkmenistán con la red de gaseoductos rusa, pasando por la costa del Mar Caspio y atravesando Kazajstán. El gaseoducto comenzará a construirse en 2008 y entrará en servicio en 2012. Además, los Presidentes acordaron incrementar la capacidad del gaseoducto existente (“Central Asia Gas Pipeline”) hasta 90.000 millones de metros cúbicos anuales. Putin concluyó también un acuerdo bilateral con el Presidente kazajo Nazarbayev para ampliar el oleoducto que transporta crudo desde los yacimientos de Tengiz hasta el puerto ruso de Novorossiisk, lo que sin duda repercutirá negativamente en el enlace Kazajstán-Azerbaiyán para envíos a través del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan.

Bien es verdad que desde mayo no se ha avanzado prácticamente nada en la concreción de estos proyectos, principalmente por la reticencia del nuevo gobierno de Turkmenistán que está intentando diversificar en todo lo posible sus relaciones energéticas con el exterior. De hecho, la compañía privada rusa Lukoil, junto con la norteamericana Chevron, son las dos únicas que hasta ahora han conseguido obtener concesiones para la exploración y desarrollo de yacimientos de gas “offshore” en el Caspio y la china CNPC para el desarrollo de un yacimiento “onshore”⁵². El presidente turkmeno Berdymammedov, en recientes encuentros

licuar gas, ha firmado acuerdos de colaboración en materia de gas con empresas de otros países (acuerdos de Gazprom con la argelina Sonatrach, la anglo-holandesa Royal Dutch Shell y la noruega Statoil).

⁴⁹ La Agencia Internacional de la Energía estima que el “supply gap” de Gazprom asciende a unos 1.000/2.000 millones de metros cúbicos/año.

⁵⁰ Según el Instituto de Política Energética de Moscú, en el periodo 2003-2007, Gazprom invirtió 32.100 millones de dólares en activos “downstream” y solo 18.400 millones de dólares en inversiones “upstream”. Los especialistas consideran peligrosa esta política ya que podría, junto con el aumento del consumo interno, llevar a que Gazprom no pudiera cumplir sus compromisos de suministro a sus clientes europeos a partir de 2011.

⁵¹ El gaseoducto iría desde Kazajstán hasta Bakú y desde allí hasta la ciudad turca de Erzurum, en el Mar Negro, para enlazar con un nuevo ramal hasta Viena dentro del proyecto “Nabucco”.

⁵² CNPC firmó en septiembre un contrato para el desarrollo del yacimiento de Bgtyyarlyk y ha comenzado ya la construcción de un gaseoducto que exportará a partir de 2009 30.000 millones de metros cúbicos de gas a China.



con representantes europeos, ha asegurado que el proyecto de gasoducto “Transcaspio” que exportaría gas a través del Mar Caspio vía Azerbaiyán y Turquía no está en absoluto abandonado.

Washington teme que Moscú trate de utilizar su posición dominante como suministrador para dividir a los países europeos y para debilitar a la Alianza Atlántica. Tanto públicamente (recientemente lo han hecho en París el Secretario de Energía Samuel Bodman y en Moscú la Secretaria de Estado Condoleezza Rice) como en los contactos bilaterales los norteamericanos no dejan de advertir a sus aliados europeos sobre el peligro de depender del “monopolio” ruso y han hecho grandes esfuerzos por promover la construcción de infraestructuras alternativas de transporte de gas procedente de Asia Central hacia Europa.

La UE también ha comenzado a tomar medidas para responder a la creciente presencia rusa en el sector energético europeo. En septiembre de 2007 la Comisión Europea aprobó un paquete de propuestas legislativas tendentes a constituir un mercado interior de la energía. Según las propuestas, las empresas deberán separar totalmente sus actividades de generación y producción de las de distribución, tanto en lo referente al gas como a la energía eléctrica. Las nuevas normas se aplicarán también a las empresas no comunitarias que deseen adquirir una participación sustancial o el control de una red de distribución de energía en la UE, ya que deberán cumplir de forma demostrable e inequívoca con los mismos requisitos de separación (“unbundling”) que se imponen a las empresas comunitarias. Además, las empresas de terceros países no podrán adquirir el control de un sistema de transmisión o un operador comunitario si no está contemplado en un acuerdo concluido entre la Comunidad Europea y el país de origen del operador, necesario para garantizar la reciprocidad de acceso al país en cuestión.

Las nuevas directivas comunitarias, de aprobarse, tendrían en el punto de mira a Gazprom porque por un lado tratan de impedir que el gigante ruso extienda su monopolio verticalmente integrado al mercado comunitario y por otro se intenta conseguir que Rusia abra su mercado a las inversiones europeas, pero no sobre una base de reciprocidad bilateral (como han hecho la alemana E.ON o la italiana ENI) sino multilateral negociada con la Comunidad en su conjunto.

11. Relaciones comerciales y OMC

El comercio entre EEUU y Rusia ha crecido considerablemente en los últimos años. En 2005 los norteamericanos exportaron a Rusia bienes por valor de 3.000 millones de dólares (con un incremento del 33% sobre 2004) y en 2006 por valor de 4.700 millones de dólares (+ 57%). En cuanto a las importaciones de Rusia, en 2005 ascendieron a 15.300 millones de dólares (+28,5% sobre 2004) y en 2006 a 19.783 millones (+27%). EEUU exporta principalmente maquinaria, vehículos automóviles, carne (principalmente de pollo), aeronaves, equipos eléctricos y productos informáticos y de óptica. Las importaciones de Rusia se centran en fuel oil, productos siderúrgicos, aluminio y piedras preciosas.

Según datos del Departamento de Comercio de EEUU, el volumen total acumulado de las inversiones norteamericanas en Rusia asciende a más de 11.000 millones de dólares, lo que les sitúa en el sexto lugar entre los inversores extranjeros. Aunque el sector energético es el de mayor importancia, otros sectores como la industria de transformación de la madera, papel, fabricación de motores y producción de aceites vegetales están creciendo rápidamente. Pero el



gobierno ruso ha enviado a la Duma un proyecto de ley que limitará la entrada de capital extranjero en sectores considerados “estratégicos” como son la energía (incluyendo la nuclear), las industrias de defensa y el sector aeroespacial.

Desde 1993, Rusia mantiene negociaciones para su ingreso en la OMC. Dicho ingreso facilitaría el acceso de los productos rusos a otros mercados y al sistema multilateral de solución de disputas, aceleraría la adaptación de la legislación rusa a las reglas de la OMC, estimularía la inversión extranjera en Rusia y la plena integración de este país en la economía mundial.

En noviembre de 2006 EE. UU. y Rusia firmaron un acuerdo bilateral de acceso a los mercados que constituye un paso importante en la incorporación de Rusia a la OMC. El acuerdo elimina los obstáculos a las exportaciones de carne (vacuno, pollo y cerdo) y de productos de biotecnología; reduce los aranceles a las exportaciones de una serie de productos agrícolas (carne, frutas, soja, frutos secos) e industriales (aeronaves civiles y sus componentes, equipos médicos y científicos, equipos de construcción y de generación eléctrica, tecnologías de la información y productos químicos), abre el mercado ruso de servicios (seguros, banca, construcción, audiovisual, ingeniería, telecomunicaciones, etc.) y refuerza el sistema de protección de la propiedad intelectual e industrial en Rusia. A pesar de este acuerdo quedan obstáculos importantes ya que el Congreso debe aprobar la derogación de la Enmienda Jackson-Vanik para Rusia⁵³ y autorizar la concesión de “Relaciones Comerciales Normales Permanentes” (PNTR) con ese país.

Las negociaciones para la adhesión de Rusia a la OMC continúan actualmente en el “Working Party” para establecer el Protocolo de Adhesión que describirá en detalle las medidas a adoptar por Rusia para adaptar su legislación a las normas de la OMC. Quedan por resolver algunos problemas bilaterales con la UE (tasas a las exportaciones de madera y tasas discriminatorias en el transporte ferroviario) y con algunos países, entre los que destaca Georgia.

Las autoridades económicas rusas insisten en que desean concluir las negociaciones para ingreso en la OMC en los próximos meses pero algunos sectores proteccionistas -agricultura, industria ligera y textil, telecomunicaciones y banca- pretenden frenarlas. En la Cumbre Rusia-UE celebrada en Samara el 18 de mayo de 2007 el Presidente Putin puso en duda el valor añadido para la economía rusa de la adhesión a la OMC y es sumamente improbable que Rusia ingrese en la Organización antes de que finalice el mandato del actual Presidente. En el reciente cambio de Gobierno en Rusia (septiembre de 2007), ha sido cesado el principal defensor de la entrada en la OMC, el ministro de Desarrollo Económico y Comercio German Gref.

⁵³ Desde 1994 el Congreso ha venido concediendo anualmente “waivers” a la aplicación de esta ley, claramente obsoleta porque fue incorporada a la Trade Act de 1974. Su objetivo era impedir la concesión de la cláusula de la nación más favorecida (“normal trade relations”) a los países comunistas, principalmente la Unión Soviética, si el Presidente determinaba que restringían los derechos de emigración (en concreto, de la población de origen judío, a la que un decreto de Brezhnev de 1972 restringió la libertad de emigración a Israel para detener la fuga de cerebros).



12. Cooperación en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo

A pesar de las muchas discrepancias existentes en multitud de temas, la cooperación entre EEUU y Rusia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado en general es intensa y fructífera.

Destaca la labor del “US-Russia Counterterrorism Working Group”, que sirve de foro para la actuación en ese campo y en ese marco se produce un intercambio regular de información entre el Servicio de Inteligencia Exterior (SVB) y el Servicio Federal de Seguridad rusos (FSB) y el Federal Bureau of Investigation (FBI) y el Departamento del Tesoro norteamericanos, especialmente sobre flujos financieros que puedan ser utilizados con fines terroristas. En diciembre de 2004 el Director del FBI Mueller y el del FSB Patruchev firmaron un amplio memorando de cooperación por el que sus respectivos servicios se comprometían a intercambiar prontamente información en materia de terrorismo. Ambos servicios intercambian también información sobre proliferación de armas de destrucción masiva. El FSB colabora con la Agencia norteamericana de Seguridad en el Transporte para incrementar la seguridad en los aeropuertos contra acciones terroristas.

Por otra parte, Rusia colabora con EEUU en foros multilaterales como el Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas (CTC), la OSCE y el Consejo OTAN-Rusia y lidera esfuerzos regionales en el marco de la Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) y la Organización de Cooperación de Shanghai.

Rusia es miembro del Financial Action Task Force (FATF) para la acción contra el lavado de dinero y ha aprobado una legislación amplia en la materia. También colabora con EEUU en la lucha contra el tráfico de personas y el narcotráfico, especialmente el proveniente de Afganistán a través de los países de Asia Central. La Drug Enforcement Administration (DEA) y el Servicio Federal ruso de Control de Drogas (FSKN) firmaron en noviembre de 2005 un Memorando de Mutuo Entendimiento para combatir el tráfico de drogas y de productos precursores.

EEUU y Rusia han firmado un Tratado de Asistencia Mutua Legal (MLAT), que permite la colaboración entre agencias para la obtención de pruebas en causas penales.

En materia nuclear, hay una extensa colaboración entre el Ministerio de Defensa ruso y el Departamento de Energía norteamericano, a través de la National Nuclear Security Administration (NNSA). La NNSA ha colaborado en la protección de los centros nucleares rusos contra robos o ataques terroristas. Recientemente, el Presidente de la Agencia Federal Rusa de Energía Atómica (ROSATOM), Nikolai Sparsski, declaró que está muy avanzada la negociación de un nuevo acuerdo entre Rusia y EEUU sobre el uso pacífico de la energía nuclear. Entre las áreas de colaboración se encuentra la creación en Angarsk de un centro internacional para el enriquecimiento de uranio, bajo la supervisión del OIEA.

Se ha renovado hasta 2013 el Programa “Cooperative Threat Reduction”, para facilitar el desmantelamiento de armas de destrucción masiva en la antigua Unión Soviética. En la Cumbre del G-8 celebrada en San Petersburgo en 2006, los Presidentes Bush y Putin anunciaron el lanzamiento de una Iniciativa Global para combatir el Terrorismo Nuclear, con el fin de impedir que material nuclear caiga en manos de grupos terroristas.



Conclusiones

En 2007 se cumple el 200 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Rusia y Estados Unidos. Hace dos siglos que el primer embajador norteamericano, John Quincy Adams (que llegó a ser luego Presidente de los EEUU, al igual que otro embajador en Rusia, James Buchanan), presentó sus credenciales en San Petersburgo al Zar Alejandro I⁵⁴. Coincidiendo con ese aniversario, muchos lamentan que se vuelva a utilizar retórica de Guerra Fría o que, al menos, las dos antiguas superpotencias hayan entrado en una “paz fría”. Cuando se vuelve a hablar de la necesidad de “contener a Rusia”, se recuerda que George Kennan -el autor del famoso “largo telegrama que dio paso a la doctrina del “containment” a finales de los años 40- también llegó a ser embajador en Moscú⁵⁵.

La imagen de Rusia en Occidente ha venido sufriendo en los últimos meses un gran deterioro, como consecuencia de una serie de hechos sin duda negativos: Los asesinatos de los periodistas Paul Klebnikov y Ana Politkovskaya y del ex agente de la KGB Litvinenko, las medidas de retorsión contra pequeños países vecinos como Estonia o Georgia, las expropiaciones mas o menos encubiertas de las concesiones otorgadas a compañías petrolíferas occidentales (ejemplos recientes de los proyectos Sajalín II y Kovitka), las interrupciones de los suministros de gas y petróleo a los clientes europeos producidas por las disputas comerciales con países vecinos, los intentos de monopolizar las infraestructuras de transporte de gas hacia Europa o las duras represiones de las fuerzas de seguridad de pacíficas manifestaciones de grupos de oposición, a los que se califica de “extremistas”.

En un reciente artículo editorial, el Washington Post denunciaba que “*Rusia, bajo Putin, se ha convertido en un país que ignora el Estado de Derecho no solo en el interior sino, cada vez más, también en el exterior: con sus ciber ataques y su sabotaje económico a sus vecinos, desde Estonia a Georgia, su confiscación de los activos de empresas extranjeras y su negativa a cumplir los tratados internacionales*”. Otros medios anglosajones, como el Wall Street Journal, la revista Newsweek o el Financial Times (“*Facing up to a reckless Russia*”) han hecho en los últimos meses comentarios parecidos.

El propio Presidente Bush, cuyas relaciones personales con el Presidente Putin han sido hasta ahora excelentes, parecía lamentar esta negativa evolución en unas declaraciones a las Agencia Reuters el pasado 22 de mayo: “*Nuestro mensaje a Putin es que los intereses de Rusia están en Occidente y que tenemos que trabajar y colaborar juntos*”. Bush reconocía que la relación con Rusia era muy “compleja”.

Como ha señalado el profesor Robert Legvold, de la Universidad de Columbia, el problema es que nadie esperaba que Rusia “retrocediera”. Por el contrario, se pensaba que ese país, aunque lenta y tortuosamente, seguiría avanzando en su proceso democrático y no cedería de nuevo a la tentación autoritaria. En suma, Rusia tenía que elegir a Occidente, emular sus instituciones democráticas, adoptar su sistema económico y unirse a él en una

⁵⁴ Aunque las relaciones diplomáticas entre Rusia y EEUU no se formalizaron hasta 1807, ambos países tuvieron contactos desde bastantes años antes. En 1776 la emperatriz Catalina la Grande rechazó la petición del Rey de Inglaterra Jorge III de ayuda militar para luchar contra las colonias americanas rebeldes. Las relaciones comerciales se iniciaron en 1783, con la llegada del primer buque mercante norteamericano a puerto ruso. Benjamín Franklin mantuvo correspondencia con científicos rusos sobre sus teorías sobre magnetismo y electricidad. Más tarde, EEUU fue el primer país en reconocer al gobierno provisional revolucionario en 1917, aunque no tuvo embajador en Rusia entre 1918 y 1933. Franklin Roosevelt inició la política de reuniones cumbre al entrevistarse con Stalin en Teherán y Yalta.

⁵⁵ Aunque solo durante un año (1952) ya que pronto tuvo que ser retirado por haber desagradado a Stalin.



agenda común de política exterior. Todo ello, a pesar de que era imposible incorporar a Rusia a las principales instituciones occidentales como la Unión Europea o la OTAN⁵⁶.

Pero la realidad es que el Presidente Putin, al seguir una política que en Occidente se percibe como una vuelta al pasado, responde en gran parte al sentir de sus conciudadanos. Una reciente encuesta efectuada por el Levada Center revelaba que una gran mayoría de ciudadanos rusos (un 71%) no se consideraban europeos⁵⁷. Con esa respuesta estaban inconscientemente revelando su amargura y resentimiento por lo que muchos en Rusia consideran “humillación” infligida por Occidente aprovechando el período de caos y dificultades de la transición en los años 90 y la falta de consideración de los occidentales hacia los intereses estratégicos de Rusia. Hay además una gran desmovilización política entre las clases medias⁵⁸ como consecuencia de la concentración del poder en el Kremlin, la bonanza económica y la percepción de que el voto sirve de poco en unas elecciones en las que todo se decide desde arriba.

Es evidente que ni en Washington ni en Moscú se desea recrear la Guerra Fría y que no existe una confrontación ideológica como antaño. El propio Putin ha asegurado que no hay enemistad entre Rusia y Estados Unidos como ocurrió durante la Guerra Fría, y lo mismo ha manifestado el Presidente Bush. Pero es necesario un esfuerzo por ambas partes para que las tensiones no sigan creciendo hasta hacerse insoportables.

Hay que recordar que en diciembre de 2007 podrían coincidir la entrada en vigor de la moratoria rusa sobre el Tratado FACE, la declaración unilateral de independencia de Kosovo y la finalización de las negociaciones bilaterales de EEUU con Polonia y la República Checa sobre la instalación de las defensas contra misiles. La escalada de declaraciones de una y otra parte, aunque muchos vean en ellas solo “pirotecnia” para consumo interno (especialmente en periodos electorales) y movimientos de carácter táctico pueden llegar a causar un daño profundo en la relación, por lo que sería conveniente una mayor moderación por parte de ambos. No tiene sentido volver a una política que recuerda la doctrina del “containment”, cuando al mismo tiempo se asegura que no se desea volver a la Guerra Fría⁵⁹.

Sin duda Washington desea incrementar la colaboración con Rusia en muchas cuestiones vitales de la agenda internacional, como la lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la estabilidad regional. Pero, por otra parte, los norteamericanos no parecen dispuestos a ceder en cuestiones que tienen una sensibilidad extrema para Rusia, como sería el reconocimiento de una declaración de independencia unilateral de Kosovo, una nueva ampliación de la OTAN (posiblemente a Ucrania y Georgia), las presiones sobre países de Asia Central para que se unan a proyectos energéticos que sirvan como alternativa a las redes de oleoductos y gaseoductos rusas o la instalación de elementos de su sistema de defensa contra misiles en Europa Central.

Gordon M. Hahn, profesor del Instituto de Monterrey para Estudios Internacionales, señalaba en un reciente artículo que “*el coste de la expansión de la OTAN ha sido que se ha*

⁵⁶ “US-Russian Relations: An American Perspective”, *Russia in Global Affairs*, 13 de octubre de 2006.

⁵⁷ Y sin embargo, otra encuesta reciente revelaba que un 60% de los encuestados preferían que Rusia se aproximara a Occidente

⁵⁸ Una reciente encuesta del Instituto de Sociología de la Academia de Ciencias de Rusia revelaba que un 49% de jóvenes encuestados no manifestaban interés alguno por la política, frente a un 33% en 1997.

⁵⁹ El Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian affairs, David Kramer, en un reciente discurso pronunciado ante el Baltimore Council on Foreign Relations, afirmaba que: “*Una frase que describiría bien nuestra política con respecto a Rusia sería: cooperar siempre que podamos, empujar de vuelta cuando sea preciso*”.



perdido a Rusia como un poderoso aliado de Occidente, comprometido con la democracia y la ha llevado a acercarse a China e Irán. Si este ha sido el coste de la ampliación de la OTAN, ¿cuáles han sido sus ventajas?”⁶⁰. Hahn se respondía a sí mismo señalando que las ventajas obtenidas han sido muy pequeñas, apenas unas pocas tropas enviadas por los nuevos aliados a Afganistán e Irak y poco más.

Por parte rusa se quiere demostrar que su poder ha renacido tras el período de debilidad sufrido en la última década del siglo XX y que ya no se le puede dictar lo que debe hacer o consentir. Tal vez sea este uno de los legados más importantes que Putin quiera dejar de sus ocho años de presidencia. Pero a Moscú le falta la sensibilidad suficiente para reconocer que en esos años muchos países que formaron parte de su área de influencia ahora son independientes y soberanos y tienen pleno derecho a elegir las vías que consideren más convenientes para su desarrollo económico y su seguridad. Puede pensarse, por ejemplo, que el lanzamiento del proyecto de construcción del gasoducto “Nord Stream”, que de hecho es esencialmente un proyecto ruso-alemán, haya empujado a Polonia a negociar con EEUU la instalación del sistema de defensa contra misiles en su territorio.

También es preciso que muchos de esos países que durante años estuvieron en la órbita soviética tengan en cuenta las sensibilidades rusas y actúen con prudencia, evitando iniciativas que puedan producir enfrentamientos innecesarios con su gran vecino. Como ha dicho Anatol Lieven, “*La historia no termina cuando los países se integran en la Unión Europea o en la OTAN*”⁶¹.

Rusia está ahí y sigue siendo un actor fundamental en el contexto europeo e internacional. Ya hemos visto que hoy día Europa no puede subsistir sin los suministros energéticos rusos, aunque sea muy conveniente y necesario que se avance rápidamente en la diversificación de suministros para evitar esa creciente dependencia.

Hay que reconocer además que, tras solo 16 años desde la caída del comunismo, Rusia se encuentra en una situación de prosperidad sin precedentes y, con todas las limitaciones políticas y burocráticas conocidas, los ciudadanos rusos gozan hoy de más libertad para viajar, para crear empresas e incluso para informarse de la que jamás tuvieron a lo largo de su historia. Occidente debe identificar las carencias y abusos y denunciarlas pero debe intentar sobre todo extender gradualmente a Rusia las reglas e instituciones que garantizan plenamente la prosperidad y las libertades existentes en nuestros países. Debe ser firme pero también, en ese sentido, a medio plazo, será fundamental la incorporación de Rusia a la OCDE y a la OMC y la conclusión de un nuevo acuerdo con la Unión Europea que establezca una zona de librecambio ampliada, con la aplicación de las cuatro libertades, de movimientos de bienes, servicios, capitales y personas.

⁶⁰ Hahn, Gordon M.: “The West lost Russia”, *The Moscow Times*, 29 de agosto de 2007.

⁶¹ “Defusing EU-Russia tensions”, *International Herald Tribune*, 24 de mayo de 2007.





PAKISTÁN: MUSHARRAF EN LA ENCRUCIJADA

Alberto Priego¹

UNISCI / SOAS, University of London

Resumen:

Pakistán se encuentra en un periodo de gran inestabilidad. El Presidente Musharraf tiene problemas con los grupos minoritarios, con el ejército y con los islamistas. Además, está siendo acosado por la Comunidad Internacional le que demanda reformas democráticas. Cuatro son sus principales desafíos: democratizar el país, reducir la pobreza, controlar el radicalismo islámico y mejorar sus relaciones con la India. Si estos retos no se consiguen en los próximos años, Pakistán puede convertirse en *Rogue State*.

Palabras clave: Pakistán; Musharraf; Bhutto; radicalismo islámico; Cachemira.

Title in English: "Pakistan: Musharraf in the Crossroads"

Abstract:

Pakistan is living a very instable period. President Musharraf maintains differences with several ethnic minorities, with the army and overall with the principal Islamist groups. Indeed, the International Community has put pressure on President Musharraf who is being demanded for democratic reforms. There are four big challenges that Musharraif need to face if he wants Pakistan not to become a Rogue State: democratization, poverty reduction, controlling Islamic radicalism and improving its relations with India.

Keywords: Pakistan; Musharraf; Bhutto; Islamic Radicalism; Kashmir.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Alberto Priego Moreno es Investigador Senior de UNISCI e Investigador Postdoctoral en la School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London.

Dirección: Department of Near and Middle East, Faculty of Languages and Cultures, School of Oriental and African Studies, University of London, Thornhaugh Street, Russell Square, London WC1H 0XG, United Kingdom. *E-mail:* Ap55@soas.ac.uk.



Introducción

El pasado 14 de agosto Pakistán celebraba el sesenta aniversario de su independencia. Sin embargo la situación de este país musulmán no permite ser tan optimista como lo era su fundador Mohammed Alí Jinah en 1947². Estos sesenta años de vida independiente han sido un continuo suceder de gobiernos militares autoritarios combinado con gobiernos civiles corruptos e ineficaces. Además, el Estado que fue pensado para que cada uno pudiera vivir libremente sin tener que preocuparse por su religión se ha convertido en uno de los principales focos de islamistas de todo el mundo, donde Al-Qaeda lanza sus redes en busca de terroristas.

En los próximos años el país deberá afrontar una serie de retos si quiere evitar convertirse en un Estado fallido y, por lo tanto, situarse en el punto de mira de la Comunidad Internacional. Asuntos tan importantes como la libertad religiosa, el terrorismo o sus relaciones con su vecino India son todavía la asignatura pendiente de Pakistán.

1. Pakistán

El nombre de Pakistán se lo debemos a un joven estudiante, a la postre uno de los padres de país, llamado Chaudri Rehmat Alí que trató de englobar a todos los territorios que componen este territorio. Pakistán, que en urdu significa “país sagrado” o “país puro”, utiliza la P por la región del Punjab, la A por los afganos (pastunes) de la frontera, la K por Kashmir (Cachemira), la S por la zona de Sindh y el sufijo *-stán* por la región de Baluchistán.

En un primer momento los padres del actual Pakistán trabajaron junto con los hindúes para lograr la independencia de la Corona Británica. Sin embargo, en 1928 Mohammed Alí Jinah pidió a Ghandi que se crearan listas independientes para musulmanes e hindúes³. Desde entonces, la historia de la India y Pakistán ha caminado por sendas diferentes que solamente han confluído para enfrentarse militarmente, algo que han hecho hasta en cuatro ocasiones. El principal motivo de enfrentamiento es la región de Jammu y Cachemira que en la actualidad se encuentra dividida en dos zonas, una controlada por la India y la otra por Pakistán

Dejando a un lado las malas relaciones con la India, históricamente Pakistán siempre ha tenido problemas con su vecino del norte, Afganistán. Como es sabido, desde tiempos inmemoriales los Pashtunes han reclamado la creación de un estado denominado Pashtunistán (Afganistán más la mayor parte de Baluchistán). En 1893, el Secretario británico para la India Sir Mortimer Durand y Amir Abdur Rahman firmaron un acuerdo de limitación territorial entre el Afganistán unificado (1880) y la entonces India Británica, conocido como la Línea Durand⁴. El reconocimiento de esta frontera ha sido el principal caballo de batalla entre los dos Estados, ya que los afganos lo han utilizado como arma arrojada en sus relaciones con

² “1947 La antigua colonia británica de la India obtiene la independencia y es dividida en India y Pakistán, una nueva nación para los musulmanes” Belt, Don “La Brecha que desgarró Pakistán” *National Geographic*, Septiembre 2007, p. 13.

³ “La ruptura sobrevino en 1928 cuando los líderes del Congreso rechazaron la demanda de Jinah de que debía haber candidatos electorales separados para hindúes y musulmanes” Tonchev, Plamen (2006): *Pakistán. El Corán y la Espada*. Madrid, Editorial La Catarata, p. 64.

⁴ “This was a legacy of the deal made by Sir Mortimer Durand Foreign Secretary to the Government of India and Amir Abdur Rahman of Aghanistan signed a boundary demarcation treaty British and Afghanistan on 12 November 1893” Halili. A.Z (2005): *US-Pakistan Relationship. Soviet Invasion of Afghanistan*. Aldershot, Ashgate, p. 42.

Pakistán. De hecho, durante los años de control soviético Afganistán se apoyaba a los movimientos nacionalistas pashtunes y baluches para desestabilizar al Pakistán del General Zia, gran aliado de los Estados Unidos.

En términos generales, se puede afirmar que Pakistán es un Estado de gran complejidad. A efectos organizativos Pakistán está dividido cuatro territorios (Punjab, Sindh, Baluchistán y la Provincia de la Frontera Nororiental), una zona que es la capital Islamabad y lo que se conoce como zonas tribales. Además, Pakistán controla lo que se conoce como Cachemira Azad y el Territorio Norte. Ambos están dentro de la zona disputada por Pakistán y la India. Esta última controla Jammu y Cachemira aunque al igual que Pakistán reclama la totalidad del territorio.

GRÁFICO 1: Mapa de Pakistán.



FUENTE: www.pakistan.gov

En lo que a la composición poblacional se refiere, la mayoría de los pakistaníes es punjabí (44,68%). Muy por detrás encontramos el resto de los grupos étnicos como los pastunes (15,42%) los sindhs (14,1%) los seirakis (10,53%) los muhajires (7,57%) los baluches (3,57%)⁵ Esta gran diversidad hacen de Pakistán un país altamente inestable ya que grupos como los pastunes o los baluches han sido tradicionalmente esquivos a la idea nacional de Pakistán.

Religiosamente hablando la situación no es mucho más sencilla. Por un lado, hay que decir que hay una gran uniformidad religiosa ya que la mayor parte del país, 96%, es musulmán. Sin embargo Pakistán, debido a su cercanía con Irán, acoge a una proporción importante de chíritas, un 20% del total de su población. Además por si esto fuera poco, existen otros grupos religiosos que a menudo encuentran dificultades para poder ejercer su

⁵ Word CIA Factbook.



libertad religiosa. Este es el caso de los judíos, los budistas, los sikhs o los cristianos que tienen problemas diarios en Pakistán.

2. La situación actual

Después de ocho años de dictadura militar Pakistán se enfrenta a uno de los períodos más inciertos de su historia. Son varios los desafíos que debe asumir el país y todos indican que la superación de los mismos pasa por el derrocamiento del General Musharraf y la vuelta a la democracia. Sin embargo, tras las oscuras elecciones y el atentado sufrido por Benazir Bhutto la situación en el país es como poco inestable⁶.

2.1. La Restauración de la Democracia

Cuando se creó Pakistán, la idea era mostrar al mundo entero que era posible combinar Islam y democracia. Sin embargo la repentina muerte de Jinnah y el ascenso al poder de los grupos más radicales provocaron que el país tomara un rumbo muy distinto al pensado por su creador⁷. Pronto Pakistán fue dominado por las fuerzas políticas religiosas que buscaban la proclamación de un Estado islámico.

En la actualidad Pakistán está gobernado por el General Musharraf gracias a la alianza (Muttahida Majlis-i-Amal⁸) que mantiene su partido el PML-Q (Pakistan Muslim League Quaid-i-Azam⁹) con un grupo de partidos islamistas. Los islamistas han accedido a apoyar los cambios constitucionales entre los que se incluye la posibilidad que Musharraf sea al mismo tiempo Presidente y Jefe de las Fuerzas Armadas. Parece que el actual Presidente abandonará la jefatura de las fuerzas armadas el próximo 16 de noviembre¹⁰. Esta inestable y antinatural coalición tendrá su prueba de fuego el próximo enero cuando se celebren las elecciones parlamentarias para las que el partido de Benazir Bhutto parece favorito.

Este hecho ha sido duramente criticado por los principales líderes de la oposición Benazir Bhutto y Nawaf Sharif. Sin embargo, la fuerza de ambos es relativa ya que sobre ellos pesan sendas condenas por corrupción y apropiación indebida, lo que les obliga a vivir fuera del país. Por un lado, Nawaf Sharif vive exiliado¹¹ en Arabia Saudita mientras que la líder del PPP (Partido Popular de Pakistán) reside en Dubai¹².

⁶ "Bhutto sobrevive a un atentado con 124 muertos al volver a Pakistán" *El País*, 19 de octubre de 2007.

⁷ "En un principio los fundadores de Pakistán pretendían que su nación fuera un refugio para los musulmanes no un estado islámico" Belt, Don "La Brecha que desgarró Pakistán" *National Geographic*, Septiembre 2007, p. 11.

⁸ MMA en acrónimos

⁹ "Pakistan Muslim League (PML) in a meeting here on Saturday vowed to reelect General Pervez Musharraf as the president in uniform from the present assemblies" *The News*, 8 Agosto 2007.

¹⁰ "President General Pervez Musharraf has informed Prime Minister Shaukat Aziz formally that he will doff his military uniform if re-elected for another term and will be sworn in as a civilian Head of State." *Pak Tribune*, 18 de septiembre de 2007.

¹¹ "Es cierto que (Sharif) fue sentenciado por corrupción y eligió exiliarse por 10 años a cambio de que le retirasen los cargos" Entrevista a Benazir Bhutto en el diario *El País*, 15 de septiembre de 2007.

¹² "Desde 1999 Bhutto ha vivido exiliado en Londres y en Dubai donde se reunió con su marido el pintoresco Asif Ali Zardari después de éste en 2004 fuera excarcelado en Pakistán donde había pasado ocho años entre rejas por corrupción y asesinato" *El Semanal*, 17 de junio de 2007, p. 80.



Ambos líderes opositores prometieron volver a Pakistán para disputarle la presidencia a Musharraf¹³ en las elecciones¹⁴ del 6 de octubre¹⁵. Mientras que Benazir Bhutto tenía pensado regresar a su país el 18 de octubre, Nawaf Sharif regresó a Pakistán el pasado 11 de septiembre¹⁶ aunque tan sólo estuvo unas horas en suelo pakistani¹⁷. Nada más llegar a Islamabad las fuerzas de seguridad le deportaron de nuevo a la ciudad saudí de Jedah, donde reside tras aceptar un pacto que le condonaba la cadena perpetua¹⁸ por el exilio de por vida¹⁹.

Aunque todos pensábamos que la vuelta de Bhutto no podía ser peor que la de Sharif²⁰ a veces la realidad supera a la ficción²¹. Mientras los principales expertos en el tema temían que la vuelta de Bhutto conllevara una detención o una expulsión²², nadie había pensado en un intento de asesinato como ocurrió el día 18 de octubre²³. Sin embargo, lejos de acabar con su carrera política, el intento de asesinato la ha reforzado tanto a nivel internacional²⁴, donde recibió la llamada de, entre otros, Condolezza Rice²⁵, como a nivel interno donde no ha dejado de recibir elogios²⁶ y apoyo²⁷.

Sin embargo, también ha sido criticada por los sectores más radicales y a veces cercanos al Presidente Musharraf por su cercanía a los Estados Unidos. Incluso ha habido quien la ha acusado abiertamente de organizar el atentado de la mano de los Estados Unidos²⁸.

¹³ “Tras ocho años de autoexilio, Benazir Bhutto la primera mujer en dirigir un gobierno musulmán (1988-1990 y 1993-1996) anunció ayer su vuelta a Pakistán” *El País*, 15 de septiembre de 2007.

¹⁴ “The presidential election is going to be held in early October 2007 and on October 12, 2007 General Pervez Musharraf would also be completing his eight years of rule” en Mateen, Syed A. “The return of Benazir Bhutto” *Pak Tribune*, 12 de septiembre de 2007.

¹⁵ “The Election Commission of Pakistan (ECP) has announced the schedule for the Presidential Election on Thursday and the polling would be held on October 6” *Pak Tribune*, 20 de septiembre 2007

¹⁶ “Mr Sharif was deported back to Saudi Arabia on Monday, hours after landing in Islamabad to challenge the rule of President Pervez Musharraf” *BBC*, 11 de septiembre de 2007.

¹⁷ “Nawaz sharif the former Prime Minister, who is now under an ambiguous form of detention in Saudi Arabia after his attempt to return last month lasted only a humiliating five hours symbolises the democratic failing of the plan” Maddox, Bronwen “Shutting Sharif out will only strengthen the Islamist” *The Times*, 4 Octubre 2007.

¹⁸ “Sharif aceptó en diciembre de 2000 exiliarse durante 10 años para escapar a la sencia de cadena perpetua por corrupción y traición” *El País*, 14 de septiembre de 2007

¹⁹ “The Saudi authorities have assured former Prime Minister Nawaz Sharif that matters relating to his exile and re-exile would be discussed in detail with Pakistani officials soon after Eid-ul-Fitr. This assurance was given to him when he called on King Abdullah on Saturday, PML-N sources told *The News*” *The International News*, 12 de septiembre de 2007

²⁰ “Nawaz Sharif, que en la actualidad vive en la ciudad saudí de Jedah, intentó regresar al país el pasado 11 de septiembre pero tan sólo pudo permanecer en el mismo unas horas puesto que fue deportado por las fuerzas de seguridad pakistaniés” Priego, Alberto “Musharraf Presidente por un día” *Safe Democracy*, Octubre 2007

<http://spanish.safe-democracy.org/2007/10/18/pervez-musharraf-%c2%bfpresidente-por-un-dia/>

²¹ “Deadly blasts near Benazir convey claimed 130 lives” *Pak Tribune*, 20 de octubre de 2007.

²² “Bhutto ha vuelto a su país tras pactar con el Presidente Musharraf que incluye la amnistía para los delitos de corrupción de los que está acusada la ex-Primer Ministra del PPP” *El País*, 19 de octubre de 2007.

²³ “Un atentado contra Bhutto en su regreso a Pakistan” *El Mundo*, 19 de octubre de 2007.

²⁴ “Condolezza Rice telephoned Bhutto on Sunday” *International Herald Tribune*, 22 de octubre de 2007

²⁵ “Ms Rice said that she was heartened that Mohtarma Benazir Bhutto escaped the assassination attempt. Ms Rice also condemned the attack and expressed sympathies with the bereaved families” *Pak Tribune*, 22 de octubre de 2007

²⁶ “He claimed that PPP supporters from all over the country would arrive here in the country to accord a historic welcome to BB underlining the crowds would be bigger and more vocal than that of her return in 1986” *Pak Tribune*, 18 de octubre de 2007.

²⁷ “Emotionally overcome by the massive and noisy throng at the Karachi airport, Bhutto, 54, shed tears as she stepped out of the Emirates aircraft that flew her from Dubai with hope of becoming prime minister for a record third time” *Pak Tribune*, 19 de octubre de 2007.

²⁸ Shahzad, Sahhed “Bhutto bombing kicks off war on US plan” *Asia Times*, 23 de octubre de 2007.



En lo que se refiere a las elecciones, tal y como se esperaba, estas han sido un paseo militar para Musharraf que se ha convertido en el décimo tercer presidente de Pakistán. El sistema de elección presidencial es complejo ya que no hay votación directa. Se crea un colegio electoral que está formado por las cuatro asambleas provinciales más el congreso y el senado. Un vez formado se vota a los candidatos y el más votado por mayoría simple (351) es nombrado presidente

La oposición ha boicoteado los comicios y más de 160 compromisarios han dimitido antes de la formación del colegio electoral²⁹. Al final, Musharraf ha obtenido más de 671 votos distribuidos de la siguiente forma.

- La Asamblea Provincial de Sindh aportó 102 votos a Musharraf y 2 a su rival Wajih ub Din
- La Asamblea Prinvincial del Punjab, la más numerosa, concedió al todavía jefe de las fuerzas armadas un total de 253 votos mientras que su rival sólo obtuvo 3. También se registraron 2 votos nulos.
- La Asamblea de la Provincia de la Frontera Noroeste dio 31 votos a Musharraf y uno a Wajih ub Din. Dos votos fueron considerados nulos.
- La Asamblea de la Provincia de Baluchistán registró 33 votos a favor de Musharraf y ninguno a favor del candidato del Partido de la Justicia.
- En el Parlamento Musharraf obtuvo un total de 257 apoyos. Un total de 199 procedían de la cámara baja y 58 de la alta.

El caso de Bhutto es algo diferente ya que aunque oficialmente no ha mantenido conversaciones con el Presidente Musharraf si que parece que existen unos compromisos entre ambos líderes³⁰. Así la hija del que fuera Presidente de Pakistán le habría pedido tres concesiones a Musharraf para contar con su apoyo.

1. Amnistía para ella y para los acusados de otros delitos similares.
2. La celebración de elecciones libres en Pakistán.
3. La posibilidad de ser elegida Primer Ministro por un tercer mandato algo que aún hoy está prohibido por la constitución³¹.

A cambio Benazir Bhutto podría aceptar la presidencia de Musharraf siempre que éste dejara la jefatura del ejército. Este hecho parece ser plausible ya que el propio Musharraf ha promocionado a sus hombres de confianza en el ejército. Especialmente destacable es el nombramiento de General Ashfaq Kayani como número dos del ejército. El que hasta la semana pasada era el director del todopoderoso ISI es ahora el máximo responsable, tras

²⁹ *“Leader of the Opposition in the Senate Mian Raza Rabbani has said that the electoral process has lost all its legitimacy as the Opposition boycotted or resigned from Parliament and the four Provincial Assemblies” Paktribune, 8 de octubre de 2007.*

³⁰ *“General Musharraf would maintain enough control to keep the country stable as he edged toward a power-sharing agreement with his main rival Benzair Bhutto” International Herald Tribune, 22 de octubre de 2007.*

³¹ *“Yet in 10 days’ time Benazir Bhutto will board a plane at Heathrow to re-enter the political fray in Pakistan, after negotiations were concluded last week with President Pervez Musharraf dropping corruption charges against her and promising free and fair elections” The Times, 7 de octubre de 2007.*



Musharraf, de las fuerzas armadas. Este hecho podría hacernos pensar que la sucesión podría no estar muy lejos³² y que quizás con las elecciones de enero de 2008 podría llegar cierta normalidad al país.

Así, tanto Bhutto como el PPP se convierten en los favoritos para las elecciones legislativas ya que gozan de un extra de legitimidad frente al resto de los partidos de la oposición, aunque no descartan un pacto para desbancar a Musharraf³³. Sin embargo, los problemas de Musharraf no acaban en el poder ejecutivo ya que también está cercado por el poder judicial. En marzo³⁴ pasado el General Musharraf destituyó de forma fulminante al presidente del Tribunal Supremo Iftikhar Chaudri, por cuestionar su legitimidad al frente de la Presidencia y del Ejército³⁵. Los acontecimientos se precipitaron cuando Chaudri se disponía a pronunciar un discurso ante la asociación de abogados de la región de Sindh. Miembros del *Muttahida Qaumi Movement* (MQM) impidieron que Chaudri y sus seguidores abandonaran Karachi³⁶. El caos se apoderó de Karachi y en los días siguientes y más de 49 personas murieron en las calles en enfrentamientos entre los seguidores de *Muttahida Qaumi Movement* y opositores³⁷. Benzair Bhutto ha criticado abiertamente la actitud del General Musharraf y ha lamentado enormemente los incidentes de mayo de 2007³⁸.

Desgraciadamente para los intereses de Musharraf, el 10 de septiembre el Tribunal Supremo de Pakistán restauró a Chaudri en su puesto argumentando que la decisión no estaba justificada. Así, se decía que la decisión del Presidente de Pakistán se había basado exclusivamente en las críticas vertidas por este contra Musharraf por ostentar el poder civil y el militar³⁹. Desde entonces, el magistrado se ha convertido en uno de iconos de la lucha democrática en Pakistán⁴⁰ y puede convertirse en un futuro en una referencia para el futuro del país. No obstante, falta por clarificar la decisión final del Tribunal Supremo ya que si bien

³² "On October 2nd General Musharraf promoted the head of the powerful ISI General Ashfaq Kayani to be his deputy as army chief" *The Economist*, 6 de octubre de 2007, p. 78.

³³ "Benazir also told *The Associated Press* that her party might join other opposition groups in resigning from the parliament and taking to the streets to try to force the president from office" *The International News*, 15 de septiembre de 2007.

³⁴ "General Pervez Musharraf, the president, plunged the country into a judicial crisis on March 9 by suspending Iftikhar Chaudhry and ordering a panel of judges to hold an inquiry into misconduct charges against him" *Al-Jazeera*, 24 de abril de 2007.

³⁵ "Pakistan has been shaken by a revitalized al-Qaeda movement operating in the northwestern tribal areas and simultaneously by growing liberal opposition to President Pervez Musharraf following his attempt to sack the Chief Justice of the Supreme Court and his refusal to comply with the constitution and resign as army Chief of Staff" *Evrom, Yoram "Radical Islamism in Pakistan" INSS Insight*, 26th August 2007, p. 1.

³⁶ "Meanwhile, on May 12, the ousted Chaudhry attempted to deliver a speech at the Sindh High Court bar association. However, Chaudhry and his lawyers were prevented from leaving the airport to attend the bar association function in downtown Karachi, as he was blocked from doing so at Karachi's airport by members of the pro-government Muttahida Qaumi Movement (MQM), which runs the city" Mahmood, Sohail "Crisis in Pakistan: Moving closer to Chaos" *Safe Democracy*, May 2007. www.safe-democracy.org/2007/05/16/crisis-in-pakistan-moving-closer-to-chaos

³⁷ "Later, more bloodshed took place at Karachi where on May 13 & 14, political clashes left 49 people dead" *Idem*. www.safe-democracy.org/2007/05/16/crisis-in-pakistan-moving-closer-to-chaos

³⁸ "Consequently much worse happened on May 12, 2007 when the dogs of death were let loose to shed the blood of innocents in Karachi. That blood now calls out to our collective conscience to demonstrate the will to stop the bedlam or risk terrorists slowly taking over different parts of our country" Bhutto, Benzair "Terrorists Attack The Court And The Citizens In Orgy Of Bloodletting" *Pak Tribune*, 28 de mayo de 2007.

³⁹ "Supreme Court's senior Judge Mr. Justice Rana Bhagwan Das this morning called on the Chief Justice of Pakistan, Mr. Justice Iftikhar Muhammad Chaudhry at his residence and offered his felicitations once again on his reassuming the charges after being reinstated" *The International News*, 10 de septiembre de 2007.

⁴⁰ "Iftikhar Chaudhry just wants his job back, but the suspended jurist has become the symbol of a pro-democracy uprising" *Time*, 17 de septiembre de 2007. Disponible en <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1632743,00.html>



es cierto que el 28 de septiembre dictó una sentencia favorable a la doble condición del General Musharraf, el pasado 2 de octubre se volvió a admitir otra cuestión similar presentada por la comisión electoral⁴¹. Así todo está pendiente de una resolución del Tribunal Supremo que podría invalidar las elecciones presidenciales.

Por si todo esto fuera poco, Musharraf perderá sus apoyos en el Parlamento ya que en como hemos reiterado en octubre además de acabar su mandato como presidente, también concluye el periodo de sesiones del legislativo. El actual Parlamento le dio un voto de confianza por el cual ha ostentado estos últimos cinco años las Jefaturas del Ejército y del Estado⁴². Así, teniendo en cuenta todos estos elementos, podemos afirmar que Musharraf tiene dos opciones: o dar una vuelta de tuerca más hacia el autoritarismo declarando la ley marcial o abrir el sistema con el consiguiente riesgo de derrocamiento por el ciclón Benzair Bhutto que tras el atentado a cogido más fuerza. Hay que decir que el atentado no cogió por sorpresa a la ex-Primer Minsitro puesto que llevaba puesto un chaleco anti balas⁴³.

2.2. Reducción de la Pobreza.

Otro de los grandes desafíos que debe afrontar Pakistán es la reducción de las desigualdades sociales. A pesar de que el régimen del General Musharraf ha hecho del desarrollo económico su principal bandera, la realidad es muy diferente. Siguiendo las informaciones del régimen de Musharraf, desde su llegada en 1999 la miseria en Pakistán se ha reducido del 34.1% al 23.9%⁴⁴.

Por el contrario, algunas organizaciones no gubernamentales que trabajan directamente en el país aseguran que esos datos son absolutamente falsos. Por contra, estas fuentes comentan que un 74% de la población, es decir 122 millones de personas, sobrevive con menos de 1.5 \$ al día⁴⁵. La situación de la mayor parte de la población contrasta con la de una pequeña minoría que vive con unos estándares de vida muy elevado, principalmente en Rawalpindi y en Islamabad. Estas grandes diferencias sociales generan tensiones en una sociedad que tiene grandes desigualdades económicas.

El desempleo es uno de los principales problemas del país. Aunque la situación en las ciudades es algo mejor no podemos decir que allí se goce de un nivel de empleo aceptable. Por ejemplo en Karachi, principal motor del país, los índices de desempleo llegan al 30%⁴⁶. Este desfase económico está obligando a los pakistaníes a emigrar a otros países como el Reino Unido, Arabia Saudita o Qatar. Al final uno de los problemas es que en el mejor de los casos aquellos que acuden a países de corte occidental vuelven a Pakistán con unas costumbres muy diferentes a las de sus familias provocando en algunas ocasiones choques

⁴¹ "the court on October 2nd to hear again constitutional objections to the chief election commissioner's acceptance of the general's nomination papers" *The Economists*, 6 de octubre de 1007, p. 78.

⁴² "After having himself elected president through a rigged referendum in April 2002- the referendum was itself an unconstitutional device- he oversaw deeply flawed national elections later that year. The resulting parliament gave Musharraf a vote of confidence and allowed him to retain his post as army chief" International Crisis Group "Pakistan: Emergency Rule or Return to Democracy?" *Crisis Alert*, 6th June 2007.

⁴³ "Reportedly wearing a bulletproof jacket inside her green salwar kameez with a gown of the same colour and a white chador, the lifelong chairperson of the Pakistan Peoples Party (PPP) thanked the people for coming to Karachi airport to welcome her" *Paktribune*, 21 de octubre de 2007

⁴⁴ Higuera, Georgina "Pakistán o la tierra donde todo puede estallar" *El País*, 16 de septiembre de 2007.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ ICG 2005.



intergeneracionales. Sin embargo, en otras ocasiones los jóvenes pakistaníes acuden a trabajar a países más islamizados que Pakistán donde entran en contacto con grupos radicales que alteran su manera de entender el Islam.

A estos escalofriantes datos tenemos que unirles otros que apuntan a Pakistán como un país con unos elevados índices de población rural dedicada a la agricultura o a la ganadería y una escasa industrialización. Sin embargo mucho más graves son los datos referidos a la infancia. En Pakistán, en torno a 3.3 millones de niños menores de 14 años trabajan a jornada completa sin prestar ninguna atención a la escuela. Por este motivo de los ciudadanos menores de 21 años, el 45% es analfabeto, cifra que empeora si vamos al campo donde tan sólo el 15% de las niñas van al colegio⁴⁷.

A pesar de estos devastadores datos, el gobierno del General Musharraf no parece muy preocupado ya que si bien dedica un 25% del presupuesto a gasto militar tan sólo un 3% está destinado a cubrir los gastos de educación, sanidad y bienestar social⁴⁸. En líneas generales el periodo de presidencia de Musharraf no ha hecho sino empeorar la situación económica y social de la población que ve como las diferencias con la clase pudiente de Islamabad no hacen más que incrementarse⁴⁹. Precisamente Benzair Bhutto basa su fuerza en las zonas rurales del Sindh y del Punjab donde se encuentran las clases más desfavorecidas⁵⁰.

Precisamente el abandono de las funciones educativas, sanitarias y sociales del Estado son el principal argumento de autoridad utilizado por los grupos radicales para la captación de adeptos en las *madrastas* más radicales⁵¹. En los últimos años el número de *madrastas no-oficiales* se ha multiplicado, aunque el gobierno de Pakistán trate de negarlo. Solamente en Karachi hay más de 20.000 *madrastas* aunque las cifras oficiales hablan de menos de 1000⁵². como la tristemente conocida Mezquita Roja. En muchas ocasiones la población no encuentra la cobertura del Estado y cae en las redes de caridad que ocultan a grupos radicales y en muchos casos terroristas.

2.3. Acabar con el radicalismo islámico y el terrorismo

Como hemos visto el terrorismo es algo activo y que pretende jugar su baza en la esfera política de Pakistán. El atentado contra Benzair Bhutto era un intento de acabar con la principal esperanza de los pakistaníes ya que su bandera es el fin del terrorismo y la vuelta de la democracia. De hecho, en los últimos años, cada vez que el mundo sufre un mega-atentado terrorista, siempre se acaba descubriendo una conexión con Pakistán. Este hecho, no es ni

⁴⁷ Datos recogidos del diario *Pulse*.

⁴⁸ "El gasto militar alcanza una cuarta parte del presupuesto nacional mientras que se asigna menos de un 3% a educación, sanidad y gastos sociales" Belt, Don "La Brecha..." *op. cit.*, p. 18.

⁴⁹ "The number of people falling below the poverty line is expected to have further increased after 1999, as growth has slowed, development spending has declined and the country has experienced a severe drought" Asian Development Bank "Poverty in Pakistan: Issues Causes and institutional responses" News Releases 03/02, 12 de agosto de 2002.

⁵⁰ "More solid reminders of what PPP rule means to the town are also on display: the cancer hospital and the library Zulfikar Bhutto; the children hospital built under Benzair" *The Economist*, 20 de octubre de 2007

⁵¹ "The Pakistani state has consciously radicalised the religious institutions on which the country's rural population has depended for guidance and education – namely the *madrastas*" Omar, Rageed "Pakistan the Ex-Prime Minister 's roadshow" *New Stateman*, 16 de septiembre de 2007.

⁵² "The government is lying when it says there are fewer than 1,000 *madrastas* in Karachi" ICG "Pakistan: Karachi's *Madrastas* and Violent Extremism" Crisis Group Asia Report Nº130, 29 March 2007, p. 4.



fortuito ni aleatorio sino más bien responde a una dura realidad que se remonta muchos años atrás.

Desde la fundación del Pakistán dos grupos étnicos, los baluches y los pastunes, han buscado activamente la independencia de sus respectivos territorios. Durante años, recibieron apoyo desde Moscú ya que Rusia siempre ha anhelado un puerto en aguas calientes, es decir en el Mar Árabe. Por este motivo, tanto Zulfikar Bhutto como el General Zia impulsaron la islamización de los pastunes de la Provincia de la Frontera Noroeste y de los refugiados que escapaban de la invasión soviética de Afganistán⁵³. El objetivo era impedir que el imperialismo soviético tuviera eco entre baluches⁵⁴ y pastunes⁵⁵ (laicos) que tradicionalmente se habían mostrado esquivos a su integración en Pakistán. De este modo, Pakistán solucionaba parte del nacionalismo pastún ya que aunque nunca se han sentido cómodos dentro de Pakistán aún se sentían más incómodos dentro de un régimen laico como el del Karmal y Najibulah.

Durante los más de 20 años que duró la amenaza soviética y sobretodo, durante la década de ocupación efectiva de Afganistán, el régimen del General Zia mantuvo viva la llama radical que luchaba contra la URSS en Asia Central. Para luchar contra el imperialismo soviético Pakistán contó con el apoyo de los Estados Unidos y de Arabia Saudita. Sin embargo, una vez se retiraron las tropas del Ejército Rojo de Afganistán la situación tanto en el país ocupado como en el propio Pakistán se convirtió en inviable ya que las corrientes más radicales del Islam eran las que dominaban las mezquitas⁵⁶.

En una de esas mezquitas, concretamente en Lal Masjid, un grupo de radicales han sido tristes protagonistas por amotinarse en su interior provocando la dura intervención de las fuerzas de seguridad de Pakistán⁵⁷ que acabó con una cifra indeterminada de muertos. Algunas fuentes cercanas al gobierno apuntan a que más de 300 personas murieron en la toma de la Mezquita Roja. Sin embargo fuentes independientes afirman que esta cifra podría elevarse hasta 1000⁵⁸. La mezquita Lal Masjid o mezquita roja como se la conoce por el color de su ladrillo, era uno de los principales centros de reclutamiento de muyaidines para luchar contra los soviéticos. El entonces líder espiritual era Mualahna Abdullah padre de los imanes que lideraron la revuelta del pasado julio, Abdul Aziz y Abdul Rashid Ghazi.

⁵³ “*The Taliban’s unprecedented depth of contacts and support in Pakistan enabled them at times to defy the ISI enlisting the help of government ministers of the transport mafia*” Rashid, Ahmed “Pakistan and the Taliban” en Maley, William (ed) (2001): *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, London, C Hurst & Co., p. 73.

⁵⁴ Cuando en 1871 el Imperio Británico trazó la *Durand Line* Baluchistán quedó dividido en tres partes. La mayor parte se integró en Persia, una franja norte fue para Afganistán y el resto para Pakistán. Desde entonces Baluchistán ha sido un problema para todos los gobernantes de Pakistán. Estos enfrentamientos se han visto recrudecidos con el asesinato de líder baluche Nawab Akbar Khan Bhugti en 2006.

⁵⁵ Entre el actual Pakistán y Afganistán se estableció una frontera denominada *Durand Line* que nunca fue aceptada del todo por los pastunes. En mente de este pueblo siempre ha estado la creación de un macro estado denominado Pastunistán que englobaría a la parte pastún de Pakistán y al actual Afganistán.

⁵⁶ “*Mosques and madrasas have multiplied in Karachi at a rapid pace since the mid-1980s, the heyday of the anti-Soviet jihad in Afghanistan*” ICG “Pakistan: Karachi’s Madrasas and Violent Extremism” Crisis Group Asia Report Nº 130, 29 March 2007, p. 4.

⁵⁷ Ver Priego, Alberto “La desestabilización de Pakistán. El Régimen de Musharraf acorralado por los islamistas” *Safe Democracy*, Julio de 2007.

⁵⁸ “*Other estimates put the toll at up to 1000*” *The Times*, 4 de Octubre de 2007.



La masacre de la Mezquita Roja ha provocado una radicalización de los grupos islamistas de Pakistán⁵⁹. Desde que en julio se produjera el asalto de la mezquita los atentados terroristas, especialmente en las zonas tribales, se han multiplicado. El objetivo de dichos ataques han sido las fuerzas de seguridad⁶⁰ de Pakistán quienes han sufrido atentados terroristas e incluso secuestros. Incluso los alrededores de la Mezquita Roja han sido objeto de atentados terroristas contra las fuerzas de seguridad que custodiaban el templo⁶¹.

Sin embargo, desde hace algunos años la radicalización a la que Pakistán ha sido sometida ha perjudicado enormemente la imagen de este país a nivel internacional. Matanzas como la de la Mezquita Roja o asesinatos tan crueles como el de Daniel Pearl no hacen más que empeorar la ya mala imagen de Pakistán a nivel internacional. Esta imagen no es sólo mala en Occidente ya que un aliado tradicional e incondicional como la República Popular China ha protestado por los ataques contra sus ciudadanos. De hecho, los incidentes de la Mezquita Lal Masjid se iniciaron porque un grupo de mujeres islamistas secuestraron a nueve ciudadanas chinas que regentaban un local de masajes con el fin de “reeducarlas⁶²”.

Además si por esto fuera poco la implicación de ciudadanos pakistaníes en atentados terroristas es cada vez más común y parece que el General Musharraf no hace lo suficiente para acabar con este grave problema. De hecho, lo que se critica al actual Presidente de Pakistán es que ha dado alas a los grupos islamistas, ya que han sido estas formaciones las que han permitido que Musharraf llevara a cabo las reformas necesarias para mantenerse en el poder⁶³. Así, a cambio el gobierno ha reducido la lucha contra los Talibanes en la zona de la Frontera Noroeste algo que está perjudicando enormemente la estabilidad del Estado⁶⁴.

Precisamente Benazir Bhutto acusó a Al-Qaeda y a los Talibanes de haber perpetrado el atentado suicida que casi acabó con su vida el pasado 18 de octubre⁶⁵. Durante los meses previos a su llegada los grupos de talibanes presentes en la zona ya la habían amenazado⁶⁶. Sin embargo un portavoz de las fuerzas talibanes se apresuró a negar⁶⁷ esta posibilidad, lo que nos da una idea del deseo de todos los actores regionales por posicionarse en torno a Bhutto.

⁵⁹ “En Lahore, en otra mezquita considerada centro de islamistas radicales, los feligreses ofrecieron plegarias por los muertos, en una ceremonia convocada por la organización Jamaat-ud-Dawa.” BBC, 13 de Julio de 2007.

⁶⁰ “With Pakistan reeling from the army's bloody assault on radical Islamists inside Islamabad's Red Mosque, and from a series of retaliatory attacks on Pakistani security forces, this scenario, conceived 11 months ago, seems more realistic every day” Hammer, Joshua “What the future holds for Pakistan and for America” *The Atlantic*, October 2007, pp. 101-102

⁶¹ “In the latest violence, a bomb went off near the mosque after clashes between police and Islamist students. Officials say that at least 11 people were killed” Hassan S. Shoaib “Profile: Islamabad's Red Mosque” BBC, 31 de Julio de 2007.

⁶² “the women that raided a masaje parlor and arrested nine Chinese women for providing sexual favours to Musharraf's officials” *Pakistan Observer*, 3 de Julio de 2007.

⁶³ “to marginalise its moderate civilian opponents the regimen has manipulated electoral system” ICG “Elections, Democracy and Stability in Pakistan” Asia Report N1 137 – 31st July 2007, p. 1.

⁶⁴ “The Pakistani government has virtually conceded rule over large portions of its third largest province, the North West Frontier Province, to local Taliban-style” Khan, Feisal “Corruption and the Decline of the State in Pakistan” *Asian Journal of Political Science*, August 2007, p-221.

⁶⁵ She later said a “brotherly country” had warned her that suicide squads from the Taliban, Al Qaeda, Pakistani Taliban and Karachi-based militants were out to get her. She also alluded to enemies in the government that backed militants and were plotting against her” *Pakistan Uncut*, 19 de octubre de 2007

⁶⁶ “Tiene un acuerdo con América. La atacaremos como hicimos con Musharraf dijo Omar Hady un comandante talibán de la región de Waziristan” *El Mundo*, 19 de octubre de 2007, p. 28

⁶⁷ “Afghanistan's Taliban do not attack outside Afghanistan and were not involved in an attack on former prime minister Benazir Bhutto in Karachi last week, an insurgent commander said on Monday” Reuters, 20 de octubre de 2007.



2.4. Normalizar sus relaciones con la India

Para todo el subcontinente, pero especialmente para Pakistán, la partición aun hoy sigue siendo un trauma no superado. La teoría de las dos nacionalidades que separaba a musulmanes e hindúes y los convertía en ciudadanos de la India y de Pakistán supuso una auténtica sangría donde millones de personas perdieron la vida. Además, los tránsitos de refugiados fueron inmensos y propiciaron situaciones tan curiosas como la del actual presidente de Pakistán, que ha nacido en Nueva Delhi. Se calcula que entre 1946 y 1951 más de nueve millones de hindúes y sikhs llegaron a la India procedente de Pakistán. Por su parte, seis millones de musulmanes se fueron a Pakistán y cuatro millones a Bangladesh⁶⁸.

Para los seguidores de Mohammed Ali Jinnah, la creación de Pakistán no es más que la cristalización de algo lógico. Para los musulmanes su comunidad mantenía una identidad absolutamente separada del resto y es por ello que debían tener un Estado separado⁶⁹. Sin embargo, aunque bien es cierto que musulmanes e hindúes tienen costumbres diferentes y además se han hecho un esfuerzo por resaltar esas diferencias, en la actualidad en la India hay casi 200 millones de musulmanes, superando en número a los habitantes de Pakistán.

Como ya hemos comentado las semejanzas entre los países son muy grandes aunque eso no les ha impedido enfrentarse en cuatro ocasiones con gran crueldad. La primera de las guerras llegó con la ya comentada partición. La segunda en 1968 a consecuencia de Cachemira y la tercera por Bengala Oriental 1971 hoy conocido como Bangladesh. En lo que respecta a la última de las guerras hay que decir que la comunidad académica no se ha puesto de acuerdo si es o no es una guerra en sí o sólo un enfrentamiento. Los que la consideran una nueva guerra la denomina "*La Guerra del Kargil*" ya que enfrentó a ambos países por el citado monte que se encuentra en la LOC (Línea de Control) que separa las Cachemiras india y pakistaní. Pakistán dice que no tuvo nada que ver y que fueron radicales islámicos quienes tomaron la posición y por su parte la India acusa a Islamabad de estar detrás de esta revuelta. En cualquier caso supuso una nueva victoria para la India y el fin del período Bhutto/Sharif y la llegada de Musharraf.

Tras el 11-S ambos países han estrechado sus lazos con los Estados Unidos⁷⁰. En el caso de Pakistán lo que empezó siendo una "*alianza incondicional*"⁷¹ se ha convertido en una alianza cuestionada. Poco a poco, los problemas internos de Pakistán, han ido propiciando que Musharraf fuera dando carta blanca a ciertos grupos islamistas para lograr mantenerse en el poder.

Por su parte la India está cada vez más cerca de los Estados Unidos con quien ya ha firmado varios acuerdos internacionales. El más importante de ellos es el que permite a los Estados Unidos transferir cierto tipo de tecnología nuclear a la India. Este hecho ha provocado la ira de Pakistán a quien no sólo no se le ha ofrecido el mismo trato sino que además algunos voces han puesto en el punto de mira como Estado fallido. La verdad es que la imagen de

⁶⁸ Page, David; Singh, I Anita; Moon, Penderel and Khosla G.D (2002): *The Partition Omnibus*. Oxford India Paperbacks, New Delhi, p. xxiv.

⁶⁹ Quereshi, Ishtiaq Hussain (1985): *The Muslim Community of the Indo-Pakistan Subcontinent*, New Delhi, p. 349.

⁷⁰ "*In speeches after Gen Musharraf openly announced his support for the "war on terror"* Hasan S. Syed "Profile: Islamabad's Red Mosque" *BBC*, 31 de Julio de 2007

⁷¹ Así fue como Musharraf denominó al apoyo que Pakistán iba a brindar a los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo internacional. Musharraf utilizó el urdu en este discurso para dirigirse a la nación pakistaní.



Pakistán se ha visto muy perjudicada en los últimos años. Secuestros, asesinatos, atentados, muchos de ellos contra objetivos occidentales han hecho de Pakistán uno de los países más peligrosos del mundo.

Las relaciones con la India se encuentran en un *impasse*, sin mejoras, pero tampoco empeoran. En Cachemira la situación es tan complicada como siempre, aunque bien es cierto que militantes de Al-Qaeda han comenzado a operar en la zona, tanto reclutando terroristas como actuando en la propia zona. Este es otro de los retos que también deberá afrontar el próximo presidente de Pakistán.

De hecho en buena medida del control que Pakistán tenga del radicalismo islámico va a depender el futuro de las relaciones de los dos países ya que en muchas ocasiones radicales islámicos utilizan el conflicto indo-pakistaní como objetivo de sus atentados. Por ejemplo, el grupo que tomó la Mezquita Roja, Jaish-e-Mohammad⁷² había sido formado unos años antes por un clérigo llamado Maulana Masood Azhar con la idea de ayudar a los militantes de Cachemira. Su fundador fue detenido y encarcelado por India aunque posteriormente accedió a liberarlo en un intercambio por unos pasajeros de Air India que habían sido secuestrados. Este tipo de incidentes no ayudan en absoluto a mejorar las relaciones entre la India y Pakistán. Por esto motivo, en la medida en que Pakistán pueda controlar a los grupos radicales para evitar incidentes como el de Air India, los atentados en los trenes o problemas como los del Kargil, las relaciones con su vecino mejorarán.

Conclusiones

Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que Musharraf se encuentra en una de las situaciones más complicadas de su vida. Por un lado, los grupos opositores encabezados por Benzair Bhutto y en menor medida por Nawaz Sharif buscan hacerse con el poder. En el caso de la hija del que fuera Primer Ministro, cabe la posibilidad de una alianza que llevaría a los dos al gobierno, uno como Presidente y la otra como Primera Ministra. Sin embargo, las conversaciones entre ambos ni son oficiales, ni se puede afirmar que haya acuerdo. Más bien todo está en el aire y se debate sobre simples especulaciones.

Por otro lado, los devaneos de Musharraf con los grupos islamistas le han llevado a un enfrentamiento tácito con sus principales aliados, los Estados Unidos y la República Popular China. Además tampoco cuenta con el beneplácito de los grupos radicales que a pesar de haberles dado carta blanca desde julio pasado no abandonan su idea de asesinarle⁷³. Desde que se produjera la toma de la Mezquita Roja los atentados contra las fuerzas de seguridad se han multiplicado por mil y los secuestros de soldados están a la orden del día.

Por si esto fuera poco, la justicia tiene en su punto de mira a Musharraf, ya que el Presidente de Pakistán ha desafiado abiertamente al Tribunal Supremo en varias ocasiones. Por otra parte, la población no apoya al general, puesto que desde que llegó al poder la situación económica no sólo no ha mejorado sino que las ya enormes diferencias sociales no

⁷² "Jaish-e-Mohammad was formed by a radical cleric, Maulana Masood Azhar, in early 2000 to support the insurgency in Indian-administered Kashmir" Khan A. Aamer "Can Musharraf contain the militant threat?" BBC, 13 de Julio 2007.

⁷³ "Then, on July 6, came an assassination attempt against Musharraf himself – the latest in a series which has included two successive bomb attacks on his convoy, and which left 14 of the general's entourage dead, but did not touch their target" The Times, 7 de agosto de 2007.



han hecho más que incrementarse. En este punto es donde Benzair Bhutto, al igual que su padre, encuentra más apoyos. Las zonas rurales que desde luego son las más desfavorecidas encuentran en esta elegante dama educada en Oxford un referente en el que mirarse. Benzair Bhutto a pesar de haber abandonado el país con 19 años para estudiar en la antigua metrópoli no ha perdido las costumbres del país, algo muy importante para estas zonas menos favorecidas.

Tampoco se puede que la caótica situación que vive Afganistán esté ayudando a Musharraf. La inestabilidad que se vive en las zonas limítrofes se extiende por el resto del país reavivando los sueños de un Pastunistán independiente y con carácter islamistas. Ante esta situación cabe pensar en tres escenarios de futuro:

1. Un acuerdo (*de facto lo hay*) entre Bhutto y Pervez Musharraf que aportaría cierta estabilidad a corto plazo, pero que probablemente limitaría la legitimidad de la ex-Primer ministra ya que se aplicaría la ley para favorecer sus intereses personales. Este escenario no satisficaría a los grupos más radicales que como hemos visto tras el atentado trataran de continuar con su plan, desestabilizar el país. Hoy por hoy, Bhutto es la política más popular⁷⁴ del país como demuestra la multitudinaria recepción que recibió en Karachi⁷⁵.
2. El segundo de los escenarios pasaría por un derrocamiento de Musharraf y el ascenso de Benzair Bhutto a la presidencia y probablemente el nombramiento de Nawaz Sharif como Primer Ministro. A pesar de no ser el político más valorado de Pakistán Sharif ha incrementado su popularidad desde que fue expulsado el pasado 11 de septiembre pasando a tener un 36% de intención de voto⁷⁶.

Este escenario es algo lejano e improbable puesto que Bhutto rechazó participar en la macro conferencia organizada en Londres por Sharif para derrocar a Musharraf. La llegada de Benzair Bhutto a la política pakistani contaría con el beneplácito tanto del Reino Unido como de los Estados Unidos⁷⁷.

3. El tercero de los escenarios es el que mantendría el *status quo*. Musharraf sería presidente y controlaría al jefe del gobierno como ha venido haciendo hasta ahora. Para ello probablemente tendría que seguir cooperando con los grupos más radicales lo que podría desembocar tarde o temprano en un derrocamiento del General.

Este escenario es poco probable teniendo en cuenta la llegada de Bhutto y sobre todo la cada vez menor popularidad de Musharraf. En el pasado año su tasa de aprobación ha pasado de 63% a 21%⁷⁸. Además para su mantenimiento en el poder es absolutamente necesario contar con el apoyo de los Estados Unidos y estos pueden no apoyarle si continúa cooperando

⁷⁴ "Prime Minister Benzair Bhutto chanted hundreds of supporters outside" *International Herald Tribune*, 22 de octubre de 2007, p. 4.

⁷⁵ "Over 500 buses were reported to have come laden from Miss Bhutto's hometown of Lakarna, northern Sindh" *The Economist*, 20 de octubre de 2007, p. 67.

⁷⁶ *Idem* p. 67

⁷⁷ "Such an outcome still has the support of Britain and the US, for one bad reason — that it represents stability even if not democracy; and one good reason — that it offers a chance to settle the Kashmir dispute with India and agree a formal border with Afghanistan" *The Times*, 8 de octubre de 2007.

⁷⁸ *Idem* p. 67.



con estos grupos radicales⁷⁹. No debemos olvidar que Estados Unidos calificó a Pakistán como “*a major non-NATO ally*” lo que hace esperar que no le abandone a las primeras de cambio.

4. El cuarto escenario viene de la mano del tercero. Con el derrocamiento de Pervez Musharraf se podría llegar a dar la situación menos deseada por Occidente, el alzamiento de los islamistas. Tendiendo en cuenta que la clase política en Pakistán no goza del apoyo unánime de la población, podría ocurrir lo mismo que ha sucedido en Gaza, una victoria islamista que desestabilizara aún más el país y sobretodo la región ya que Pakistán posee el arma nuclear.

Parece que la historia plantea ciclos ya que Benazir Bhutto ya se enfrentó a una situación similar. En 1986 volvió a Pakistán para presentarse a las elecciones desafiando a la dictadura del General Zia que había ejecutado a su padre. Ahora, más de veinte años después vuelve a Pakistán en condiciones parecidas aunque con experiencia política y varios escándalos de corrupción amenazando su figura⁸⁰.

Bibliografía

Mir Amir y Arévalo, Julia “¿Un símbolo de libertad o una oportunista sedienta de poder?”, *El Mundo*, 19 de octubre de 2007

Belt, Don “La Brecha que desgarrar Pakistán”, *National Geographic*, Septiembre 2007

Halili. A.Z (2005): *US-Pakistan Relationship. Soviet Invasion of Afghanistan*. Aldershot, Ashgate

Hasan S. Syed “Profile: Islamabad’s Red Mosque” *BBC*, 31 de Julio de 2007

Higuera, Georgina “Pakistán o la tierra donde todo puede estallar” *El País*, 16 de septiembre de 2007.

ICG “Elections, Democracy and Stability in Pakistan” Asia Report N1 137 – 31st July 2007

Khan A. Aamer “Can Musharraf contain the militant threat?” *BBC*, 13 de Julio 2007.

Khan, Feisal “Corruption and the Decline of the State in Pakistan” *Asian Journal of Political Science*, August 2007

Maddox, Bronwen “Shutting Sharif out will only strengthen the Islamist” *The Times*, 4 Octubre 2007.

⁷⁹ “Some officials worried aloud that a year of unrest, violent and political intrigue in Pakistan may undercut Bush’s last chance to root out Osama bin Laden from the lawless territory where Al Qaeda has regrouped and could cripple and renewed administration effort to turn around the war against Taliban insurgent in Afghanistan” Sanger, David E. and Rohde, David “US policy facing a nightmare in Pakistan” *International Herald Tribune*, 22 de octubre de 2007, p. 4.

⁸⁰ “Las acusaciones de corrupción y su pacto con Musharraf han puesto su imagen en entredicho” Mir Amir y Arévalo, Julia “¿Un símbolo de libertad o una oportunista sedienta de poder? *El Mundo*, 19 de octubre de 2007, p. 29.



- Maley, William (ed) (2001): *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, London, C Hurst & Co
- Omar, Rageed “Pakistan the Ex-Prime Minister’s roadshow” *New Stateman*, 16 de septiembre de 2007.
- Page, David; Singh, I Anita; Moon, Penderel and Khosla G.D (2002): *The Partition Omnibus*. Oxford India Paperbacks, New Delhi, p. xxiv.
- Priego, Alberto “La desestabilización de Pakistán. El Régimen de Musharraf acorralado por los islamistas” *Safe Democracy*, Julio de 2007
- Priego, Alberto “Musharraf Presidente por un día” *Safe Democracy*, Octubre 2007
- Quereshi, Ishtiaq Hussain (1985): *The Muslim Community of the Indo-Pakistan Subcontinent*, New Delhi
- Sanger David E. and Rohde, David “US policy facing a nightmare in Pakistan” *International Herald Tribune*, 22 de octubre de 2007
- Shahzad, Sahhed “Bhutto bombing kicks off war on US plan” *Asia Times*, 23 de octubre de 2007
- Tonchev, Plamen (2006): *Pakistán. El Corán y la Espada*. Madrid, Editorial La Catarata



LA INFLUENCIA DE LA IDEOLOGÍA NEOCONSERVADORA EN LA GESTACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA GUERRA DE IRAK

Manuel R. Torres ¹

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Resumen:

Entender la lógica de un conflicto bélico exige que nos adentremos en cual es la ideología que informa alguna de sus decisiones fundamentales. En este artículo se parte de que la invasión norteamericana de Irak, en 2003, estuvo fuertemente influenciada por algunos de los postulados teóricos del pensamiento neoconservador. A lo largo de este trabajo, se analizan algunos de los principales episodios de este conflicto (la percepción de la amenaza, el planeamiento militar, las previsiones políticas, etc.) interpretándolos como un intento de sus responsables por alcanzar la coherencia con las preconcepciones e ideas básicas de esta ideología.

Palabras clave: guerra, ideología; neoconservadurismo; Irak; Estados Unidos; estrategia; política; armas de destrucción masiva.

Title in English: “The Influence of the Neoconservative Ideology in the Preparation and Conduction of the Iraq War”

Abstract:

Understanding the logic of a war requires us to explore the ideology on which some of its fundamental decisions are based. This article starts from the assumption that the U.S. invasion of Iraq in 2003 was strongly influenced by some of the theoretical tenets of the neoconservative thinking. In this study, some of this conflict's main episodes – threat perception, military planning, political previsions, etc. – are analyzed, interpreting them as an attempt of the decision makers to achieve coherence with the basic preconceptions and ideas of that ideology.

Keywords: war; ideology; neoconservatism; Iraq; United States; strategy; politics; weapons of mass destruction.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Manuel R. Torres Soriano es Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. *Dirección:* Departamento de Derecho Público, Universidad Pablo de Olavide, Edificio nº 6 - Manuel José de Ayala, Ctra. de Utrera, km. 1, 41013 Sevilla, España. *E-mail:* mrtorsor@upo.es.



Introducción

Hablar de la guerra es hacer referencia a un complejo y opaco proceso de toma de decisiones. Ha sido habitual tratar de analizar estos acontecimientos a través del estudio del perfil psicológico de las élites, los objetivos políticos de la guerra, la estrategia militar, el papel de la opinión pública, las disponibilidades materiales y económicas, e incluso la forma en que determinadas experiencias históricas pueden llegar a condicionar el desarrollo de la guerra. Menos frecuente, ha sido tratar de acercarse a este proceso, a través del análisis de la visión ideológica que subyace en las decisiones de sus principales protagonistas. Dicha perspectiva parece abandonarse, en la medida en que para muchos analistas, no volverá a producirse un tipo de enfrentamiento (como los de la II Guerra Mundial y la Guerra Fría) donde el elemento ideológico ocupe un papel central.

Sin embargo, toda intervención armada está condicionada por un conjunto de ideas que aportan un marco explicativo sobre la propia identidad del individuo y la realidad que le rodea. A pesar de que en los últimos tiempos ha sido frecuente equiparar ideología con una comprensión deliberadamente distorsionada de la realidad, lo cierto es que este tipo de interpretaciones siguen gozando de una enorme vigencia en los más diferentes ámbitos. De hecho, las ideologías aportan un cierto confort psicológico al individuo, ya que eliminan gran parte de la incertidumbre que supone vivir en un mundo complejo, facilitan su proceso cognitivo y le aportan una explicación asumible de la realidad, y de cuales deben ser sus pautas de actuación.

En este artículo, mantenemos la tesis de que dichos elementos ideológicos han jugado un papel esencial a la hora de explicar algunos conflictos bélicos contemporáneos; los cuales sólo tienen lógica si ponemos en relación sus principales decisiones con la búsqueda de una coherencia de carácter ideológico. Para desarrollar esta hipótesis, tomaremos como estudio de caso la gestación y desarrollo de la invasión norteamericana de Irak en 2003. Dicha acción bélica resulta paradigmática por la influencia que en ella tuvo una corriente de pensamiento comúnmente conocida como neoconservadurismo; ideología a la cual se hayan adscritos algunos de los decisores clave de este conflicto.

En los próximos epígrafes, trataremos de ejemplificar como algunos de los principales episodios de esta guerra han sido el resultado de decisiones adoptadas al amparo de un determinado esquema ideológico, sin el cual, difícilmente podemos entender la intencionalidad de algunas políticas estadounidenses.

1. Rasgos básicos del pensamiento neoconservador

De manera generalizada se ha contemplado a los *neocon*, no sólo como la facción más influyente del Partido Republicano, sino también como la más genuina esencia de la derecha política estadounidense. Sin embargo, dicha percepción dista mucho de ser totalmente cierta. Algunos de los más destacados representantes de esta tendencia, provienen de las filas de la izquierda estadounidense, de la cual heredan un marcado idealismo acerca de cuáles deben ser los fines de la actuación política americana. Se trata del mismo idealismo que, en un determinado momento, les lleva a abandonar las filas del Partido Demócrata, al considerar que este ignora dos realidades fundamentales:



- a) Ha despreciado históricamente la magnitud de determinadas amenazas que ponen en peligro la subsistencia de la libertad y la democracia en el mundo.
- b) No es consciente de la enorme capacidad transformadora, y de la legitimidad que tienen los Estados Unidos para usar sin restricciones su fabuloso caudal de poder económico y militar².

La corriente neoconservadora ha cobrado notoriedad a partir de sus planteamientos en política exterior, sin embargo resulta paradójico que sus ideólogos reconozcan que el neoconservadurismo no tiene unas propuestas diferenciadas acerca de lo que debe ser la política exterior de los Estados Unidos:

(...) no hay un conjunto de creencias neoconservadoras acerca de la política exterior, sólo un conjunto de actitudes derivadas de la experiencia histórica. (...) Estas experiencias pueden ser resumidas en las siguientes tesis (como diría un marxista): Primera, el patriotismo es un sentimiento natural y saludable que debe ser promovido por las instituciones públicas y privadas. (...) Segunda, el gobierno mundial es una idea terrible ya que puede llevar a la tiranía mundial. (...) Tercera, los hombres de estado deben, ante todo, tener la habilidad para distinguir a los amigos de los enemigos. Esto no es tan sencillo como suena, como demuestra la historia de la Guerra Fría.³

En esta visión política subyace un profundo pesimismo sobre el mundo que les rodea. Irving Kristol, considerado el verdadero fundador de esta corriente, no duda en calificar a sus miembros como “progresistas atracados por la realidad”⁴. Según ellos, nuestra circunstancia más inmediata está marcada por el auge de determinadas amenazas que ponen en riesgo algunos de los principales logros de la civilización occidental. Sucesos como los atentados del 11 de septiembre de 2001, no hacen sino poner en evidencia el fracaso de las políticas reactivas. “El mundo puede tornarse peligroso a una velocidad sorprendente”⁵, lo cual hace necesario contemplar el presente como una efímera oportunidad para anticiparse, antes de que sea demasiado tarde.

En el neoconservadurismo existe una defensa a ultranza del unilateralismo político. Si bien, la acción concertada con los aliados, y la obtención de un amplio apoyo de la opinión pública internacional, es un objetivo deseable, la magnitud de las nuevas amenazas, hace que su importancia quede devaluada, sobre todo si para alcanzarlos es necesario renunciar a una rápida reacción que evite que estos riesgos alcancen un “punto de no retorno”. Una escena internacional plagada de regímenes liberticidas y grupos terroristas dotados de armamento no convencional, hace superflua y peligrosa la pesada maquinaria del derecho internacional, y de las burocratizadas organizaciones multilaterales.

Los *neocon* detectan que las principales divergencias con sus socios tradicionales, no sólo han tenido como origen los medios a través de los cuales han de hacer frente a estas amenazas, sino incluso la percepción de qué es lo que constituye un peligro y qué no. Para los miembros de esta corriente la debilidad militar de determinados países, puede conducirles a

² El profesor Eliot Cohen, uno de los más destacados académicos neoconservadores, lo reconoce así: “Prácticamente en toda esfera de la máquina de guerra domina Estados Unidos, lo que constituye un fenómeno sin precedentes en la historia militar. (...) Planteado así, el poderío militar estadounidense parece invitarnos a la arrogancia”. Véase: Cohen, Eliot A: “La historia y la hiperpotencia”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, nº 4, (octubre-diciembre 2004)

³ Kristol, Irving: “The Neoconservative Persuasion”, *The Weekly Standard*, Vol. 8, Nº 47 (August 25, 2003).

⁴ Kristol, Irving. (1999): *Neo-conservatism: The Autobiography of an Idea*, Chicago, Ivan R. Dee Publisher.

⁵ Kristol, William & Kagan, Robert. (2005): *Peligros Presentes*, Córdoba, Almuzara, p. 50.



la propia negación de la realidad. Se trata de una “patología” que afecta especialmente a los países europeos, y que puede constituir un grave contratiempo para los Estados Unidos. Especialmente, si su país se ve enfrascado en interminables conversaciones y acuerdos diplomáticos para lograr un apoyo que nunca tendrá lugar.

Son las potencialidades propias de cada país lo que determina realmente las premisas teóricas que despliega cada nación en el plano internacional. De ahí que los neoconservadores creen que la fuerza militar norteamericana ha creado una cierta propensión a utilizar dicha fuerza, mientras que la debilidad europea se ha traducido en una aversión a utilizar el poder militar. El “viejo continente” está profundamente interesado en habitar en un mundo regido por el derecho internacional, donde el “poder duro” es irrelevante, ya que estos países no tienen capacidad para actuar en otro tipo de escenario. Por lo tanto, la oposición europea (y la de otros muchos países) al unilateralismo, no proviene tanto de una convicción ideológica, sino del hecho de que esos países, aunque lo desearan, nunca podrían llevar a cabo una política de este tipo⁶.

Sin embargo, la visión neoconservadora no se agota en una defensa desacomplejada de la necesidad norteamericana de caminar en solitario. Esta corriente también ha sido catalogada de “realismo ideológico”, ya que al realismo que tradicionalmente ha prevalecido en la política exterior estadounidense, se han incorporado una serie de conceptos que dan primacía a los valores y la moralidad inherente de la política americana, y a la necesidad de extender los mismos al resto del mundo:

El pueblo Americano ve a su nación como algo excepcional, con una misión específica en el mundo. Esta misión tiene un inseparable componente moral: nuestra política exterior debe hacer del mundo un lugar mejor para la humanidad que lo habita. Hay consenso en esto. Pero no hay consenso en cómo lograrlo.⁷

Dichos conceptos tienen su origen en la propia naturaleza humana, y por tanto, pueden encontrar acomodo en cualquier región del planeta, independientemente de las tradiciones y las especificidades culturales de cada país. Dichos valores, basados en la libertad individual, la democracia, la igualdad y la justicia, son objetivamente superiores a los de muchos otros “modelos alternativos” a la hegemonía estadounidense. Esta superioridad moral, lleva a los *neocon* a atribuir los contradictorios sentimientos de dependencia y hostilidad hacia su país, a una cualidad innata de la naturaleza humana: el resentimiento hacia el poderoso. Aunque esta corriente asume que en ocasiones su país ha sido torpe en el ejercicio de su poder, muchas de las críticas que recibe son totalmente injustas, puesto que dicha hegemonía (incluso cuando es aplicada de forma desigual) “hace más por atraer que por repeler a otros pueblos y naciones”⁸. De hecho, consideran que ningún otro país hubiese sido capaz de desempeñar ese liderazgo mundial obteniendo un mayor grado de aceptación, ya una de las características más acusadas de la política exterior norteamericana, ha sido la identificación de los intereses ajenos con los propios. Esta convicción ha pasado a ser una “segunda naturaleza” de la política estadounidense, desde el momento en que, finalizada la Segunda Guerra Mundial, asume como principio orientador que la prosperidad americana no puede tener lugar en ausencia de una prosperidad global.

⁶ Véase: Kagan, Robert. (2003): *Poder y Debilidad*, Madrid, Taurus.

⁷ Kristol, Irving: “A Post-Wilsonian Foreign Policy”, *AEI Online*, (August 2, 1996), en: http://www.aei.org/publications/pubID.17311.filter.all/pub_detail.asp

⁸ Kagan, Robert: “The benevolent empire”, *Foreign Policy*, Nº 111, (Summer 1998), pp. 24-35.



El papel de los Estados Unidos no debe ceñirse únicamente a mantener y moldear un ficticio y peligroso equilibrio de poderes. La permanencia de despóticos políticos, que promueven la proliferación armamentística y el fanatismo, resulta incompatible con el mantenimiento de la seguridad norteamericana. Los neoconservadores consideran que el deseo de apaciguar e integrar en el sistema internacional a regímenes no democráticos, constituye un peligroso autoengaño, ya que aquellos sistemas que no respetan la vida y los derechos de sus propios ciudadanos, difícilmente podrán respetar los derechos de sus vecinos⁹. Muchas de las dictaduras aparentemente “amigas”, se convierten inevitablemente en amenazas en el largo plazo. Se trata de regímenes que, a pesar de su discurso oficial, han encontrado una “válvula de escape” para su descontento doméstico, en el fomento del odio hacia los Estados Unidos de América, país al que han responsabilizado de todos sus males. La nacionalidad saudí de la mayoría de los terroristas del 11-S, es una buena prueba de cómo la seguridad estadounidense “penderá de un hilo”, mientras sigan existiendo regímenes que basan su equilibrio social en la búsqueda de un enemigo exterior, que consigan cohesionar a la comunidad, y eviten que esta reflexione sobre las verdaderas causas de su pobreza y falta de libertad.

Esta ideología no sólo propone una “purificación” de las tradicionales alianzas de su país, sino también el inicio de un movimiento de transformación política a lo largo y ancho del mundo. Sus miembros están firmemente convencidos de que promover la paz y la seguridad en el mundo está fundamentalmente conectado con la promoción de la libertad, ya que las democracias no declaran la guerra a otras democracias. Cualquier gobernante cuya continuidad dependa del refrendo popular no se embarcará en causas tan impopulares como las de una agresión militar. En cambio, las dictaduras necesitan de manera estructural buscar un enemigo que justifique la opresión y privaciones a la que someten a sus ciudadanos.

Para los neoconservadores, el deseo de libertad está firmemente asentado en la naturaleza del hombre, sin embargo, las enormes maquinarias represivas de algunos regímenes hacen inviable la aparición de movimientos populares que derriben estas autocracias. Muchos de los gobiernos enemigos de EE.UU., han construido auténticas “sociedades del miedo”, donde la aspiración unánime hacia la libertad no puede aflorar debido a las terribles consecuencias que esperan a los disidentes. América puede revertir esta situación, comprometiéndose con cualquier movimiento que trate de poner fin a la tiranía. Este apoyo no debe estar ceñido únicamente al ámbito de las palabras, sino que la nación estadounidense también debe recurrir a su extraordinario caudal de poder militar para iniciar este movimiento transformador.

Esta corriente está firmemente convencida de que la mayoría de estos regímenes se derrumbarán una vez que hayan perdido su imprescindible maquinaria de represión. La libertad es contagiosa, lo que lleva a los *neocon* a considerar que su país no tendrá que verse envuelto en la derrota de todas las tiranías del planeta. Una vez que se haya iniciado ese movimiento, millones de habitantes del planeta podrán percibir que la democracia y la libertad pueden triunfar y asentarse en países que nunca antes han experimentado esas realidades. Ese germen se extenderá a los países vecinos, afectando a las bases sobre las cuales se asienta el poder de muchas dictaduras, las cuales no podrán soportar durante mucho tiempo el agravio comparativo. En poco tiempo, la única alternativa será dejar paso a las demandas populares que tratan de emular la prosperidad y el éxito de los países que han abrazado la democracia.

⁹ Véase: Sharansky, Natan & Dermer, Ron. (2004): *The Case for Democracy. The Power of Freedom to Overcome Tyranny & Terror*, New York, Public Affairs.



Una vez enumeradas algunas de las principales tesis de esta corriente, se hace necesario que nos planteemos cuales han sido los mecanismos de influencia que explican la importancia que ha alcanzado este proyecto ideológico¹⁰.

En primer lugar, debemos tener claro que los *neoon* ni tienen un origen, ni han llevado a cabo su acción dentro de las estructuras partidistas de los Estados Unidos. De hecho no hablamos de políticos en sentido estricto, sino que se trata de un grupo de intelectuales y creadores de opinión, que carecen de una estructura organizativa formal. Si bien es cierto que un buen número de ellos, han adquirido responsabilidades de gobierno (Paul Wolfowitz, Richard Perle, Douglas Feith, Stephen Hadley, Lewis “Scooter” Libby, John R. Bolton, Peter Rodman, Zalmay Khalizad, Eliot A. Cohen, etc), no se trata de un conjunto de políticos que hayan accedido al poder a través de cargos electos. Ha sido precisamente su influencia intelectual sobre aquellos que sí habían accedido al poder tras ganar una contienda electoral, lo que les ha aupado a los puestos de decisión política. Por lo tanto, ni dependen de un electorado amplio, ni pretenden ejercer su influencia sobre grandes masas de población. Su campo de actuación se mueve en el terreno de las ideas: son escritores, articulistas, profesores universitarios, investigadores e incluso abogados. Esta vía de actuación, está inspirada en uno de sus filósofos de referencia: Leo Stauss, el cual consideraba que una de las mejores formas de evitar las tendencias autodestructivas de la democracia, es a través de una élite instruida capaz de guiar a las masas¹¹. Esa autopercepción de formar parte de una élite pensante que debe guiar el curso político de la nación, les lleva a escribir artículos de prensa, libros, conferencias y a crear “laboratorios de ideas”, con el objetivo de que sus propuestas gocen de acogida entre aquellos que deben tomar las decisiones.

Sin embargo, aquí reside su principal debilidad, ya que no estamos haciendo referencia a una corriente de pensamiento plenamente insertada en un partido político de tradición centenaria, sino que su vigencia está inevitablemente unida a que políticos concretos se identifiquen con sus postulados. De ese modo, es constatable como, durante el primer mandato del presidente George W Bush esta corriente alcanzó su mayor grado de influencia, mientras que el segundo fue el propio mandatario americano el que decidió tomar distancia como consecuencia de la lamentable evolución la postguerra iraquí.

2. Percepciones sobre el enemigo

La designación del régimen de Sadam Hussein como una de las mayores amenazas a la seguridad norteamericana, no es una aportación exclusiva del pensamiento neoconservador. La hostilidad popular hacia el régimen *baazista* bebe directamente de la campaña de concienciación popular que antecedió a la primera Guerra del Golfo (1990-1). Desde la administración americana y desde la práctica totalidad de los medios de comunicación nacionales, se difundió la imagen de un peligroso tirano, cuya permanencia en el poder constituía una amenaza existencial para el mundo civilizado. El relato de los horrores de la invasión de Kuwait, la descripción de los crueles y delirantes hábitos de conducta del dictador y su camarilla, junto al miedo a una posible conflagración nuclear, cosecharon entre la opinión pública norteamericana uno de los mayores niveles conocidos de respaldo popular hacia una guerra que debía “barrer” el régimen de Sadam. Eso explica por qué la sociedad

¹⁰ Para un mayor desarrollo de estos mecanismos, véase: Manglano, Percival: “Los Neoconservadores”, *GEES Colaboraciones*, nº 18 (10 de septiembre de 2003), en <http://www.gees.org/articulo/130>

¹¹ Véase: Micklethwait, John & Wooldridge, Adrian. (2006): *Una nación conservadora. El poder de la derecha en Estados Unidos*, Barcelona, Debate.



americana (y buena parte de la clase política) no entendió fácilmente como su país no “completó el trabajo” derrocando al dictador¹². En la imaginaria popular siguió pesando durante años determinados mensajes que en los meses previos a la guerra habían equiparado al sátrapa iraquí con el propio Adolfo Hitler¹³. Esta hostilidad estaba demasiado arraigada como para que los ciudadanos olvidasen sus miedos y aceptasen sin más, unos fríos cálculos geoestratégicos que recomendaban la permanencia en el poder del tirano como contrapeso al régimen de los *ayatolas*.

La aportación neoconservadora a la “cuestión iraquí”, no sólo consistió en presentar una propuesta política que enlazaba perfectamente con los miedos populares, sino que terminó identificando el régimen de Sadam con el origen de todos los males de Oriente Medio. Su pesimismo característico, les llevó a considerar que la permanencia del tirano era incompatible con cualquier sentimiento de seguridad por parte de los Estados Unidos. En una fecha tan temprana como 1992, los prominentes neoconservadores Lewis Libby y Paul Wolfowitz elaboraron para el entonces Secretario de Defensa Dick Cheney, un informe donde recomendaban un ejercicio preventivo de fuerza militar. Seis años más tarde, un grupo de miembros del *think tank* neoconservador *Project for the New American Century* (PNAC)¹⁴ (entre los cuales se encontraban ocho futuros miembros del gobierno de George W. Bush) firmaban una carta abierta al presidente Clinton donde insistían que el cambio de régimen en Irak debía ser un objetivo prioritario de la política exterior estadounidense.

Los miembros de esta corriente no sólo consideraron a Irak como el origen de la inestabilidad en la región y la causa del fracaso de los acuerdos de paz entre palestinos e israelíes; sino que esta particular visión también les llevó a dar credibilidad a toda una serie de estrafalarias teorías, que responsabilizaban a Sadam Hussein de los ataques terroristas contra el *World Trade Center* en 1993 y otra serie de objetivos domésticos¹⁵.

La percepción sobre la dimensión de la amenaza iraquí estaba tan arraigada, que una vez producidos los ataques del 11-S, algunos miembros de la administración Bush asumieron de manera instantánea que el responsable de los atentados era su archienemigo iraquí. Según el periodista Bob Woodward, inmediatamente después de los ataques, el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz dijo a su gabinete: “Hay de un diez a un cincuenta por ciento de probabilidades de que Saddam esté envuelto”. Uno días más tarde, el propio presidente Bush comentaba a sus asesores: “Creo que Irak está implicada, pero no voy a atacarla por ahora”¹⁶.

A pesar de que ninguna evidencia vinculaba Irak con los atentados terroristas contra Estados Unidos, los neoconservadores interiorizaron que la ofensiva contra Al Qaeda y Sadam eran episodios de una misma guerra contra las causas de la inseguridad y la falta de

¹² Véase: Bennett, W. Lance & Paletz, David L. (ed.) (1994): *Taken by Storm. The Media, Public Opinion, and U.S Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, The University of Chicago Press.

¹³ Véase: Western, Jon “The War Over Iraq: Selling War to the American Public”, *Security Studies*, Vol. 14, nº 1, (January–March 2005), pp. 106–139.

¹⁴ Esta institución se define en su página web como “una organización educativa sin ánimo de lucro dedicada a unas pocas propuestas fundamentales: que el liderazgo americano es bueno tanto para América como para el mundo; y que este liderazgo requiere fortaleza militar, energía diplomática y compromiso con los principios morales.” Disponible en: <http://www.newamericancentury.org/>

¹⁵ Véase el libro de la principal defensora de esta idea conspiratoria: Mylroie, Laurie. (2000): *Study of Revenge: Saddam Hussein's Unfinished War Against America*, Washington D.C., The AEI Press. Y la crítica a estos argumentos en: Bergen, Peter: “Armchair Provocateur. Laurie Mylroie: The Neocons' favorite conspiracy theorist”, *The Washington Monthly*, (December 2003), en <http://www.washingtonmonthly.com/features/2003/0312.bergen.html>

¹⁶ Véase: Woodward, Bob. (2002): *Bush at War*, New York, Simon & Schuster.



libertad en el mundo. De ahí, que los preparativos para invasión de Irak diesen comienzo de manera inmediata. De hecho, una semana después de los atentados del 11S, el PNAC publicaba una carta abierta al presidente Bush en la cual recordaba el que consideraban un paso fundamental en la ofensiva internacional que Estados Unidos estaba a punto de desencadenar:

Estamos de acuerdo en que el objetivo clave, lo que no significa que sea el único objetivo, de la actual guerra al terrorismo debe ser, capturar o matar a Osama Bin Laden, y destruir su red de asociados. (...) Puede ser que el gobierno iraquí haya facilitado algún tipo de asistencia al reciente ataque en los Estados Unidos. Pero incluso si las evidencias no vinculan directamente a Irak con el ataque, cualquier estrategia que apunte a la erradicación del terrorismo y sus patrocinadores debe incluir un decidido esfuerzo para remover a Sadam del poder en Irak. Un fracaso a la hora de acometer este esfuerzo constituye una temprana y quizás decisiva rendición en la guerra al terrorismo internacional.¹⁷

3. Obsesión por los “peores escenarios”

Muchos de los cálculos en las cuales se basa la decisión de acometer una guerra, están basados en informes de inteligencia sobre las capacidades e intenciones previsibles del enemigo. Dichos “productos” distan mucho de ser descripciones exhaustivas, o recomendaciones unívocas sobre cómo actuar. Las limitaciones lógicas de todo servicio de inteligencia para acceder al conocimiento de realidades deliberadamente ocultas, hace inevitable que dichas informaciones consistan en ambiguas aproximaciones¹⁸, bajo la forma de una “horquilla” donde se contemplan varios posibles escenarios. De ese modo, le corresponde al responsable político adoptar una decisión basándose en qué escenario de los que se le presentan, considera más cercano a la realidad.

Los *neocon* han introducido, casi con un carácter estructural, la preferencia por el peor de los escenarios posibles. Consideran que cuando el tema a tratar es la amenaza proveniente de enemigos dispuestos a utilizar cualquier medio para derrotar a América, no hay margen para apostar por la opción más favorecedora, ya que las consecuencias de un error de cálculo pueden ser catastróficas. Según esto, la constatación del elevado grado de desarrollo que alcanzó el programa nuclear iraquí con anterioridad a la primera guerra del Golfo¹⁹ (muy por encima de lo que indicaba los tranquilizadores informes de la comunidad de inteligencia norteamericana), constituyen una prueba irrefutable de lo equivocado del esquema de pensamiento imperante en la clase política: un grupo humano que tiende de manera instintiva a dar prioridad a aquella alternativa que le resultaba menos molesta, y que no compromete sus expectativas electorales. Según el periodista Ron Suskind, el propio vicepresidente Dick Cheney habría formulado este nuevo paradigma reflexionando sobre la posibilidad de que la organización terrorista Al Qaeda pudiese dotarse de estas mortíferas armas: “Si hay un uno por ciento de probabilidades de que científicos pakistaníes estén ayudando a Al Qaeda a

¹⁷ Project for the New American Century: “Letter to President Bush on the War on Terrorism” (September 20, 2001), en: <http://www.newamericancentury.org/Bushletter.htm>

¹⁸ Véase: Berkowitz, Bruce D: “The Big Difference Between Intelligence and Evidence”, *The Washington Post*, February 2, 2003; Berkowitz, Bruce D. & Goodman, Allan E. (2000): *Best Truth. Intelligence in the Information Age*, New Haven, Yale University Press.

¹⁹ Véase: Pollack, Kenneth M. “Spies, Lies, and Weapons: What Went Wrong”, *The Atlantic Monthly*, (January/February 2004), en <http://www.theatlantic.com/doc/200401/pollack>.



desarrollar un arma nuclear, debemos tratar esta amenaza en términos de nuestra respuesta como si fuese una certeza”²⁰

Esta visión tuvo su plasmación en “La Estrategia de Seguridad Nacional” de 2002²¹. Este importantísimo documento consagró la llamada “teoría del ataque preventivo”, lo que supuso un punto de inflexión en la trayectoria de una política exterior marcada por décadas de contención y disuasión. La “Estrategia” está plagada de contundentes afirmaciones, como aquella que postula que los EE.UU. deben reservarse el derecho a tomar “acciones preventivas para defenderse, incluso en el caso de que se desconozca la hora y el lugar en que se cometerá el ataque enemigo”.

Bajo este esquema de pensamiento, las sospechas sobre la reanudación del programa nuclear iraquí se transformaron en verdades incontestables. De ese modo, una vez que “la cuenta atrás” había comenzado, cualquier demora en una respuesta militar constituía una peligrosa pérdida de oportunidades.

4. Desconfianza hacia el elemento burocrático

Bajo la visión neoconservadora, gran parte de las grandes organizaciones del gobierno estadounidense habían entrado desde hacía tiempo en una espiral de burocratización y adecuación a un peligroso *status quo*. Estos factores, no sólo habían esterilizado elementos claves del sistema de defensa norteamericano, sino que incluso las había llevado a trabajar en una dirección opuesta a los intereses estratégicos de la nación. Esa desconfianza ideológica hacia algunos de los grandes organismos gubernamentales, asentó notablemente la decisión de llevar a cabo la invasión de Irak, ya que algunas de las principales voces críticas procedían de aquellos organismos cuyas verdaderas motivaciones eran puestas en duda.

A pesar de que el Departamento de Defensa se convirtió en la punta de lanza de la estrategia neoconservadora, el Pentágono no se libró de los ímpetus transformadores de esta corriente. Según los *neocon*, un buen número de los altos oficiales del ejército, no sólo no eran suficientemente conscientes del fabuloso potencial de la maquinaria militar americana, sino que, con demasiada frecuencia, habían paralizado las directrices políticas del gobierno culpando de ello a una ficticia falta de recursos y personal. Rumsfeld y sus principales asesores estaban dispuestos a demostrar lo erróneo de esta mentalidad, y para ello abrazaron con fervor el polo más tecnológico de la RMA (la “Revolución en los Asuntos Militares”), para demostrar cómo era posible obtener más resultados con menos esfuerzo. El escaso número de tropas necesarias para lograr el éxito en la misión destinada a derrotar al régimen de los talibán, fue interpretado por estos políticos como la confirmación de sus tesis acerca de cómo era posible alcanzar la victoria rentabilizando adecuadamente la supremacía tecnológica de su país. El “modelo afgano” de hacer la guerra²², no sólo fue una inspiración para su diseño de la intervención en Irak, sino que reforzó su particular visión acerca de cómo deberían hacer frente a las reticencias de los militares a la hora de adaptarse a esta “nueva mentalidad”. Según el periodista del *Washington Post*, Thomas Ricks, el propio Rumsfeld

²⁰ Véase: Suskind, Ron (2006): *The One Percent Doctrine. Deep Inside America's Pursuit of its Enemies Since 9/11*, New York, Simon & Shuster, p. 62.

²¹ The White House: “The National Security Strategy of the United States of America” (September 2002), en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>

²² Véase: Biddle, Stephen D.: “Allies, Airpower, and Modern Warfare. The Afghan Model in Afghanistan and Iraq”, *International Security*, vol. 30, nº 3 (Winter 2005/06), pp. 161–176.



comentó: “estos tipos militares no están tan autorizados en sus pronunciamientos como pretenden. Voy a ser un poco más escéptico en esto. Podemos hacer esta cosa mucho más pequeña de lo que ellos piensan”²³ Según esto, los decisores políticos debían relativizar las resistencias de la cúpula militar, ya que buena parte de sus objeciones se debían precisamente al conformismo y la “degradación burocrática” del *ethos* militar. La consecuencia lógica era no sólo una devaluación de la perspectiva militar en los planes para Irak, sino también una creciente intervención de la esfera política en todos los niveles de la acción bélica, incluyendo los tácticos y operativos²⁴.

La Central de Inteligencia Americana (CIA) fue uno de los organismos que más padecieron este menoscabo. Según los *neocon* del gobierno, esta organización padecía una auténtica falta de amplitud de miras a la hora de llevar a cabo el análisis de la información disponible. La interferencia gubernamental, llevó a algunos miembros de la agencia a denunciar que desde el gobierno se forzaba una interpretación politizada de los datos disponibles, prestando atención solamente a aquellos que respaldaban la tesis deseada. Según un miembro de la agencia: “simplemente miraban aquello que ellos buscaban, cuando encontraban algo que apoyaba su tesis, lo aceptaban como algo objetivo”²⁵

El descontento de los miembros del gobierno hacia los “productos” de la CIA, llevó a que al líder del Pentágono a crear su propia célula de inteligencia en octubre de 2001: *The Counter Terrorism Evaluation Group* (CTEG), organismo compuesto por una serie de destacados neoconservadores que se dedicaron a revisar la inteligencia disponible sobre el terrorismo e Irak²⁶. Se trataba de la misma documentación que había sido revisada por los analistas de la CIA, y que les había llevado a mirar con escepticismo la reanudación del programa nuclear iraquí, y a descartar cualquier tipo de vínculo entre Sadam y la organización terrorista Al Qaeda. Pero que sometidos a los “nuevos esquemas de interpretación”, permitió reforzar el argumento de la posibilidad de que un Irak nuclear, pudiese dotar de este armamento a la organización de Bin Laden, para que fuese esta, la que llevase a cabo la venganza del dictador contra los Estados Unidos.

Esta desconfianza hacia el elemento burocrático afectó igualmente, a uno de los departamentos clave de la acción exterior estadounidense. Los *neocon* llegaron a la conclusión de que el Departamento de Estado estaba intentando sabotear los planes de guerra. De hecho, era de sobra conocido que el responsable de este departamento, el “realista” Colin Powell, era un completo escéptico en torno a los previsibles efectos del derrocamiento del dictador iraquí. Este prestigioso general había desarrollado años atrás toda una doctrina²⁷ acerca de cual debían ser las condiciones bajo las cuales su país debería acometer una nueva empresa bélica. Los principales puntos de esta teoría diferían notablemente de la percepción neoconservadora sobre el uso del poder armado: a) que el objetivo fuese importante y claramente definido; b) que hubiese fallado previamente la negociación y diplomacia; c) que la fuerza militar pueda conseguir el objetivo político deseado; d) que los costos y los riesgos

²³ Véase la entrevista a Thomas Ricks en el documental de *Frontline*: “The Lost Year in Irak” (2006), en: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/yearinirak/interviews/ricks.html>

²⁴ Véase: Desch, Michael C: “Bush and the Generals”, *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 3 (May/June 2007).

²⁵ Véase: Fitzgerald, Michael & Lebow, Richard Ned. “Iraq: The Mother of all Intelligence Failures”, *Intelligence and National Security*, Vol. 21, nº 5, (October 2006), pp. 884 – 909.

²⁶ Véase: Benjamin, Daniel & Simon, Steven. (2005): *The Next Attack. The Failure of the War on Terror and a Strategy for Getting it Right*, New York, Times Book.

²⁷ Véase: García Cantalapiedra, David: “El uso de las Fuerzas Armadas en la política exterior de EEUU y el futuro de la doctrina Weinberger-Powell tras el fin de la post-Guerra Fría: ¿el fin del síndrome Vietnam?”, Conferencia Internacional “La seguridad europea en el siglo XXI” Universidad de Granada, (5-9 de noviembre de 2001).



sean aceptables en términos de las ganancias esperadas; e) que se hayan valorado adecuadamente las posibles consecuencias. En torno a este último punto, cobró especial popularidad un comentario hecho por el propio Powell ante otros miembros de la administración Bush, sobre las consecuencias del fracaso en Irak, se trata de “la regla del almacén de porcelana”: “Si lo rompes, te lo quedas”²⁸.

Los organismos regidos por los neoconservadores trabajaron arduamente para retener cualquier tipo de competencia relacionada con la gestión de la guerra, tratando de desplazar al Departamento de Estado de cualquier asunto relacionado con la misma. Según ellos, este organismo sólo estaba interesado en exportar una amplia burocracia sobre el nuevo Irak, con el objeto de llevar a cabo un prolongado y costoso proceso de reconstrucción nacional, algo a lo cual se oponían frontalmente los miembros de esta corriente. De ese modo, se perdió la posibilidad de utilizar, uno de los organismo más experimentados de la administración americana, en las labores de reconstrucción, cooperación internacional y gestión política. En su lugar el Departamento de Defensa creó a escasos dos meses de la invasión un pequeño equipo de 200 personas, que se encargarían de gestionar labores menores, como los previsibles flujos de refugiados²⁹. La oposición neoconservadora a la intervención del Departamento de Estado era tal, que el número tres del Pentágono, Douglas Feith, no dudó en vetar varias propuestas de contratación de personal para el equipo de reconstrucción, simplemente porque eran empleados del departamento de Colin Powell, y no eran partidarios del hombre que los *neocon* propugnaban como futuro presidente de Irak: el controvertido exiliado Ahmed Chalabi³⁰.

Sin embargo, la organización que más hostilidad generaba era la Organización de Naciones Unidas (ONU). Los miembros de esta corriente son unos decididos partidarios de la retirada de su país de un organismo que perciben como desprovisto de legitimidad, y cuya existencia supone un costoso lastre para la acción exterior estadounidense. Los principales enemigos de América estaban utilizando este foro para desprestigiar y tratar de paralizar su acción militar. De hecho, los *neocon* estaban convencidos que las reticencias de este organismo a legitimar el derrocamiento del dictador estaban motivadas por meros intereses materiales. Según esto, el sistema de sanciones vigentes sobre Irak, había servido para alimentar una amplia y corrupta burocracia internacional, que veía amenaza su fuente de recursos y posibles sobornos³¹. De ese modo, se relegó a un papel secundario a un organismo con una dilatada experiencia en misiones similares en Camboya, Bosnia, Kosovo, Timor, etc. Los *neocon* expresaron reiteradamente, y en ocasiones de manera abrupta, que el reestablecimiento de la normalidad en Irak se haría sola y exclusivamente según las directrices del país que había tenido que soportar el esfuerzo de la guerra.

²⁸ Traducción libre del aforismo norteamericano “Pottery Barn rule”. Véase: Woodward, Bob (2004). *Plan of Attack*, New York, Simon & Schuster, pp. 50.

²⁹ Pollack, Kenneth M. “The Seven Deadly Sins of Failure in Iraq: A Retrospective Analysis of the Reconstruction”, *Meria Journal*, vol. 10, no. 4 (December 2006).

³⁰ Véase: Woodward, Bob (2006): *Negar la evidencia*, Barcelona, Belacqua, p. 195.

³¹ Véase: Frum, David & Perle, Richard (2004): *An End to Evil. How to win the war on terror*, New York, Ballantine Books.



5. Una visión idealizada sobre la conducta humana

La ideología neoconservadora no alberga ningún tipo de duda sobre que el principal factor que alimenta la conducta humana es el deseo de libertad³². Según esto, las tropas norteamericanas serían recibidas como libertadoras por parte de una población deseosa de desprenderse del yugo de la tiranía *baazista*. De ese modo, sólo era previsible la resistencia por parte de aquellos sectores que se estaban beneficiando directamente con la dictadura, y que por definición constituían una minoría.

Esta particular visión sobre la naturaleza humana, junto a la confianza sin límites en la superioridad tecnológica de su ejército, fueron argumentos decisivos para calcular el tamaño de la fuerza necesaria para derrotar a las fuerzas armadas iraquíes. Las 150.000 tropas previstas por Donald Rumsfeld, nada tenían que ver con los números que los líderes militares del país habían previsto para una eventual invasión del país. Así por ejemplo, el general Anthony Zinni había previsto una fuerza compuesta por un mínimo de 380.000 soldados, gran parte de los cuales deberían ocupar el país durante al menos diez años. En los cálculos de los militares más tradicionales, no sólo se había incluido la necesidad de lograr la completa derrota del ejército de Sadam, sino también los requerimientos de un escenario post-bélico donde sería necesario asegurar el dominio efectivo sobre el territorio, imponiendo el orden y la seguridad. Para los funcionarios neoconservadores, la mera idea de que lograr la paz necesitaba un mayor esfuerzo que ganar la guerra, era una idea ridícula. En sus ideologizadas previsiones, una vez hubiese sido liquidada la maquinaria coercitiva de Sadam (y por tanto la posibilidad de represalias contra la población), ningún iraquí estaría dispuesto a luchar por su antiguo opresor. En los planes de Rumsfeld se preveía que la fuerza inicial podría quedar reducida a unos escasos treinta y cinco mil soldados a la altura de otoño de 2003³³.

Los artífices de la invasión no llegaron a considerar en ningún momento la necesidad de que las tropas americanas también deberían combatir, una vez derrocado el dictador. Eso les llevó a devaluar el tamaño de una fuerza, que según los estándares propios de otros escenarios de contrainsurgencia, debía alcanzar un volumen cercano a los 500.000 soldados³⁴. Pero ante todo, les impidió detectar el momento en el cual la insurgencia estaba cobrando fuerza y empezaba a postularse como un adversario creíble a la presencia americana³⁵.

Esta preconcepción sobre las fuentes de la conducta humana, explica igualmente como la administración Bush ha interpretado las cuestiones referentes a los terroristas que operan en este país. Con anterioridad a la invasión, los *neocon* pusieron énfasis en los supuestos vínculos entre esta tiranía y las redes terroristas que orbitan en torno a Al Qaeda³⁶. Según

³² En una pregunta sobre su opinión acerca del libro de Nathan Sharansky: "The Case for Democracy", George W. Bush respondía lo siguiente: "El libro de Sharansky confirma cómo me he criado y en qué creo, y es esencialmente esto: en lo más profundo del alma de todo el mundo, hay un profundo deseo de ser libre. Esto es lo que creo. No importa donde te hayas criado, no importa tu religión, la gente quiere ser libre". Véase: "President Bush Speaks with Young Professionals in Germany", February 23, 2005, en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050223-5.html>

³³ Véase: Hendrickson, David C. & Tucker, Robert W. "Revisions in Need of Revising: What Went Wrong in the Iraq War", *Survival*, Vol. 47, nº 2, (Summer 2005), pp. 7-32.

³⁴ Byman, Daniel. "Five Bad Options for Iraq", *Survival*, vol. 47, nº. 1 (Spring 2005), pp. 7-32.

³⁵ Véase: Hoffman, Bruce. (2004): *Insurgency and Counterinsurgency in Iraq*, Santa Monica, RAND Corporation.

³⁶ Véase, por ejemplo, este artículo publicado en la más influyente revista neoconservadora, donde aborda la relación entre Sadam y Al Qaeda como un hecho perfectamente demostrado: Hayes, Stephen F: "Case Closed", *The Weekly Standard*, vol. 9, nº 11 (November 24, 2003), en: <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/378fmxyz.asp>



esto, el terrorismo que apunta directamente hacia los Estados Unidos surge, o es propiciado, por tiranías que encuentra en el fomento del odio hacia los Estados Unidos un eficaz instrumento para evitar que el descontento popular pueda volverse en contra de estos despotismos. En este sentido, Sadam y su régimen estaban tratando de instrumentalizar el terrorismo existente, ofreciéndoles un refugio seguro para preparar nuevas acciones contra el enemigo común. Una vez derrocada la tiranía desaparecería la posibilidad de que los seguidores de Bin Laden pudiesen operar desde este territorio, y por tanto, se habría avanzado un nuevo paso en la lucha global contra el terror. Sin embargo, como es bien conocido, la idea de que Irak era un propiciador del terrorismo yihadista se ha convertido en una “profecía autocumplida”³⁷. La ocupación de este país, lejos de reducir la acción de estos grupos, se ha convertido en un poderoso reclamo global que ha fortalecido el discurso de estos grupos, otorgándoles una capacidad de actuación y reclutamiento, desconocida hasta el momento³⁸.

La interpretación que los *neocon* llevaron a cabo de este incremento de la violencia, es resultado de una nueva simplificación: una vez desaparecido el tirano, y, bajo un nuevo régimen surgido de unas elecciones, era impensable que el territorio iraquí generase nuevos extremistas, ya que habrían desaparecido las causas que originan el odio fanático hacia América. De ese modo, si el territorio iraquí estaba experimentado una vertiginosa escalada de acciones terroristas, era una consecuencia de la convergencia en ese territorio de todos los terroristas que otras tiranías generan en sus propias sociedades. En ese sentido, esa escalada de la violencia era el síntoma de una tendencia beneficiosa para los Estados Unidos, puesto que le permitiría combatir en las calles de Irak a los terroristas, en vez de hacerlo en las calles de su propio país³⁹. En este sentido, tal y como planteaba el Secretario de Defensa, el reto para Washington estaba en conseguir matar o capturar más terroristas más rápido, de lo que tardaban en crearse nuevos enemigos⁴⁰. Sin embargo, la realidad de estos últimos años ha sido bien distinta, los nuevos reclutas del terrorismo yihadista no son sólo el fruto de los factores endógenos de determinados países de mayoría musulmana, sino que la ocupación norteamericana de Irak se ha convertido en un motivo en sí mismo para que miles de nuevos potenciales terroristas de todos los lugares del plantea (incluyendo, por supuesto, a la propia

³⁷ Véase: Bergen, Peter & Cruickshank, Paul: “The Iraq Effect. The War in Iraq and its Impact on the War on Terrorism”, *Mother Jones*, (March 1, 2007), en: http://www.motherjones.com/news/featurex/2007/03/iraq_effect_1.html

³⁸ Véase: Jehl, Douglas: “Iraq May Be Prime Place for Training of Militants, C.I.A. Report Concluyes”, *The New York Times*, June 22, 2005; “Declassified Key Judgments of the National Intelligence Estimate. Trends in Global Terrorism: Implications for the United States” (April 2006), en: http://www.dni.gov/press_releases/Declassified_NIE_Key_Judgments.pdf

³⁹ Según palabras del presidente Bush pronunciadas en un discurso a militares a mediados de 2005: “Irak es el más reciente campo de batalla en esta guerra. Muchos terroristas que matan hombres, mujeres y niños inocentes en las calles de Bagdad son seguidores de la misma ideología asesina que cobró las vidas de nuestros ciudadanos en Nueva York, en Washington y Pensilvania. Hay sólo un curso de acción contra ellos: Derrotarlos en el extranjero antes de que nos ataquen dentro del país. (...) Nuestra misión en Irak es clara. Perseguimos a los terroristas. (...) Parte de la violencia que ven en Irak es efectuada por asesinos crueles que se convergen en Irak para oponerse al avance de paz y libertad. (...) Pelean porque saben que la supervivencia de su ideología odiosa está en juego. Saben que en la medida que la libertad se arraigue en Irak, inspirará a millones en todo el Oriente Medio a reclamar también su libertad. Y cuando en el Oriente Medio aumente la democracia y prosperidad y esperanza, los terroristas perderán a sus patrocinadores, perderán a sus reclutas y perderán la esperanza de convertir esa región en una base de ataques contra los Estados Unidos y nuestros aliados en todo el mundo”. Véase: The White House. Office of the Press Secretary : “Declaraciones del Presidente sobre la guerra contra el terrorismo”, Fort Bragg, Carolina del Norte, (28 de junio de 2005), en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050628-7.es.html>

⁴⁰ Véase: Sanger, David E: “Study Doesn’t Share Bush’s Optimism on Terror Fight”, *The New York Times*, September 27, 2006.



sociedad iraquí) decidan abrazar el discurso de enfrentamiento civilizacional y religioso propugnado por Al Qaeda⁴¹.

6. Las limitaciones del paradigma estatal

Posiblemente, una de las mejores explicaciones para entender por qué los neoconservadores insistieron en explicar la invasión de Irak como una nueva etapa de la de la “guerra contra el terror” iniciada en Afganistán, venga dada por una de las teorías del historiador de la ciencia Thomas Kuhn⁴². Él observaba que cuando nuevos datos contradicen a teorías solidamente arraigadas, estos datos tienden a ser reinterpretados para que no se produzca esa disonancia. Los neoconservadores poseen una visión del mundo fuertemente determinada por un “paradigma estatal”: son los Estados-nación los actores verdaderamente relevantes en el escenario estatal. Los actores no estatales, como guerrillas, grupos terroristas, movimientos sociales, etc. son irrelevantes como amenazas, si estos no cuentan con el respaldo de una estructura institucional. De hecho, los *neocon* parten de que en la inmensa mayoría de los casos estos grupos son meros instrumentos de regímenes políticos deseosos de llevar a cabo una política exterior agresiva, pero que sin embargo, deben escudarse en estos grupos, porque son demasiado débiles, o no están dispuestos a soportar el coste de asumir su responsabilidad directa en la realización de estas acciones de terrorismo.

Este paradigma, si bien resultó de utilidad en el periodo de Guerra Fría, quedó claramente superado en plena era de la globalización. Cuando el presidente Bush y sus asesores se encontraron el 11 de septiembre, con un ataque inimaginable a manos de un grupo terrorista, capaz de representar una amenaza mucho más grave que la proveniente de algunos estados; determinaron que un país enemigo debía estar detrás de este grupo, no permitiendo que los datos golpearan su comprensión estratégica de la realidad. Este mismo rigorismo ideológico, impidió entender adecuadamente determinados desenlaces de la invasión iraquí. Como ya hemos señalado, les impidió contemplar la posibilidad de que las acciones armadas contra las tropas americanas pudiesen continuar, a pesar de la desintegración del régimen de Sadam. Pero más importante aún, les impidió entender la verdadera naturaleza de la creciente insurgencia contra sus tropas. Una vez que los responsables políticos tuvieron conciencia de que la violencia organizada no tenía un carácter episódico, y que ésta iba ganando con el paso del tiempo sofisticación, letalidad y alcance, recurrieron de nuevo al paradigma estatal y empezaron a culpar de manera más o menos explícita, a Siria e Irán, de ser los verdaderos artífices de la ola de violencia que estaba sacudiendo el país:

⁴¹ Entre la numerosa bibliografía que respalda esta tesis, destacamos la siguiente: Anonymous (Michael Scheuer) (2004): *Imperial Hubris. Why the West is losing the War on Terror*, Washington D.C., Brassey's Inc.; Reuven, Paz. “The Impact of the War in Iraq on Islamist Groups and the Culture of Global Jihad”, Conference on The Impact of Global Terrorism at The International Policy Institute for Counter-Terrorism (ICT), (11-14 September 2004), en: http://www.e-prism.org/images/Impact_of_the_war_in_Iraq_-_paper.pdf; Karmon, Ely: “Al-Qa'ida and the War on Terror After the War in Iraq”, *The Middle East Review of International Affairs*, vol. 10, nº 1 (March 2006); Hegghammer, Thomas: “Global Jihadism After the Iraq War”, *Middle East Journal*, vol. 60, nº 1 (Winter 2006); Nesser, Petter: “Jihadism in Western Europe After the Invasion of Iraq: Tracing Motivational Influences from the Iraq War on Jihadist Terrorism in Western Europe”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 29, nº4 (June 2006), pp. 323–342.

⁴² Véase: Kuhn, Thomas. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Pres.



Los sirios y los iraníes van a luchar ahora en Irak. Ellos no van a mandar sus ejércitos contra nosotros, sino más bien un enjambre de terroristas, desde Hezbollah a la Yihad Islámica, Hamas, Al Qaeda, Ansar al-Islam, y el resto de la mafia de la yihad.⁴³

7. Maximalismo moral

Esta corriente cree firmemente que una de las principales dolencias de la política exterior estadounidense durante los últimos años, ha sido la de carecer de una verdadera “claridad moral” que guíe su actuación. La acción exterior no ha sido siempre coherente con la retórica oficial, y con los principios morales en los cuales se fundamenta la democracia estadounidense. Con demasiada frecuencia, América ha llegado a acuerdos, ha tolerado, o incluso respaldado a determinados políticos y regímenes, cuya existencia es una auténtica negación de la idea de libertad y el respeto a los derechos humanos. Esa cínica búsqueda del interés nacional y del equilibrio geoestratégico, ha restado autoridad a su mensaje de defensa de la democracia, y ha impedido que millones de personas perciban a los Estados Unidos como un socio fiable en su lucha contra la opresión política.

Los *neocon* creen Irak es uno de los escenarios donde su país debe empezar a actuar de manera acorde a sus principios. Esta visión ideológica, explica una de las decisiones más catastróficas de toda la invasión: la “*desbaazización*” del nuevo estado iraquí. Dos de las primeras decisiones tomadas por Paul Bremer, cabeza de la *Coalition Provisional Authority* (CPA), fue apartar de sus puestos gubernamentales a los 50.000 miembros del partido *Baaz*⁴⁴, y disolver a los 400.000 componentes del maltrecho ejército iraquí. Independientemente de su grado de responsabilidad en los crímenes de Saddam, cientos de miles de soldados y antiguos empleados del régimen se vieron forzosamente removidos de sus antiguos empleos, e investigados como amenazas potenciales. La administración americana consideraba de estricta lógica que aquellos que habían formado parte de una cruel maquinaria que había reprimido la libertad de los iraquíes durante décadas, se viesan apartados de un nuevo aparato político, el cual debía estar fundamentando en unos principios morales diametralmente opuestos. Parte de la justificación de esta decisión se hizo apelando a un símil de la II Guerra Mundial: para la comunidad internacional hubiese resultado igualmente inaceptable, que una vez derrotado Hitler, se hubiese reconstruido Alemania, contando con la colaboración de los antiguos miembros del partido nazi.

Con esta decisión, no solo se apartó a los culpables de las crueldades infligidas durante la época de Sadam, si no que también se privó de su único medio de subsistencia a miles de iraquíes que se habían acercado al régimen con la única intención de obtener un trabajo y mejorar sus expectativas vitales⁴⁵. La disolución del aparato estatal, junto a la reticencia de las tropas americanas a implicarse en labores de seguridad pública, sentó las bases para que en pocas semanas disparase la criminalidad común y la anarquía en las calles de Irak. Sin embargo, más importante aún fue el hecho de que la depuración de régimen de Sadam permitió alimentar la insurgencia con miles de perjudicados, muchos de ellos ampliamente

⁴³ Véase este significativo artículo de uno de los miembros de un *think tank* neoconservador: Ledeen, Michael A: “Political Attack Can Remove Terror Masters in Syria and Iran”, *AEI Online*, (May 1, 2003), en: http://www.aei.org/publications/pubID.17069/pub_detail.asp

⁴⁴ Véase: Woodward, Bob: “Secret Reports Dispute White House Optimism”, *The Washington Post*, October 1, 2006.

⁴⁵ Véase: Collier, Robert: “Iraqi troops say U.S. owes them back pay”, *San Francisco Chronicle*, May 16, 2003.



curtidos en el manejo de las armas, debido a su antiguos empleos como miembros del ejercito, la policía y los servicios de inteligencia⁴⁶.

8. Aversión al *nation-building*

Uno de los principales puntos comunes del neoconservadurismo con respecto a la derecha liberal estadounidense, se haya en el recelo hacia el “gran gobierno”: el aparato estatal debe replegar sus tentáculos hacia aquellos ámbitos donde sólo él puede resultar eficiente. Esta aversión, tiene un claro reflejo en la forma en la que esta corriente pretende asegurar la hegemonía global de su país. Se persigue una esfera global de influencia, sin que por ello su país tenga que inmiscuirse en los asuntos de gestión política de los territorios “incorporados”. Los *neocon* piensan que su país (a diferencia de los europeos, que no tienen problemas ideológicos para crear nuevos ámbitos de actuación del estado) no debe verse inmiscuidos en la construcción de carreteras, escuelas, y plantas potabilizadoras⁴⁷. El objetivo de la política exterior estadounidense no debe ser la construcción de naciones allí donde estas no existan, o se encuentran diluidas en numerosas identidades tribales, étnicas o religiosas. Este es un proceso extremadamente largo en el tiempo, y muy incierto en cuanto a sus resultados, tal y como evidencia la experiencia histórica de las diferentes potencias colonizadoras⁴⁸. La mayor maquinaria militar de la historia debe tener otros objetivos (realizables en el corto plazo) como sacudir los obstáculos que impiden que millones de personas puedan prosperar y labrar su propio futuro en libertad, sin la necesidad de aparatos burocráticos extranjeros.

Esta visión fue una de las causantes, de que los planes militares iniciales, contemplasen una rápida retirada de tropas, y que sólo tras un desastroso agravamiento de la situación de seguridad, las autoridades norteamericanas estuviesen dispuestas a incrementar levemente el número de efectivos militares destacados en este país⁴⁹.

Esa misma aversión explica, igualmente, la celeridad con la cual las autoridades norteamericanas han tratado de llevar a cabo el traspaso a los iraquíes de la gestión del deficiente aparato institucional del país; medida, que a pesar de estar empujada por las demandas populares, y ser presentada como un intento por devolver la autonomía a la sociedad civil, esconde el rechazo a que su país se vea enmarañado en unas funciones que nunca deseó.

De hecho, resulta significativo el auge que, durante toda la ocupación de Irak, han adquirido los contratistas privados y cualquier otra empresa capaz de desempeñar funciones que hasta hace poco se consideraban privativas de la esfera estatal. Aunque desde la guerra de Vietnam es posible detectar un auge en la contratación externa de civiles para prestar servicios al ámbito militar (generalmente de apoyo logístico a la fuerza militar), ha sido en la ocupación de Irak donde estos servicios han adquirido una extensión desconocida, abarcando la realización de operaciones especiales, obtención de inteligencia, entrenamiento de reclutas

⁴⁶ Véase: Abedin, Mahan: “Anbar Province and Emerging Trends in the Iraqi Insurgency”, *Terrorism Monitor*, vol. III, nº 14 (July 15, 2005); Kohlmann, Evan: “State of the Sunni Insurgency in Iraq: 2006”, (December 29, 2006), en: <http://www.globalterroralert.com/pdf/1206/iraqinsurgency1206.pdf>

⁴⁷ Véase: Ignatieff, Michael. (2003): *Empire Lite. Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, London, Vintage.

⁴⁸ Véase: Boot, Max. “The Case for American Empire. The most realistic response to terrorism is for America to embrace its imperial role”, *The Weekly Standard*, Volume 7 Number 5, October 15, 2001.

⁴⁹ Véase: George Friedman. “The ‘Surge Strategy’: Political Arguments and Military Realities”, (January 04, 2007), en: http://www.stratfor.com/products/premium/read_article.php?id=282557



y protección de personalidades⁵⁰. Este protagonismo sugiere, una vez más, una pulsión ideológica tendente a reducir y evitar la prolongación en el tiempo de la presencia material del estado americano fuera de sus fronteras.

La aversión ideológica al *nation-building* tiene, también, su traducción desde una vertiente financiera. Los neoconservadores parten de la existencia de una serie de prioridades a la hora de llevar a cabo la distribución de los recursos monetarios de su país. En el año 2000, habían firmado un documento de noventa páginas titulado "*Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century*"⁵¹, donde alertaban de los riesgos de lo que consideraban una insuficiente financiación de las fuerzas armadas del país. En un momento histórico caracterizado por la aparente desaparición de una gran amenaza para la seguridad del país, el presidente Clinton y la corriente política gobernante defendía la necesidad de disfrutar del "dividendo de la paz", desviando ese dinero a otras políticas domésticas. Sin embargo, los *neocon* estaban firmemente convencidos de que fortalecer el brazo militar del país continuaba siendo la principal prioridad ante un contexto internacional cada vez más inquietante⁵². En ese sentido, sus propuestas de un aumento del gasto en defensa, manteniendo un nivel mínimo de un 3,8% del PIB; la transformación de las fuerzas armadas hasta el punto de que pudiesen combatir varias campañas simultaneas, y el mantenimiento de la presencia militar en el Golfo Pérsico; casaban difícilmente con la idea de que el país debía realizar un esfuerzo financiero para colaborar en la reconstrucción y sostenimiento de los países más inestables del planeta.

La translación de ese esquema de prioridades hacia la campaña iraquí, supuso que el planeamiento inicial de la invasión iraquí descartarse una transferencia continuada de fondos hacia el nuevo régimen político del país. En consonancia con esta visión, el propio Subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, aseguró en el periodo previo a la invasión, que el coste de la ocupación prácticamente se financiaría con el dinero proveniente de la comercialización del petróleo iraquí. Sin embargo, el deterioro de la situación de seguridad, las continuas acciones de sabotaje, y las obsoletas infraestructuras de obtención y distribución, han convertido en una utopía esa predicción, hasta el punto de que se calcula que durante 2004 y 2005 los contribuyentes americanos han dedicado cinco mil millones de dólares mensuales a financiar la ocupación⁵³.

Conclusiones

La invasión militar de Irak de 2003 ha sido, posiblemente, una de las guerras norteamericanas más "ideologizadas". Esta característica, no debemos buscarla en la interpretación de la guerra de Irak como una conflagración entre dos modelos políticos contrapuestos, sino en la amplia aceptación entre la clase gobernante norteamericana de un determinado modelo interpretativo de la realidad. Un buen número de miembros de la primera y segunda administración Bush, han encontrado en este esquema una reconfortante fuente de respuestas

⁵⁰ Véase: Avant, Deborah D: "The Privatization of Security: Lessons from Iraq", *Orbis*, (Spring 2006), pp. 327-342.

⁵¹ Disponible en: <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>

⁵² Véase: García Cantalapiedra, David: "Peace Through Primacy: La Administración Bush, la Política Exterior de EEUU y las Bases de una Primacía Imperial. Geopolítica, Recursos Energéticos y Guerra al Terrorismo", *UNISCI Discussion Papers*, nº 4, (enero de 2004), en: <http://www.ucm.es/info/unisci>

⁵³ Véase: Ricks, Thomas E (2006): *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*, New York, The Penguin Press.



simples e inmediatas a problemas complejos y desconcertantes. La visión neoconservadora del mundo ha informado en cada momento las diferentes fases de este conflicto, la percepción de quién es el enemigo, cuál es su peligrosidad, qué conducta debe esperarse de las sociedades implicadas, y cuál debe ser la respuesta en cada momento del gobierno estadounidense.

La primacía que en los últimos años ha desempeñado esta corriente sobre otras tradiciones en la política exterior estadounidense, nos permite hablar de una verdadera ruptura en el tradicional consenso bipartidista sobre la forma en que América debe perseguir el logro de su interés nacional.

En su momento de mayor esplendor, la “persuasión” neoconservadora fue capaz de seducir con sus postulados a personas aparentemente tan dispares como el vicepresidente Cheney, el Secretario de Defensa Rumsfeld, o la Asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice. Los dos primeros, conservadores nacionalistas, opuestos en los años noventa a que Estados Unidos derrocara a Sadam⁵⁴; la segunda una realista clásica, muy crítica en sus inicios en el gobierno, a que “la 82 *Aerotransportada* se dedique a escoltar niños a la guardería”.⁵⁵

La continuidad de esta visión está indisolublemente unida, no sólo al influjo intelectual de sus postulados, sino también a la eficacia que la clase política percibe en sus propuestas. Los neoconservadores no han cesado de enfatizar que la intervención en Irak, a pesar de los evidentes contratiempos, ha generado una beneficiosa corriente liberalizadora en la región, cuyos efectos sólo serán perceptibles en el largo plazo. Según esto, la acción estadounidense a “descongelado” la evolución política de la zona, lanzando el mensaje de que ha finalizado “el viaje pacto con las tiranías”⁵⁶. En ese sentido, los *neocon* han argumentado que los objetivos eran correctos, pero la ejecución ha fallado, residiendo la responsabilidad únicamente en el estamento militar⁵⁷.

Sin embargo, la defensa de lo acertado de la empresa iraquí, ha quedado marginada a los establecimientos que se declaran explícitamente neoconservadores. La corriente mayoritaria ha apuntado directamente a este movimiento como el artífice intelectual de una empresa catastrófica que ha puesto en juego la credibilidad y el prestigio de los Estados Unidos; permitiendo que amenazas como Irán y Corea del Norte, puedan aprovechar a su favor el estancamiento sufrido en Irak.

No es casualidad, que en los últimos tiempos empiecen a abundar los análisis que señalan el fin del predominio neoconservador en la acción exterior estadounidense⁵⁸. El inicio de esta debacle habría tenido como síntomas más visibles, no sólo en el nuevo tono de la retórica

54 En una entrevista a Dick Cheney en 1991 para la cadena de televisión *ABC*, este respondía lo siguiente acerca de su opinión sobre la conclusión de la operación *Desert Storm*: “Pienso que para nosotros, el que los personal militar americano se vea envuelto en una guerra civil en el interior de Irak sería literalmente un lodazal. (...) Una vez que llegásemos a Bagdad, ¿qué deberíamos hacer? ¿a quién debemos poner en el poder? ¿Qué clase de gobierno? ¿Debe ser un gobierno sunní, un gobierno chiíta, o un gobierno kurdo? ¿Debe ser secular en la línea del partido *Baaz*, o debe ser fundamentalista islámico? Pienso que los Estados Unidos no quieren que sus fuerzas armadas tengan que aceptar bajas y aceptar la responsabilidad de tratar de gobernar Irak. Pienso que eso no tiene sentido”. Disponible en: Mickey Z. “Don't Let Dick Cheney Read Your Palm”, 6 December, 2006, en: <http://www.countercurrents.org/us-mickeyz061206.htm>

55 Chapman, Steve. “The return of divided government”, *Chicago Tribune*, November 9, 2006.

56 Véase: Podhoretz, Norman. “Is the Bush Doctrine Dead?”, *Commentary*, September 2006.

57 Véase: Kurth, James. “The Neoconservatives Are History”, *Orbis*, Fall 2006, pp. 756- 769.

58 Véase, por ejemplo: Gordon, Philip H. “The End of the Bush Revolution”, *Foreign Affairs*. Volume 85 No. 4, (July/August 2006) (pp. 75-86); Allen, Mike & Ratnesar, Romesh. “The End of Cowboy Diplomacy”, *Time*, Jul. 9, 2006.



política del segundo mandato de Bush: “Ahora es tiempo para la diplomacia”⁵⁹. Sino ante todo, la marcha del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld y de su subsecretario Paul Wolfowitz (en enero de 2005 y noviembre de 2006 respectivamente), como “pago político” por la deficiente marcha de la ocupación de Irak. A pesar de la significación de ambas personas, esta remodelación no demostraría inicialmente un cambio radical, debido a que estos movimientos se han visto compensados con nuevas incorporaciones *neocon*, como las del profesor Eliot Cohen, el cual ha sido llamado a desempeñar el emblemático puesto de asesor principal del Departamento de Estado norteamericano, o las del miembro del *think thank American Enterprise Institute* John R. Bolton como embajador americano ante la ONU (hasta su “renuncia” en Diciembre de 2006).

No obstante, los indicios más evidentes de este progresivo deterioro de la influencia neoconservadora nos vienen dados por dos factores. Por un lado, la considerable brecha abierta dentro de las propias filas del partido republicano, donde son cada vez más las voces que denuncian los postulados neoconservadores al tiempo que propugnan una vuelta al realismo más tradicional⁶⁰. Así, por ejemplo, los llamados “paleoconservadores” no han dudado en denunciar la supuesta búsqueda de un gobierno mundial por parte de los *neocon*. Según estos, gente como William Kristol y sus seguidores, no dejan de ser unos “trostkistas” renegados⁶¹, deseosos de que Estados Unidos se vea envuelto en una revolución permanente que le permita expandir su poder hasta el último rincón del planeta.

Por otro lado, en los últimos tiempos ha tenido lugar la “deserción” de importantes figuras dentro de las filas del neoconservadurismo. Sin duda, la más significativa ha sido la del profesor de la Universidad *Johns Hopkins* Francis Fukuyama, el cual, si en el pasado había sido uno de los signatarios de los principales documentos de este movimiento ideológico, inició un progresivo alejamiento de los postulados neoconservadores⁶², hasta formalizar su ruptura en un sonado artículo en *The New York Times*, titulado: “*After Neoconservatism*”⁶³. En esta pieza argumenta como el indiscutible “fallo” en Irak, vuelve a otorgar el valor y la relevancia que siempre ha tenido el “realismo al más clásico estilo Kissinger”, como principio inspirador de la política exterior estadounidense. Según Fukuyama, los errores de sus antiguos correligionarios, se hayan no sólo en tratar de extender a toda costa la celebración de elecciones en el mundo musulmán como objetivo en sí mismo, lo cual puede tener a corto plazo efectos contraproducentes como el ascenso al poder de los islamistas más radicales, sino que ante todo, el haber “sobremilitarizado” los medios necesarios para conseguir el cambio de régimen en los países hostiles a los Estados Unidos. Según esto, los neoconservadores han subestimado los factores que propician el cambio político, y han fallado estrepitosamente a la hora de prever como el mundo reaccionaría ante un ejercicio de fuerza unilateral por parte de los Estados Unidos.

⁵⁹ Palabras de Condolezza Rice ante el Senado americano durante la sesión de confirmación como nueva Secretaria de Estado (18 de enero de 2005). Véase: <http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2005/Jan/18-183574.html>

⁶⁰ Véase: Kern, Soeren: “¿Dónde están los neocons?”, Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) (22/6/2006), en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/997.asp>

⁶¹ Véase: Heilbrunn, Jacob. “The Neoconservative Journey” en: Berkowitz, Peter (2004): *Varieties of Conservatism in America*, Standford (CA): Hoover Institution Press. (pp. 105-128)

⁶² Véase: Boynton, Robert S: “The Neocon Who Isn’t”, *The American Prospect*, (web exclusive), (3.27.06), en: <http://www.prospect.org:80/web/printfriendly-view.ww?id=11352>

⁶³ Fukuyama, Francis: “After Neoconservatism”, *The New York Times*, February 19, 2006. Las principales tesis de este artículo aparecerían posteriormente desarrolladas en el siguiente libro: Fukuyama, Francis (2006): *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven: Yale University Press.



En definitiva, la influencia futura de los postulados neoconservadores está indisolublemente unida al desenlace de la ocupación norteamericana de Irak. Unos resultados en completa contradicción con las promesas de esta corriente, lastrarían irremediablemente su capacidad para influenciar los futuros gobiernos de este país, independientemente del color político de los mismos. De hecho, aunque no es previsible que la Administración Bush se desvincule completamente de los postulados *neocon* (por convicción, y por la escasa duración del mandato restante). Si que se puede intuir un deterioro de su influencia en el medio plazo. No sólo por la posibilidad de un nuevo presidente del Partido Demócrata en 2008, sino ante todo, por el rechazo hacia esta influencia por parte de los posibles candidatos republicanos, los cuales han interiorizado como una agenda de política exterior neoconservadora, aniquilaría sus posibilidades ante el electorado norteamericano. Resulta bastante improbable que en el medio plazo se repita la imagen protagonizada por el presidente Bush quince días antes del inicio de la invasión de Irak, durante una cena organizada por el *American Enterprise Institute*, donde agradecía abiertamente a este organismo el trabajo realizado en el terreno de las ideas, y bromeaba con el hecho de haber “tomado prestadas” para su gobierno una veintena de miembros de este *think-tank* neoconservador⁶⁴.

⁶⁴ Véase: Marco, José Maria (2007): *La nueva revolución americana*, Madrid, Ciudadela, p. 186.



LA INSTALACIÓN EN EUROPA DEL SISTEMA ANTIMISILES DE ESTADOS UNIDOS

Belén Lara ¹
UNISCI

Resumen:

El propósito de Bush de desplegar su sistema defensivo estratégico en suelo europeo ha puesto sobre la mesa un número importante de cuestiones: cómo está afectando y afectará a las relaciones Estados Unidos-Rusia-Unión Europea; el despliegue de los interceptores en Polonia para hacer frente a un ataque de Irán; la posibilidad de una nueva carrera de armamentos; la destrucción de todo el entramado de tratados de control de armamentos; y las consecuencias sobre el uso pacífico del espacio exterior.

Palabras clave: Estados Unidos; Unión Europea; defensa antimisiles.

Title in English: “The Installation of the U.S. Anti-Missile System in Europe”

Abstract:

Bush's purpose of deploying his strategic defensive system in European soil has pushed many questions into the debate: how it is affecting and will affect relations between the U.S., Russia and European Union; the deployment of interceptors in Poland to face an Iranian attack; the possibility of a new arms race; the destruction of the arms control treaties; and the consequences for the pacific use of the outer space.

Keywords: United States; European Union; missile defence.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Belén Lara Fernández es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI.
E-mail: mbelen.lara@gmail.com.



1. El escudo antimisiles de Bush

Cuando George W. Bush ganó las elecciones del año 2000, el programa NMD (National Missile Defense) se convirtió en su objetivo prioritario, como así había anunciado durante la campaña electoral. El NMD era un sistema defensivo sucesor del macroproyecto de defensa estratégica espacial lanzado por Reagan en los años 80 —conocido con el nombre de “Guerra de las Galaxias”— aunque bastante menos ambicioso, que Clinton había mantenido en un lugar secundario, en favor de los sistemas antimisiles de teatro. Para Bush, las defensas antimisiles habrían de sustituir a la estrategia de disuasión, que consideraba inoperante ante las nuevas amenazas. Tras los atentados del 11 de septiembre, la lucha contra el terrorismo pasó a ocupar ese lugar prioritario y se pensó que lo que el presidente estadounidense había presentado como su proyecto más emblemático: “desplegar un escudo antimisiles tan pronto como fuera posible”, pasaría a ser algo secundario, dado que aunque el sistema defensivo antimisiles hubiera estado operativo, no habría servido en absoluto frente al ataque terrorista. La idea de que la tecnología podía hacer inexpugnable el territorio de Estados Unidos había caído junto con la Torres Gemelas.

Pero Bush se mantuvo firme en su decisión de seguir adelante con el NMD porque, en su opinión, la nueva situación de inseguridad que los atentados terroristas habían provocado justificaba, más que nunca, la necesidad de crear nuevos sistemas de defensa contra ataques exteriores: Estados Unidos debía reforzar su seguridad en todos los campos y eliminar cualquier cortapisa a sus planes de autodefensa. Necesitaban estar preparados ante otros posibles tipos de ataque terrorista, como uno que pudiera realizarse lanzando misiles contra ellos. En consecuencia, a fin de potenciar la defensa antimisiles, tomó cinco decisiones muy importantes²:

1.- Redefinir el NMD como un programa defensivo universal que no solo protegería todo el territorio de los Estados Unidos, sino también a sus aliados europeos y asiáticos, y a sus fuerzas armadas desplegadas más allá de sus fronteras, pasando a denominarlo MD (Missile Defense).

2.- Convertir la BMDO (Ballistic Missile Defense Organization) en la MDA (Missile Defense Agency), elevando la categoría de la organización que, al convertirse en una agencia federal, pasaba a estar al mismo nivel jerárquico que el FBI o la CIA. Esta transformación quería simbolizar que la defensa antimisiles constituía una prioridad nacional.

3.- Ampliar la capacidad defensiva del escudo antimisiles. El NMD estaba diseñado para proteger todo el territorio estadounidense frente a posibles ataques, deliberados o accidentales, que se realizaran con un pequeño número de misiles balísticos lanzados desde los países denominados *rogue states*, que para la Administración Bush eran, en ese momento, Corea del Norte, Irán, Irak, Libia y Siria. Países a los que tanto el Pentágono como la CIA y los responsables de la seguridad atribuían capacidad para alcanzar con sus misiles el territorio de Estados Unidos en un futuro próximo, aunque, en ningún caso, de forma masiva; países a los que también se acusaba de desarrollar, producir y almacenar armas bacteriológicas. Asimismo, el NMD había de servir para proteger al país frente a un ataque limitado procedente de Rusia, como consecuencia de un lanzamiento de misiles accidental o no

² Lara, Belén (2003): “Redefinición y respuesta de los europeos frente a las nuevas amenazas: Proliferación de misiles y defensas antimisiles”, en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, Monografías del CESEDEN, nº 61, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, pp.107-134.



autorizado; y frente a un ataque deliberado, o accidental, o no autorizado que se pudiera producir desde China³.

Ahora el MD, además de para los objetivos enumerados en el punto 1º, también habría de servir para hacer frente a la amenaza terrorista, ya que se podría dar el caso de que hubiera que tomar represalias, por una acción terrorista, contra un país poseedor de misiles. El sistema antimisiles sería fundamental a la hora de afrontar defensivamente los riesgos que pudiera conllevar tal represalia. Además, esos Estados patrocinadores o colaboradores del terrorismo internacional, poseedores de misiles, podrían ponerlos, en un momento dado, a disposición de los grupos terroristas.

4.- Dar prioridad al desarrollo de los programas tecnológicos defensivos que pudieran ser más necesarios en la guerra contra el terrorismo, cuya segunda fase, tras Afganistán, sería contra Irak. El argumento utilizado consistía en afirmar que Irak poseía misiles balísticos que podría utilizar -como ya hizo en 1991- contra Israel o incluso contra otros objetivos. Así pues, se realizaron las dotaciones presupuestarias necesarias para tener disponibles dos sistemas antimisiles, cuya producción se había ralentizado debido a su alto coste: el PAC-3 (Patriot Advanced Capability) y el Arrow. El primero es un sistema defensivo de teatro, que está diseñado para destruir misiles balísticos de corto y medio alcance, por impacto directo, en su fase terminal de vuelo. El programa Arrow se inició en 1988 y está financiado conjuntamente por Israel y Estados Unidos con el objetivo de proteger el territorio israelí. Los interceptores Arrow destruyen el misil atacante por fragmentación y están desplegados sobre plataformas fijas: una de ellas en los alrededores de Tel-Aviv.

5.- Denunciar el Tratado ABM, firmado con la Unión Soviética en 1972 para limitar las defensas antimisiles⁴, a fin de eliminar cualquier restricción de carácter legal que pudiera afectar al desarrollo tecnológico del programa defensivo. El 13 de junio de 2002 se formalizaba su desaparición del Tratado porque, en palabras de Bush, “los acontecimientos del 11-S habían dejado claro que el mundo para el cual se había diseñado el Tratado ABM ya no existía y que ahora había que luchar contra los terroristas, que para destruir nuestra civilización utilizarán las armas de destrucción masiva y los misiles de largo alcance que puedan conseguir en los *rogue states*”⁵. Si bien, en agosto de 2000, nada más aceptar la nominación como candidato republicano y antes de los atentados, había declarado: “Es la hora de defender al pueblo americano y no de defender tratados obsoletos”.

Al denunciar este Tratado, que prohibía el desarrollo, las pruebas y el despliegue de las defensas antimisiles y de sus componentes en el espacio, la Administración Bush quería asegurarse poder realizar todas las pruebas que considerasen convenientes, así como desplegar y estacionar en el espacio sistemas de armas, en cuanto fuera tecnológicamente viable. También se aseguraba el poder utilizar el espacio como campo de batalla, donde interceptar misiles balísticos y satélites, con los múltiples sistemas de armas desplegados en tierra, en el mar, en el aire y en el propio espacio. Sin las restricciones del Tratado ABM se abría la puerta a la militarización del espacio, porque se podrían potenciar programas tecnológicos hasta ese momento prohibidos. Con esa perspectiva, se puede temer que el

³ Sobre la definición de los objetivos del NMD véase: Lara, Belén: “¿Resucitar la guerra de las galaxias?”, *Política Exterior*, Vol. XV, nº 81 (mayo-junio 2001), pp. 80-93.

⁴ El texto íntegro del Tratado puede verse en U.S. Arms Control and Disarmament Agency (1990): *Arms Control and Disarmament Agreements. Texts and histories of the negotiations*, Washington DC, U.S. Government Printing Office, pp. 155-182.

⁵ “Statement by the President on the ABM Treaty”, reproducido íntegramente en *Arms Control Today*, Vol. 32, nº 6 (julio-agosto 2002), pág. 14.



Tratado del Espacio Exterior de 1967, que tan sólo permite la utilización del espacio con fines pacíficos y que prohíbe en él la instalación y prueba de armas de cualquier tipo⁶, no tardará mucho tiempo en ser cuestionado. Y es que la importancia que está adquiriendo el espacio para Estados Unidos tanto a nivel económico, como a nivel militar y estratégico va en aumento, a pesar de que actualmente carece de rival en el dominio espacial. Si hasta ahora la militarización del espacio se ha limitado a la presencia de satélites militares de observación y comunicaciones, una de las consecuencias del despliegue de componentes espaciales del sistema defensivo antimisiles sería dar vía libre a una carrera de armamentos en el espacio, cuyo segundo paso sería el despliegue de sistemas antisatélite, por cuyo desarrollo el ex-secretario de Estado Donald Rumsfeld mostró tanto interés⁷.

Empero, a pesar de todas estas medidas, de todas las declaraciones y de todo el énfasis puesto en asegurar que Estados Unidos sería inexpugnable, cuando en diciembre de 2002 el presidente Bush anunció⁸ que el despliegue del sistema defensivo antimisiles se iniciaría en septiembre de 2004 -coincidiendo con la campaña para las elecciones presidenciales de ese año- quedó meridianamente claro que se había bajado drásticamente el listón de lo que antes se consideraba un sistema antimisiles efectivo en términos militares. El Pentágono elaboró un plan para desplegar, entre junio de 2004 y enero de 2005, seis interceptores en Alaska y cuatro en California, y la MDA decidió desarrollar el sistema antimisiles por bloques bianuales sucesivos e independientes, donde cada bloque reforzaría al precedente. Una estrategia de planificación que en sí misma conlleva muchos riesgos inherentes.

Para poder afirmar que había cumplido su promesa electoral, se comenzaron a desplegar los interceptores sin estar debidamente apoyados por un sistema de satélites y radares adecuados, especialmente diseñados para detectar y seguir el hipotético lanzamiento de un misil atacante. La correcta configuración y puesta en funcionamiento de estos satélites y radares dependía de diez desarrollos tecnológicos, de los que sólo dos podían considerarse satisfactorios en ese momento.⁹ En la actualidad, los interceptores están asistidos por los radares de alerta temprana que ya existían en Alaska, California, Groenlandia y Reino Unido, que se han procedido a modernizar, a los que se han sumado otros dos que, además, pueden realizar funciones de seguimiento de la trayectoria del misil: uno en Japón y otro sobre una plataforma móvil en el océano Pacífico¹⁰.

Siguiendo con la estrategia de planificación por bloques sucesivos e independientes, y coincidiendo prácticamente con el final de su segundo mandato, la Administración Bush ha decidido que el siguiente bloque consista en la instalación en Europa de lo que han dado en llamar la “tercera pata” de su sistema nacional de defensa antimisiles: diez interceptores en Polonia y un radar en la República Checa. Las otras “dos patas” del sistema defensivo las constituirían los 21 interceptores que ya están desplegados en las bases de Fort Greely, en Delta Junction (Alaska) y de Vandenberg, en California, que han de llegar hasta los 44 en los dos próximos años. Con ambas quedaría cubierto un supuesto ataque con misiles, a pequeña

⁶ El texto de este Tratado y un análisis exhaustivo del mismo puede verse en: Marchán, Jaime (1990): *Derecho Internacional del Espacio. Teoría y política*. Madrid, Civitas.

⁷ Nardon, Laurence: “Espace militaire: les débats aux Etats-Unis, les avancées de l’Europe”, *Politique Étrangère*, Vol. 67 (enero-marzo 2002), pag. 194.

⁸ National Security Presidential Directive (NSPD-23), firmada por el presidente Bush el 6 de diciembre de 2002.

⁹ U.S. General Accounting Office (2003): *Missile Defense: Additional Knowledge Needed in Developing System for Intercepting Long-Range Missiles*, GAO-03-600, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

¹⁰ “Statement of Lt. Gen. Henry A. Obering, Director of the U.S. Missile Defense Agency, before the Strategic Forces Subcommittee of the Senate Armed Services Committee: “*Missile Defense Program and Fiscal Year 2008 Budget*”, 11 abril 2007.



escala, que pudiera llegar por el oeste, desde Corea del Norte, pero tendrían nula utilidad frente a un lanzamiento que se produjera siguiendo la trayectoria contraria, por el este, desde Irán. Ese flanco es el que debe cubrir el sistema antimisiles a desplegar en Europa.

2. Un sistema de sistemas: los componentes del proyecto defensivo global. El GMD.

Todo este conjunto de radares e interceptores situados en Alaska, California y Europa constituyen el GMD (Ground-based Midcourse Defense), que es uno de los programas integrantes del MD global, un proyecto defensivo muy ambicioso, que pretende ser un sistema defensivo total, con capacidad para interceptar todos los tipos de misiles balísticos (los tácticos o de teatro, los de alcance intermedio y los intercontinentales), en cualquier fase de su trayectoria (propulsión, media o balística y terminal). Para lograrlo, se han unificado, bajo la dirección de la MDA, todas las tecnologías que se estaban desarrollando dentro del NMD y todas las que se estaban desarrollando dentro del TMD (Tactical Missile Defense). A continuación se describen brevemente todos los programas que constituyen el MD¹¹:

-El sistema de combate Aegis, que conforma la parte naval del sistema defensivo global, se está desplegando sobre destructores de la Armada estadounidense y sobre otros buques europeos, como, por ejemplo, la fragata F-100 española. Está constituido por radares de alerta previa y por misiles interceptores del tipo Standard-III, con capacidad para destruir misiles balísticos de corto y medio alcance. En la actualidad 16 barcos están dotados con el sistema de vigilancia, mientras que sólo 8 de ellos están preparados para poder lanzar interceptores.

-El ABL (Air-Borne Laser), instalado en un avión Boeing 747, conforma la parte aérea del sistema. Consiste en un sistema de armas de energía dirigida o láser, con un objetivo muy ambicioso: detectar, seguir y destruir los misiles en su fase de propulsión, antes de que alcancen la trayectoria balística por encima de la atmósfera. Para conseguirlo se ha de desarrollar un haz de energía muy potente, capaz de ser efectivo a varios cientos de kilómetros. El haz tendrá que atravesar el metal del depósito de fuel del misil para provocar su explosión. Está en una fase muy primaria de desarrollo.

-El PAC-3 es el elemento más desarrollado de todo el sistema defensivo. Es una modernización del interceptor Patriot y tiene capacidad para destruir los misiles balísticos de corto alcance en su fase terminal. También se puede utilizar como sistema de defensa aérea. Es fácilmente transportable y cada lanzadera lleva varios interceptores junto con los radares, que le proveen de 360° de cobertura. Su misión es proteger zonas muy limitadas como cuarteles, poblaciones pequeñas o áreas donde haya tropas desplegadas. Hay varias baterías operativas y son varios los países que las poseen.

-El THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) es un componente terrestre móvil, rápidamente desplegable, con capacidad para interceptar un misil balístico en la capa más alta de la atmósfera y destruirlo por impacto directo en la fase terminal de su trayectoria, cuando alcanza una gran velocidad, debido a la fuerza de la gravedad. Su misión es proteger áreas limitadas. Está integrado por cuatro subcomponentes: los interceptores; los camiones que transportan los interceptores y sirven de lanzadera; los radares; y el sistema de

¹¹ U.S. Missile Defense Agency (2005): *Ballistic Missile Defense System. A Historic Beginning*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.



comunicaciones, que lo mantiene conectado con el resto del sistema defensivo. Tiene la ventaja de que puede ser transportado por avión, casi a cualquier parte del mundo, en unas horas.

-Los radares para vigilancia, seguimiento y discriminación tienen que cumplir varias misiones: detectar el lanzamiento de un misil en el mismo momento en que se produzca; realizar un seguimiento muy preciso de la trayectoria del mismo; discriminar entre cabezas nucleares y señuelos; identificar los componentes; y, lo más importante, transmitir toda la información a los otros elementos del sistema. Los que se están utilizando en la actualidad han mostrado numerosas carencias y es por ello que se está procediendo a su modernización, además de estar trabajando en el desarrollo de otros nuevos con una resolución mucho más alta.

-Los interceptores espaciales de energía cinética, que están siendo diseñados para destruir los misiles balísticos intercontinentales o ICBMs (Intercontinental Ballistic Missiles) y los misiles balísticos de alcance intermedio, tanto en su fase de propulsión como en la fase balística de su trayectoria. Su objetivo es superar las limitaciones geográficas de los elementos desplegados en tierra, en el mar y en los aviones. Se encuentra en periodo de diseño.

-El STSS (Space Tracking and Surveillance System), es el otro componente espacial del sistema defensivo. Todavía se encuentra en fase de desarrollo, pero estará compuesto por una serie de sensores de infrarrojos que habrán de detectar y seguir a los misiles balísticos desde su lanzamiento hasta que sean interceptados o, en caso contrario, hasta que vuelvan a reentrar en la atmósfera. Asimismo, tendrán que informar en tiempo real al resto de los elementos del sistema.

-El sistema de control, mando y comunicaciones deberá de mantener integrados en todo momento a todos los componentes del sistema defensivo, para poder planificar y dirigir al sistema contra todas las potenciales amenazas. Habrá de asignar los distintos sistemas de armas para hacer frente a cualquier tipo de misil, en cualquier fase de su trayectoria y en todos los escenarios posibles.

-El GMD tiene como misión destruir los misiles atacantes en la fase media o balística de su trayectoria, cuando sobrevuelan la superficie terrestre por encima de la atmósfera. La destrucción se realiza por impacto directo, sin ningún tipo de explosivo, y para ello se han diseñado los interceptores del tipo EKV (Exoatmospheric Kill Vehicle), cuya tecnología aún no está suficientemente desarrollada y resultan poco fiables. Como decíamos anteriormente, comenzaron a desplegarse en 2004, pero han fallado en la mayor parte de las pruebas de interceptación realizadas con anterioridad y posteriormente. La última prueba, realizada con éxito, tuvo lugar el pasado 28 de septiembre, cuando un misil lanzado desde Alaska fue destruido por un interceptor lanzado desde la base de Vandenberg. Según la MDA, de diez pruebas realizadas, siete han sido válidas; y según analistas independientes, se han realizado trece intentos, con lo cual la ratio disminuye significativamente¹². El último fallo en una prueba de interceptación tuvo lugar en mayo de este mismo año¹³ y ello a pesar de que las condiciones eran inmejorables para poder guiar al interceptor adecuadamente: se conocían con antelación la hora del lanzamiento, la trayectoria de vuelo y el punto de impacto. Datos

¹² Samson, Victoria: "Missile Defense by the Numbers", *Center for Defense Information*, 4 octubre 2007, en <http://www.cdi.org/printversion.cfm/documentID>

¹³ Shanker, Thom: "Missile Defense Test Is Halted After the Target Rocket Fails", *The New York Times*, 26 mayo 2007



que en el momento de afrontar un ataque real nunca se van a conocer, porque ningún enemigo cooperaría tanto si decidiera lanzar sus misiles contra Estados Unidos. Además, según las estimaciones realizadas por la MDA, para asegurar la destrucción de cada misil atacante tendrían que disparar de dos a cuatro interceptores EKV (dependiendo del tiempo disponible para evaluar el primer disparo) por lo que 10 interceptores sólo podrían destruir de dos a cuatro misiles atacantes como máximo. Los satélites del DSP (Defense Support Program) y los radares enumerados anteriormente son los encargados de detectar y seguir a los misiles, así como de transmitir los datos al interceptor EKV, que ajustará su trayectoria hasta impactar con el objetivo.

El GMD es un limitado escudo defensivo y así lo ha reconocido el Pentágono al afirmar que no deja de ser un método de defensa rudimentario y que no está demostrada su eficacia en caso de producirse un ataque real. Empero, pero justifica su despliegue argumentando que una defensa, aunque sea limitada, es mejor que ninguna. Por otro lado, el GMD está diseñado para proteger exclusivamente el territorio continental de los Estados Unidos, frente a un ataque con un reducido número de misiles, pero, en ningún caso, a Europa. Aunque la Administración Bush mantenga una campaña de información muy bien orquestada, insistiendo reiteradamente en que las instalaciones de Polonia y de la República Checa sirven para proteger a Europa contra un ataque de misiles realizado por Irán, lo cierto es que el sistema está proyectado para proteger tan sólo el territorio estadounidense. Los interceptores EKV están diseñados para destruir los ICBMs que pudiera lanzar Irán contra Estados Unidos, en su fase balística, cuando sobrevuelan la atmósfera. Si Irán quisiera atacar el territorio europeo, los misiles tendrían que ser de más corto alcance y el arco de su trayectoria totalmente distinto, por lo que los EKV no servirían. El sistema defensivo tendría que actuar con otro tipo de interceptores, en la fase final, dentro de la atmósfera, cuando estuvieran próximos a impactar sobre suelo europeo, por lo que para la defensa de Europa serían mucho más útiles los sistemas PAC-3, THAAD o Aegis. Así lo reconocía Obering, director de la MDA, en una intervención en Berlín el 15 de marzo, al afirmar que los interceptores a desplegar en Polonia probablemente no servirán para destruir los misiles lanzados por Irán sobre Europa y que son necesarios otros sistemas capaces de destruir los misiles en la fase terminal.¹⁴

En cuanto a la amenaza a la que se dirige el despliegue del GMD, hemos de tener en cuenta que, actualmente, 32 países poseen misiles balísticos, pero sólo diez de ellos han conseguido o realizado pruebas de ese tipo de misiles con un alcance superior a los 1.000 kilómetros, y de éstos solamente dos (Rusia y China) han demostrado tener capacidad para alcanzar el territorio norteamericano con sus misiles.¹⁵ Ni Corea del Norte, ni Irán poseen en la actualidad misiles con capacidad para alcanzar el continente americano. Corea, además, ha accedido a desmantelar su programa nuclear, con lo cual la amenaza queda bastante neutralizada. Irán, por su parte, ha presentado públicamente su misil con más largo alcance, el denominado Ghadr-1, que es idéntico al anteriormente exhibido Shahab-3. Ambos tienen un alcance medio de unos 1.800 kilómetros y quedan muy lejos de poder alcanzar territorio estadounidense. En unos años Irán quizá pueda tener la tecnología necesaria para desplegar misiles balísticos de alcance intermedio, que lleguen a distancias de entre 3.000 y 4.000 kilómetros y, por tanto, capaces de impactar sobre Europa, pero es bastante más difícil e improbable que para el año 2015, como asegura el gobierno de Bush para justificar el sistema

¹⁴ Meier, Oliver: "Europeans Split Over U.S. Missile Defense Plans", *Arms Control Today*, vol. 37, nº 3 (abril 2007).

¹⁵ Kimball, Daryl G.: "Of Missiles and Missile Defenses", *Arms Control Today*, vol. 37, nº 8 (octubre 2007).



antimísiles en Europa, haya conseguido construir misiles intercontinentales, que alcancen los 10.000 kilómetros y puedan impactar sobre Estados Unidos¹⁶. A modo de ejemplo, podríamos decir que un misil con un alcance de 3.000 kilómetros lanzado desde Irán, podría llegar a Berlín o Roma; con 4.000 kilómetros de alcance podría impactar sobre Londres o París; y que ciudades como New York o Washington podrían ser atacadas con misiles cuyo alcance fuera de 10.000 kilómetros.

Así pues, aunque la Administración Bush realice verdaderos esfuerzos retóricos asegurando que su objetivo es defender el territorio de Estados Unidos frente a la amenaza que suponen los misiles de Corea del Norte y, sobre todo, los de Irán, y no estén dispuestos a reconocerlo, el GMD, en este momento y durante muchos años, sólo servirá para mermar la capacidad disuasoria de los arsenales de Rusia y como escudo defensivo frente a China, que posee aproximadamente 20 ICBMs capaces de alcanzar el territorio de Estados Unidos.¹⁷ Si el GMD consiguiera ser totalmente efectivo, Estados Unidos sería inmune al sistema de disuasión de China y obtendría una capacidad sin precedentes para intervenir militarmente en Asia. Esta es una de las razones por las cuales China ha querido demostrar recientemente que tiene capacidad para destruir satélites, destruyendo en enero de este mismo año uno de sus propios satélites meteorológicos, que se había quedado obsoleto, situado a una altura aproximada de 855 kilómetros. En caso de crisis, podría conseguir que el sistema defensivo no funcionase, destruyendo los sistemas de vigilancia y seguimiento instalados en el espacio. Asimismo, los dirigentes chinos han amenazado con construir más ICBMs para poder eludir las defensas, lo que alteraría el equilibrio regional y crearía tensiones en la zona.

3. El despliegue en Polonia y en la República Checa. El debate interno.

Como poníamos de manifiesto anteriormente, Washington pretende instalar la “tercera pata” del GMD en Europa. En concreto, quieren desplegar diez misiles interceptores en la abandonada base militar de Redzikowo, en Polonia; e instalar un radar para realizar el seguimiento de la trayectoria del misil en la fase media, en la antigua base soviética de Brdy, en la República Checa. Este radar se encuentra actualmente funcionando en el océano Pacífico, en el atolón Kwajalein de las Islas Marshall y hay que modernizarlo y transportarlo hasta su nuevo emplazamiento. Se ha elegido a estos países por su situación geográfica, tras analizar las posibles trayectorias que seguirían los hipotéticos misiles lanzados desde Irán hacia Estados Unidos, pero también por su fiabilidad. Por último, habría que desplegar otro radar móvil, para alerta temprana, en un país más próximo a Irán, que podría ser Turquía o Irak, pero que aún está sin determinar¹⁸.

El pasado 20 de enero, Bush solicitó oficialmente a los primeros ministros de Polonia y de la República Checa la autorización para instalar los interceptores y el radar en sus respectivos territorios y ambos se mostraron dispuestos a aceptarlo, a abrir un periodo de negociaciones y a llegar a un acuerdo. Los hermanos Kaczynski quieren que, a cambio de su participación, Washington establezca una relación reforzada de defensa con Varsovia, a lo que, hasta ahora, se viene negando Bush. Además, se han opuesto a que se haga de esto un

¹⁶ “Iran presents Ghadr – a “new” ballistic missile”, *Jane’s*, 2 octubre 2007, en <http://www.janes.com/news/defence/air/jdw071002>

¹⁷ Boese, Wade: “Missile Defense Five Years After the ABM Treaty”, *Arms Control Today*, vol. 37, nº 5 (junio 2007).

¹⁸ Hildreth, Steven y Ek, Carl, “CRS Report for Congress on Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe”, 25 julio 2007, Washington DC, U.S. Congressional Research Service, Order Code RL34051.



asunto de la Unión Europea y alegan que lo importante es la seguridad de Polonia. Mientras, el gobierno checo, para obtener el apoyo del partido verde -que forma parte del gobierno de coalición- y del partido socialdemócrata (en la oposición) ha mostrado su interés en que se debata el proyecto en el seno de la OTAN, para tratar de obtener un consenso con los países de la Unión Europea y con Rusia. Varios miembros de la Unión Europea –con Alemania y Francia a la cabeza- han expresado su malestar por el despliegue en territorio comunitario de una defensa estratégica antimisiles para Estados Unidos. La respuesta de Rusia, mostrando su rechazo, tampoco se ha hecho esperar.

Por otra parte, el Congreso de los Estados Unidos, tanto la Cámara de Representantes como el Senado, han examinado la propuesta presentada por Bush para desplegar el sistema antimisiles en Europa y la financiación requerida (unos cuatro mil millones de dólares) y han elaborado una serie de recomendaciones que podrían frenar significativamente el proyecto. En la Cámara de Representantes ponen reparos a financiarlo hasta que no existan acuerdos formales con Polonia y República Checa y hasta que no se conozcan los términos en los cuales se gastará lo presupuestado. Por esa razón, el Comité de Servicios Armados recomienda no aprobar fondos destinados a la construcción de las instalaciones europeas y ha pedido que se realicen dos estudios independientes para aclarar las dudas que existen sobre el programa, que los Secretarios de Estado y de Defensa han de remitirles antes del 31 de enero de 2008.¹⁹

El Comité de Servicios Armados del Senado también recomienda recortar la financiación del sistema antimisiles a desplegar en Europa, hasta que se completen los acuerdos bilaterales con Varsovia y Praga, y hasta que un centro de investigación federal haya elaborado un estudio sobre las opciones existentes. Asimismo, propone limitar lo presupuestado para construir dichas instalaciones, así como para comprar y desplegar los interceptores hasta que el Secretario de Defensa certifique que ha quedado demostrado, con pruebas operativas reales, que existe una alta probabilidad de que el sistema funcione.²⁰ La cuestión es que, según la planificación realizada por la MDA, las instalaciones tendrían que comenzar a construirse en 2008 para que el sistema estuviera operativo en 2012²¹, y hasta 2010 no se podrán realizar las pruebas que solicita el Senado, a lo que hay que sumar que no se alcanzarán acuerdos bilaterales con Polonia y la República Checa antes de 2009. Aún en el caso de que se firmaran los acuerdos con los gobiernos en 2008, posteriormente tendrían que ser ratificados por los respectivos Parlamentos. Además, los checos están dispuestos a retrasar la decisión final sobre la instalación del radar en su territorio hasta después de las elecciones presidenciales estadounidenses, a fin de conocer los propósitos del nuevo presidente de los Estados Unidos.

Mientras, en ambos países se ha generado un intenso debate interno con posturas divergentes, e incluso manifestaciones públicas de rechazo. Los que apoyan el despliegue lo hacen a la luz de los potenciales beneficios que puede conllevar el aumento de la presencia estadounidense en sus territorios y el lógico fortalecimiento de la relación estratégica con Estados Unidos. Otros argumentan que podría ser un prestigioso símbolo de la aportación de los dos países a la defensa de Europa. En Polonia, concretamente, entre esos beneficios se destacan el incremento de la cooperación militar; el apoyo para que se instale en Polonia la principal base de la OTAN del sistema aliado de vigilancia; la participación de compañías

¹⁹ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008. Report of the House Armed Services Committee on H.R. 1585, 110^o Congress, 1^a Session. Report 110-146, 11 mayo 2007, pp. 238-240.

²⁰ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008. Report of the Senate Armed Services Committee on S.1547, 110^o Congress, 1^a Session. Report 110-77, 5 junio 2007, pp. 140-142.

²¹ Rood, John: "International Missile Defence: Challenges for Europe", *U.S. Department of State*, en <http://www.state.gov/t/isn/rls/rm/81242.htm>



autóctonas en la construcción de las instalaciones antimisiles; y la instalación de baterías antimisiles Patriot, así como del sistema THAAD, para la defensa puntual de algunas zonas dentro de sus fronteras. También utilizan como un argumento importante el que Estados Unidos ocupe un lugar especial en la cultura estratégica de Polonia. Una estrecha relación con Estados Unidos es percibida como una garantía de seguridad más creíble que la que descansa en el vago concepto de defensa europea, o incluso en el artículo V del Tratado del Atlántico Norte, frente a una hipotética agresión de Rusia, de la que desconfían. Opinan que con los ingresos provenientes del gas y del petróleo, los rusos están dispuestos a incrementar su influencia global, y que -a medio o largo plazo- intentarán utilizar no sólo la energía como un arma, sino también la amenaza de la fuerza militar como una herramienta de su política exterior²².

Los que se oponen a las instalaciones antimisiles opinan que cualquier beneficio que se consiguiera de Estados Unidos no compensaría el total empeoramiento de la seguridad en Polonia y en la República Checa, ya que dichas instalaciones serían un lógico primer objetivo a destruir por cualquier enemigo de Estados Unidos, con lo que ambos países correrían un grave riesgo de ser atacados. Ponen el énfasis en que en la actualidad ningún país se enfrenta a una amenaza significativa por parte de Irán, pero que al instalar el sistema defensivo se está provocando a los iraníes para que lancen sus misiles contra ellos y en la posibilidad de que Rusia sitúe sus misiles apuntando a esa zona de Europa para, en caso de crisis, destruir el sistema antimisiles. Opinan que al ser miembros de la OTAN tienen su seguridad garantizada y que no necesitan reforzarla con acuerdos bilaterales con Estados Unidos, a los que ya se ha demostrado suficiente lealtad contribuyendo a las operaciones militares en Irak. Además, afirman que, desde un punto de vista político, se cede soberanía porque el control y el mando del sistema lo tiene Estados Unidos. Destacan el inevitable deterioro de sus relaciones con Rusia, cuando el proyecto puede quedar suspendido por el próximo presidente de los Estados Unidos, lo que les dejaría en una posición ridícula, y creen que los acuerdos bilaterales pondrán en cuestión la credibilidad de ambos países como miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea. Si el precio a pagar es el aislamiento en estos foros, los gobiernos tendrán en contra a la población. Unos ciudadanos que, desde su entrada en la Unión Europea, se sienten partícipes de una identidad europea y perciben el influjo del dinero proveniente de los fondos estructurales y de la política agraria común. Unos ciudadanos que han visto incrementadas sus posibilidades de estudiar y trabajar en otros países europeos, y que, sobre todo en Polonia, tienen cierta prevención frente a los estadounidenses, porque como contraprestación por su apoyo a la invasión de Irak, les habían prometido la abolición de los visados, nuevos equipamientos militares y otras compensaciones que no han acabado de llegar.

En una encuesta realizada en Polonia, en abril de 2007, el 57% se mostraba contrario al establecimiento del sistema antimisiles y sólo el 28% apoyaba la idea. En la República Checa la instalación de los radares cuenta con el rechazo de entre un 60% y un 70% de la población y ha habido manifestaciones en Praga en contra del proyecto. La oposición es más fuerte en las localidades próximas a la zona donde se instalarán los radares, pues se ven como algo perjudicial para el medio ambiente y para la salud²³. Por el contrario, en las poblaciones de Polonia cercanas a la base de los interceptores, se pone el acento en los puestos de trabajo que se pueden crear y en los dólares que los soldados estadounidenses aportarán a sus

²² Kulesa, Lukasz: "Missile Defense Dossier. The Polish Perspective", *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 12 abril 2007, en http://www.frstrategie.org/publications/pv_20070412_eng.pdf

²³ Simonov, Vladimir: "Unseemly ABM Situation", *Space War*, en <http://www.spacewar.com/reports/>



economías²⁴. El gobierno estadounidense estima que habrá que desplegar unos 200 militares en la base polaca, además del personal civil necesario para su mantenimiento; en el emplazamiento del radar se necesitarán alrededor de 150 personas.²⁵

Aunque en ninguno de los dos países es obligatorio convocar un referéndum, la firma del acuerdo con Estados Unidos tendrá que ser ratificada por ambos Parlamentos, cuyos miembros han tomado nota del rechazo de la opinión pública. El líder de la oposición polaca pide que el gobierno se asegure de que los interceptores se van a integrar plenamente en el programa defensivo de la OTAN, mientras que los partidos pequeños de la coalición gubernamental han expresado su escepticismo: creen que las instalaciones en suelo polaco disminuyen más que incrementan la seguridad nacional y que va a deteriorar las relaciones con los países vecinos. También aluden a cuestiones de soberanía, ya que el status de las instalaciones será extraterritorial y, además, en caso de tener que utilizar los interceptores la decisión habrá de tomarse tan rápidamente que no habrá tiempo para consultas de gobierno a gobierno y decidirán los estadounidenses. Es por ello, que apoyan que se realice un referéndum. En Praga se pretende que la instalación del radar quede bajo jurisdicción checa.

Si finalmente uno de los dos países rechaza el despliegue, el otro podría acoger ambas instalaciones en su territorio. Si los dos lo rechazaran, Ucrania, que ya ha mostrado su disposición a acoger el sistema, sería otra opción viable y a tener en cuenta por Estados Unidos. En un principio también se le propuso a Hungría, pero el gobierno húngaro lo desestimó para no irritar a Rusia, de la que depende su seguridad energética.

4. Repercusiones sobre el control de armamentos: la respuesta de Rusia.

Que Estados Unidos instale parte de su sistema nacional antimisiles en el este de Europa es considerado por Rusia como una intromisión en su área de influencia y como una provocación. También considera un asedio que un programa militar de perfil tan alto sea instalado junto a su frontera, en unos países que hasta hace poco pertenecían al Pacto de Varsovia y eran considerados como el patio trasero de la Unión Soviética²⁶. Las objeciones de los dirigentes rusos reflejan, además, un profundo resentimiento por el escaso respeto con que Estados Unidos toma decisiones que afectan a la seguridad de Rusia, lo cual ha exacerbado la tensión²⁷. Los norteamericanos alegan que los diez interceptores que tienen previsto instalar en Polonia no podrán destruir los misiles intercontinentales rusos, porque estarían demasiado cerca de los silos de lanzamiento y porque son un número más que insuficiente para hacer frente a un arsenal tan cuantioso. Sostienen que ni son una amenaza, ni afectan a la disuasión de Rusia. Por el contrario, los rusos mantienen que esos interceptores podrían perfectamente destruir sus misiles poco después de ser lanzados y que el radar checo tendrá capacidad para rastrear buena parte del espacio aéreo ruso, con lo cual podrán seguir las pruebas de misiles que realizan en sus instalaciones de Kapustin Yar, a unos 800

²⁴ Dempsey, Judy: "U.S. faces tough sell for missile shield", *International Herald Tribune*, 3 junio 2007

²⁵ The Acronym Institute: *Missile Defense Assets in Europe To Require 350 US Personnel*, 16 abril 2007, en <http://www.acronym.org.uk/docs/0704/doc08.htm>

²⁶ Samson, Victoria: "Missile Defense Actually Makes Things Worse", *Center for Defense Information*, 5 abril 2007, en <http://www.cdi.org/printversion.cfm/documentID>

²⁷ Larrabee, Stephen y Mosher, David: "Missile Defense: Avoiding a Crisis in Europe", *International Herald Tribune*, 29 marzo 2007.



kilómetros al sureste de Moscú²⁸. Se preguntan por qué el radar tiene que cubrir parte de Rusia, mientras deja sin cobertura a países como Bulgaria, Grecia, Rumania y Turquía. Además, sostienen que el número de interceptores podría incrementarse sustancialmente en un breve espacio de tiempo y temen, incluso, que pudieran ser sustituidos por misiles ofensivos con carga nuclear, en las mismas puertas de Rusia²⁹. Aunque reconocen que podrían fácilmente saturar el sistema defensivo utilizando contramedidas sencillas y baratas, tales como aumentar el número de señuelos y falsas cabezas, afirman que, en caso de crisis, se verían abocados a utilizar armamento nuclear táctico para eliminar el amenazante sistema defensivo instalado en Europa³⁰.

El escudo antimisiles, ahora; las bases en Rumania y Bulgaria, ayer; la teórica posibilidad de instalar bases en los países bálticos, mañana... son factores que han alentado a Putin a dar la batalla en un momento en que se siente tan reforzado y poderoso, debido al gran incremento sufrido por el precio del petróleo. Putin quiere que se abandone el proyecto de instalar el escudo antimisiles en Europa y en la última cumbre del G-8 propuso sustituir el radar de la República Checa por otro a desplegar en Gabalá, en Azerbaiyán, donde Rusia ya tiene radares de alerta temprana. También ha propuesto que los interceptores se sitúen en Turquía o incluso en Irak. Bush respondió que ese radar sería un excelente complemento a las instalaciones de Polonia y de la República Checa, pero no una alternativa, y que Estados Unidos no cambiará sus proyectos. Putin también ha propuesto que se debata el asunto en la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) ya que no es un problema exclusivo de las relaciones entre Estados Unidos y Rusia, sino que afecta a los intereses de todos los países europeos, miembros o no de la Alianza. Pero su intervención más dura se produjo el pasado mes de febrero, en la Conferencia sobre Seguridad de Munich, donde acusó a Estados Unidos de estar provocando una nueva carrera de armamentos y de haber sobrepasado los límites con una serie de acciones militares unilaterales y desestabilizadoras, que rompen el equilibrio existente y que cambian radicalmente la situación estratégica. Manifestó que, si finalmente se instala el sistema antimisiles en Polonia y en la República Checa, se producirá una respuesta asimétrica por parte de Rusia, porque tal sistema constituye una amenaza real y directa para su seguridad. No ve ningún peligro en el horizonte que justifique su despliegue y no cree que sea para eludir un hipotético ataque con misiles por parte de Irán. Por su parte, el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, general Yuri Baluyevski, afirmó que Rusia considera los elementos del escudo antimisiles que Estados Unidos planea instalar en Europa como parte de un sistema agresivo y que los tratará como objetivos militares. En su opinión, son un factor desestabilizador porque crean ilusión de impunidad a una de las partes y, por tanto, los militares rusos están obligados a planificar las posibles vías para neutralizar militarmente esa potencial amenaza. Han barajado la posibilidad de desplegar fuerzas nucleares en Kaliningrado o en Bielorrusia.³¹ Todas estas intervenciones han incrementado la sensación de retorno acelerado al enfrentamiento, al menos en una forma retórica. Una escalada políticamente absurda y militarmente arriesgada.

En esta línea de confrontación, Putin ha amenazado con retirarse del Tratado INF (Intermediate-Range Nuclear Forces), por el cual se destruyeron los polémicos “euromisiles”

²⁸ Schlumberger, Guillaume y Gruselle, Bruno: “Going Ballistic: Causes and Consequences of a US deployment of the Missile Defense Component in Europe”, *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 13 abril 2007, en http://www.frstrategie.org/publications/pv_20070413_eng.pdf

²⁹ Caves, John: “Russia’s Cold War Perspective on Missile Defense in Europe”, *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 3 mayo 2007, en http://www.frstrategie.org/publications/pv_20070503_eng.pdf

³⁰ “Russia seeks first-strike capacity against US bases in Europe”, en <http://www.janes.com/security/news>

³¹ Mendelsohn, Jack: “European Missile Defense: Strategic Imperative or Politics as Usual?”, *Arms Control Today*, vol. 37, nº 8, octubre 2007.



y se prohibió la posesión a Estados Unidos y a Rusia de los misiles balísticos y de crucero de alcance intermedio, que son los que pueden destruir objetivos a una distancia de entre 500 y 5.500 kilómetros³². Este Tratado, firmado por Reagan y Gorbachov en 1987, marcó el comienzo del fin de la guerra fría y es una pieza clave de la arquitectura de desarme. Ahora Bush y Putin están poniendo en peligro este logro, el segundo por recuperar la influencia perdida y el primero por no perder la conseguida. El presidente ruso afirma que el tratado se firmó sobre unas previsiones de futuro que han resultado erróneas. Se partía del supuesto de que nadie iba a llegar a tener ese tipo de misiles y dos décadas después países como Corea del Norte, Corea del Sur, India, Irán, Israel o Pakistán los poseen, quedando la Federación Rusa al alcance de la mayor parte de ellos, mientras que únicamente Estados Unidos y Rusia han renunciado al derecho a poseerlos. Putin puede intentar aprovechar esta crisis para rearmar a Rusia frente a las posibles amenazas provenientes de los países que la rodean por el sur y por el este; para fijar los límites geográficos de su zona de influencia; y para ganar poder en el terreno militar, donde se ha quedado rezagada en los últimos años. Si este Tratado llegara a desaparecer, se originaría un grave problema para la seguridad europea, tanto en el aspecto político como en el militar, y se requeriría una revisión completa de la estrategia de la OTAN, a fin de restaurar el equilibrio quizá con un rearme nuclear³³.

Putin, además, ha suspendido³⁴ la observación del Tratado de Armas Convencionales en Europa, firmado en 1990 para reducir la amenaza recíproca entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Las partes se comprometieron a destruir un número muy importante de tanques, cañones y otros arsenales que excedían los límites estipulados en el texto³⁵. Esta decisión, junto con la retirada de Estados Unidos del Tratado ABM y la posible ruptura del Tratado INF indican un peligroso cambio de rumbo. Los Tratados de control de armamentos, que sirvieron para generar cierta estabilidad durante la guerra fría, se van eliminando sin que hayan sido reemplazados por una arquitectura adaptada a los nuevos tiempos.

5. La actitud pasiva de la Unión Europea.

Los europeos volvemos a contemplar otra muestra del unilateralismo estadounidense con total pasividad y asistimos, como meros espectadores, al pulso que se está librando entre la primera potencia militar, Estados Unidos, y su antiguo adversario, Rusia, por algo que afecta tan directamente a nuestro territorio, a nuestra seguridad y al futuro de nuestra política de defensa. El empeño de Bush por instalar parte de su sistema defensivo en Europa, cuando aún no es posible saber si funcionará adecuadamente, además de enfriar las relaciones entre Moscú y Washington, ha puesto de manifiesto, sobre todo, la impotencia europea a la hora de abordar este asunto. El alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión, Javier Solana, sostiene que el proyecto debe de ser discutido en el seno de la Unión Europea, porque la seguridad de cada uno de los Estados miembros ha de ser compatible con la seguridad general de la Unión y porque, aunque la Unión Europea no sea una alianza defensiva, tiene una Política Exterior y de Seguridad Común y una Política Europea de Seguridad y Defensa en cuyo seno se puede y se debe debatir este asunto. Empero, al mismo tiempo, defiende la libertad de cada Estado miembro para decidir si coopera o no con Estados

³² El texto íntegro del Tratado puede verse en <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/inf2>.

³³ Silvestri, Stefano: "Missile Defence", *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 8 abril 2007, en http://www.frstrategie.org/publications/pv_20070408_eng.pdf

³⁴ Kramer, Andrew y Shanker, Thom: "Russia Suspends Arms Agreement Over U.S. Shield", *The New York Times*, 15 julio 2007.

³⁵ El texto íntegro del Tratado puede verse en <http://www.dod.mil/acq/acic/treaties/cfe/text.htm>



Unidos en la construcción de un sistema antimisiles³⁶. Lo cierto es que Washington ha ignorado totalmente a Bruselas a la hora de informar, consultar o negociar sobre el escudo antimisiles y tampoco se ha molestado en tranquilizar con argumentos, como ha hecho con Moscú, mientras que en el seno de la UE se ha mostrado muy poca voluntad, por no decir ninguna, para abordar una discusión sobre esas instalaciones en dos países miembros, porque sería muy difícil llegar a una posición común sobre una cuestión que suscita profundos desacuerdos entre los distintos países y entre los distintos grupos ideológicos.

La UE debería abrir un debate sobre un tema vital para el futuro de su seguridad y para su propia filosofía de defensa, pero, hasta el momento, sólo nos han llegado declaraciones aisladas de algunos dirigentes. En Alemania, Merkel, -quien ostentaba la presidencia de la Unión Europea, durante el primer semestre de 2007, cuando Bush realizó la propuesta formal a Polonia y República Checa- manifestó que la política de seguridad europea es indivisible y que hay que evitar que Estados Unidos vuelva a diferenciar entre los europeos de la “nueva” y la “vieja” Europa, como ya hizo el entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, cuando la guerra de Irak. Empero, como siempre ocurre en Alemania desde que finalizara la segunda guerra mundial, su mayor preocupación es evitar roces en las relaciones transatlánticas y propuso que el asunto se debatiera en el seno de la Alianza Atlántica y que se incluyera a Rusia, para evitar los recelos de Moscú y el renacimiento de la política de bloques. En su opinión el sistema antimisiles debería estar bajo supervisión de la OTAN, incluso aunque eso significase que todos los miembros de la Alianza tuvieran que contribuir en sus costes³⁷.

Por el lado francés, Chirac, antes de las elecciones presidenciales, ya manifestó su rechazo a este proyecto, porque podía provocar una nueva carrera de armamentos y una nueva guerra fría, y porque había que tomar en consideración el rechazo de Rusia a esas instalaciones militares. Le preocupaba que el sistema antimisiles fomentara la creación de nuevas líneas divisorias en Europa y produjera daños colaterales sobre el proyecto europeo³⁸. Su sucesor, Sarkozy, cree que, a menos que renunciemos a cualquier ambición de tener una política europea de defensa, no se puede contemplar como algo que afecta sólo a Polonia y a la República Checa, y en absoluto a Europa³⁹. Los dirigentes de otros países como Austria, Bélgica, Grecia, Holanda, Luxemburgo y Noruega también se han mostrado contrarios a la instalación del escudo antimisiles en suelo europeo. El ministro de Defensa austriaco, Norbert Darabos, declaró en rueda de prensa que era una provocación que sólo serviría para revivir, innecesariamente, los debates de la guerra fría; que no veía ningún peligro proveniente de supuestos misiles de largo alcance que llegara a tener Irán; y que Estados Unidos debería apostar por una solución diferente.⁴⁰ El ministro de Exteriores luxemburgués, Jean Asselborn, lo ha calificado como un incomprensible derroche de dinero arrojado a la basura. También los líderes de los partidos socialdemócratas de seis países centroeuropeos (Alemania, Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia y República Checa) han suscrito una declaración conjunta, denominada “Llamamiento de Praga”, en contra de la instalación del escudo antimisiles en Europa, porque constituye un nuevo despliegue de armas y favorece una escalada armamentista.⁴¹

³⁶ Rituerto, Ricardo: “Solana pide un debate en la UE sobre el escudo antimisiles”, *El País*, 30 marzo 2007

³⁷ Dempsey, Judy: “U.S. says antimissile shield in Europe will be ready by 2011”, *International Herald Tribune*, 15 marzo 2007.

³⁸ “US Missile Shield a Threat to Europe Unity: Chirac”, *Agence France-Presse*, 12 marzo 2007.

³⁹ Entrevista a Nicolas Sarkozy, *Le Monde*, 17 abril 2007.

⁴⁰ “U.S. missile shield is provocation: Austrian minister”, *Reuters*, 23 agosto 2007, en <http://www.reuters.com/articleId=USL2352932420070823>

⁴¹ “Los socialistas centroeuropeos se oponen al escudo antimisiles”, *El País*, 15 septiembre 2007.



En el lado opuesto se encuentran Dinamarca y Reino Unido, donde a Blair -en línea con lo que ha sido su política de seguidismo incondicional de las propuestas de Bush- no sólo le pareció bien que se desplegaran interceptores en Polonia, sino que estuvo presionando para que se instalase otra base de interceptores en suelo británico. Muchos miembros del Partido Laborista y de los Conservadores, en la oposición, mostraron su rechazo. Empero, no pudo conseguir un compromiso firme por parte de Washington, porque desplegar misiles antimisiles en territorio británico incrementaría sustancialmente la capacidad del sistema para destruir los misiles rusos.

Finalmente, el proyecto se abordó en el seno de la OTAN y en el Consejo OTAN-Rusia, quedando meridianamente claro que Estados Unidos no pretendía debatir sobre el escudo antimisiles, ni buscaba el permiso de la OTAN, ni tampoco su aprobación. Los representantes estadounidenses se limitaron a informar de que el proyecto saldrá adelante sobre bases y negociaciones bilaterales con Polonia y República Checa, y de que la OTAN no va a interferir en sus planes. Para contentar a los aliados europeos aseguraron que el escudo servirá para proteger a una parte de Europa y que se podrá complementar con el que está desarrollando la OTAN, para que la protección se extienda al resto. Los ministros de Defensa aliados acordaron encargar un estudio sobre la complementariedad de ambos sistemas, lo cual interpretó la Administración Bush como un apoyo implícito a su plan de instalar los interceptores en Polonia. Los aliados se conformaron con estas explicaciones y se limitaron a pedir plena transparencia con ellos y con Rusia, además de que se respete el principio de que la defensa de Europa es indivisible, para que no haya países que no queden cubiertos por el escudo defensivo. Ni siquiera transmitieron ante la opinión pública su contrariedad porque Washington no se haya prestado a debatirlo, o porque esté negociando bilateralmente sobre algo que afecta a Europa como un todo⁴². Tan sólo Alemania, Bélgica, Canadá, Holanda y Luxemburgo mostraron su insatisfacción⁴³.

Pero el programa defensivo que está desarrollando la OTAN, el llamado ALTBMD (Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence), es meramente un sistema de control y mando que permitirá que todos los sistemas defensivos que aporten los países aliados funcionen de manera integrada. Su objetivo es proteger áreas pequeñas de especial interés, como centros de mando e instalaciones especiales, así como a las tropas desplegadas en zonas particularmente peligrosas o conflictivas⁴⁴. No está concebido para defender países enteros o áreas muy extensas y, mucho menos, todo el territorio europeo de la Alianza.

En definitiva, tal y como explicábamos en las páginas anteriores, el GMD es ineficaz para proteger a Europa porque esa protección sería muy marginal, por no decir inexistente. Bush quiere instalar en suelo europeo una parte de su sistema nacional de defensa, sin preocuparse de las consecuencias y del peligro que ello conlleva para la seguridad europea. Por un lado, restos de los misiles interceptados y de las cabezas nucleares podrían caer sobre el territorio europeo, que está densamente poblado. Por otro, si Irán decidiera lanzar sus misiles contra Estados Unidos, estaría obligado a destruir previamente las instalaciones antimisiles en Europa, para asegurarse el éxito del ataque. Es más, en caso de crisis generalizada con Occidente, al estar los Estados Unidos protegidos por el escudo antimisiles, para los iraníes resultaría mucho más accesible un ataque sobre Europa. Pero no es sólo en el ámbito de la seguridad donde salimos perjudicados, el despliegue en Europa tiene otra función garantizada:

⁴² Smith, Craig: "U.S. missile plan stirs Cold War embers in Europe", *International Herald Tribune*, 18 abril 2007.

⁴³ Bauer, Thomas: "Missile Defence – The debate in Germany", *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 25 junio 2007, en http://www.frstrategie.org/publications/pv_20070602_eng.pdf

⁴⁴ NATO Fact Sheet, "Missile Defence", 18 abril 2007.



dificultar las relaciones ruso-europeas. Complicará inmensamente y posiblemente anulará la perspectiva de una cooperación entre la Unión Europea y la Federación Rusa, en contra de la proliferación de los misiles y de las armas de destrucción masiva en Asia. No es de extrañar que en una encuesta realizada recientemente en cinco países europeos, los encuestados consideraran que Estados Unidos es el país que más amenaza la seguridad global (36%), seguido de Irán (30%) y China (28%), mientras que Rusia ocupaba uno de los últimos lugares⁴⁵

Más allá de la situación coyuntural actual, existe una profunda discrepancia de fondo entre Europa y los Estados Unidos en relación con las defensas antimisiles. Para los europeos, los sistemas defensivos deben de reforzar la disuasión, complementarla, no sustituirla y, por ende, rechazan que el debate deba plantearse en los términos disuasión versus defensas. Tampoco se piensa en Europa que la proliferación de misiles vaya a favorecer su utilización por grupos terroristas, dada su complejidad, cuando pueden conseguir realizar atentados masivos con otros medios menos costosos y sofisticados. También se desecha la posibilidad de que cualquiera de los países señalados por Estados Unidos se arriesgue a poner en peligro su propia existencia por facilitar a organizaciones terroristas misiles con capacidad de destrucción masiva, o por realizar ellos mismos un ataque con misiles. La disuasión en este caso seguiría funcionando y las defensas antimisiles no servirían para reducir las amenazas a las que se enfrenta la paz mundial.

Consecuencias del despliegue: conclusiones

Como hemos puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas, el propósito de Bush de desplegar su sistema defensivo estratégico en suelo europeo ha puesto sobre la mesa un número importante de cuestiones relacionadas con la seguridad internacional y con la política exterior. Una de las más relevantes es, sin duda, cómo está afectando y afectará a las relaciones Estados Unidos-Rusia-Unión Europea. Ya hemos citado las airadas reacciones de Putin y su disposición a entablar una batalla, frente a una Europa que se muestra pasiva y sin capacidad de reacción, pero que no debería permitir que el sistema antimisiles fuese una razón o un pretexto para iniciar una nueva carrera de armamentos; o que se esté convirtiendo en un obstáculo para poder progresar en nuevos acuerdos de desarme y de control de armas; o que, sobre todo, llegue a convertirse en la causa de que Europa vuelva a quedar atrapada entre Estados Unidos y Rusia.

Otra cuestión, también muy relevante, es que el despliegue de los interceptores en Polonia para hacer frente a un ataque de Irán, significa asumir, tácitamente, que los esfuerzos diplomáticos para que Irán abandone su programa nuclear y el desarrollo de más misiles balísticos no prosperarán, y que sus dirigentes son tan irracionales como para exponerse a la aniquilación, lanzando sus misiles contra Estados Unidos. La Administración Bush debería de tratar de responder las siguientes cuestiones: ¿Por qué no va a funcionar la disuasión nuclear con Irán? ¿Por qué Irán va a correr el riesgo de ser aniquilado por atacar Europa o Estados Unidos? ¿Por qué va a atacar Irán a Europa, con quien mantiene sus principales relaciones comerciales?

No menos importante resulta ser el hecho de que si el sistema defensivo llega a ser efectivo contra la amenaza real de los misiles balísticos ahora existentes, se favorecerá una

⁴⁵ “Disarming threat stability” en <http://www.time.com/time/nation/article>.



nueva carrera de armamentos. La respuesta de los países afectados será construir más misiles balísticos para saturar las defensas o inclinarse por los misiles de crucero, que aunque son de más corto alcance, pueden ser lanzados desde buques o submarinos situados en las proximidades del país a atacar.⁴⁶ A medida que el sistema defensivo norteamericano se vaya perfeccionando, China tendrá que desplegar más ICBMs para mantener su disuasión intacta y Rusia, que en los últimos años había reducido significativamente sus arsenales y que estaba reconvirtiendo los de cabezas múltiples en portadores de una sola ojiva nuclear, podría revertir el proceso. Putin ya ha anunciado que fabricará un nuevo tipo de ICBM.

Asimismo, está destruyendo todo el entramado de tratados de control de armamentos que tantos esfuerzos costó conseguir. Ya habíamos asistido a la desaparición del Tratado ABM, pero como consecuencia del proyecto de despliegue europeo, Rusia ha suspendido la aplicación del Tratado de Armas Convencionales en Europa y ha anunciado que hará lo mismo con el INF, al estar su seguridad seriamente amenazada. Además, al favorecerse el rearme, otros acuerdos como el MTCR (Missile Technology Control Regime) cuyo objetivo es controlar la difusión de las tecnologías necesarias para construir misiles, o el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos, o iniciativas como la PSI (Proliferation Security Initiative) se ven seriamente cuestionados. Más aún, el sistema defensivo implica la ruptura de la dinámica lograda para negociar los acuerdos de desarme, cuyo progreso se basa en las relaciones de equilibrio.

Por último, también tendrá consecuencias sobre el uso pacífico del espacio exterior. En la actualidad existe una auténtica constelación de satélites para los usos más variados, que podrían ser destruidos fácilmente -sobre todo los que están en las órbitas más bajas- por los interceptores antimisiles, con lo cual se causarían graves daños a otros países, que podrían ver puesta en peligro su seguridad, su sistema de comunicaciones y otros muchos aspectos de su vida cotidiana. Por este motivo, algunos de esos países están empezando a tomar en consideración algunas medidas protectoras y otros están pensando en desarrollar sistemas antisatélite, para poder destruir en caso de crisis los que estén dando apoyo al sistema defensivo.⁴⁷

Dada la situación de inestabilidad global en la que estamos sumergidos en la actualidad, que demanda soluciones políticas y no soluciones basadas únicamente en programas de tecnología militar, y conocidas las posiciones contrarias al despliegue del controvertido sistema en Europa, la cuestión que queda por responder es: ¿Por qué tanto empeño por parte de Bush en seguir desplegando su defensa antimisiles en suelo europeo? La respuesta es que dada la ausencia de resultados favorables en Irak y en Afganistán, y la carencia de otros asuntos positivamente valoradas en su mandato, el despliegue del sistema defensivo en Europa podría ser su última oportunidad, antes de abandonar la Casa Blanca, para evitar entrar en los libros de historia como el presidente que fracasó en todos sus propósitos. También aseguraría la continuación del proyecto después de que él abandone la presidencia en 2009. Por consiguiente, tal proyecto no puede ser considerado como una respuesta estratégica y militarmente adecuada a la amenaza real existente, sino que más bien debe considerarse como una reacción política unilateral de una Administración severamente sitiada y cuestionada. Una decisión que constituye un error más, porque en lugar de impulsar un sistema antimisiles estratégico tan caro, complicado y de tan cuestionable validez, podría haber centrado su esfuerzos en desarrollar los sistemas defensivos contra los misiles balísticos

⁴⁶ Lindstrom, Gustav: "The potential unintended consequences of missile defence in Europe", *European Union Institute for Strategic Studies (EUISS) Newsletter*, nº 23, 23 julio 2007.

⁴⁷ Lennox, Duncan: "Launching out", *Jane's Defence Weekly*, 28 marzo 2007.



de corto y medio alcance, que son mucho más numerosos, constituyen una amenaza más inmediata y real, y resultan mucho más fáciles de destruir.



CRÍTICA DE LIBROS:

Corral Salvador, Carlos (2007): *Confesiones religiosas y Estado español: Régimen Jurídico*,
Madrid, BAC
ISBN: 978-84-7914-886-7. 453 pp.

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Copyright © UNISCI, 2007.

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

El libro del profesor Carlos Corral constituye un libro muy oportuno donde se aborda el estudio del estatuto jurídico en España de la Iglesia Católica y de las Confesiones, Comunidades e Iglesias distintas de la Católica.

En orden a dar una dimensión internacional y comparativa a la exposición, el libro, en una primera parte, presenta, en primer término, el marco universal de garantía de los derechos humanos y la libertad religiosa tal como viene recogido en las Naciones Unidas, en la OSCE y en el Consejo de Europa. El libro también recoge lo que se establecía en esta materia en la non-nata Constitución para Europa. Con este bagaje se adentra en la exposición de los sistemas político-religiosos de los Estados europeos, haciendo un apartado especial para otros Estados aspirantes y los restantes Estados europeos, indicando los sistemas de confesionalidad y aconfesionalidad existentes incidiendo en las convergencias y divergencias existentes, sobre el principio de libertad religiosa que es necesariamente común, la autonomía de las Iglesias, su estatus jurídico, la forma normativa, y el sistema de coordinación entre el Estado y las Iglesias. Dentro de este apartado se explica el marco constitucional español.

La segunda parte, el marco jurídico de la Iglesia Católica, es la parte central de libro. Aquí se encuadra el estudio de las relaciones diplomáticas y concordatarias entre España y la Santa Sede, haciéndose un repaso a los aspectos más importantes que cubren estas relaciones, pasando por la asistencia religiosa, la enseñanza, el matrimonio, los medios de comunicación, el patrimonio, la asignación tributaria, la actividad asistencial, asociaciones y fundaciones.

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



Una tercera parte recoge el estatuto jurídico de las Confesiones Comunidades e Iglesias distintas de la Católica

El libro contiene tres apéndices documentales que incluyen los Acuerdos España-Santa Sede, los Acuerdos de cooperación con tres Federaciones (entidades religiosas evangélicas, entidades religiosas islámicas, comunidades israelitas) y la ley orgánica de Libertad Religiosa de 1980.

Es en el epílogo donde el autor explica, sin decirlo, la razón de la publicación de este libro. El autor manifiesta su perplejidad ante las discordias que en España han surgido sobre diversos asuntos de notable importancia, incluyendo el tema religioso, subrayando una serie de principios que no son negociables. Es este epílogo el que da la perspectiva al libro, al mostrar lo que en este campo se ha ido plasmando a nivel universal y europeo desde una perspectiva internacionalista y desde una perspectiva constitucional comparada.

Como dice bien en el prólogo el catedrático y antiguo magistrado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Juan Antonio Carrillo, el libro será muy útil para parlamentarios, funcionarios de Administraciones, estudiosos y aplicadores del derecho y asesores de distintas confesiones religiosas.

El libro hubiera quedado más redondo recogiendo la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional español, como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tal como se sugiere en el prólogo. De todos modos los resultados son suficientemente concluyentes y esclarecedores sobre los límites que una vez sobrepasados singularizarían a cualquier gobierno europeo.



CRÍTICA DE LIBROS:

Mötölä, Kari (ed.) (2006): *Transatlantic Relations and Global Governance*,
Baltimore, Johns Hopkins University Press
ISBN: 0-9766434-6-4. 190 pp.

Rubén Herrero¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2007.

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

El presente libro recorre en seis capítulos algunos de los aspectos más relevantes del presente y futuro de las Relaciones Transatlánticas.

Este tema es de gran actualidad, dadas las últimas divergencias que ambos socios de la relación han ido manifestando desde los atentados del 11 de Septiembre.

El contenido de todos sus capítulos se presenta bien expuesto, coherente y equilibrado para ambas partes, subyaciendo un debate entre el unilateralismo de Estados Unidos en su acción exterior y el multilateralismo como propuesta de sus socios europeos.

Esta discusión intelectual se aprecia claramente en los dos primeros capítulos, los más interesantes del libro, desde una perspectiva pura de la naturaleza de las Relaciones Transatlánticas.

Estos mencionados capítulos analizan los puntos fuertes y débiles de Estados Unidos y la Unión Europea, con bastante razón de ser y de forma bien argumentada, desde nuestro punto de vista. Todos ellos incluyen un apartado de conclusiones, donde los respectivos autores, se decantan, por una propuesta multilateral, que podemos calificar de interesante, bien construida, aunque algo ingenua en ocasiones, elaborando una lista de buenas intenciones y objetivos globales, como herramientas para superar la actual falta de sintonía transatlántica. Así, en el primer capítulo, se propone la adopción de programas para afrontar todas las facetas del terrorismo (pág. 16) o extender el G8 a un G20 (p. 17).

¹ Rubén D. Herrero de Castro es Profesor de Relaciones Internacionales e Investigador Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Su principal línea de investigación es el análisis de los procesos de percepciones y toma de decisiones en política exterior.

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



Los autores del segundo capítulo insisten en esta línea argumental, aunque cabe apuntárseles el mérito de reconocer la dificultad a efectos prácticos (pp. 49-52) de desarrollar una respuesta eficaz a los problemas internacionales de hoy en día, basada en el multilateralismo. Ente las dificultades más notables pueden señalarse la diferencia de capacidades y aspiraciones de la Unión Europea como poder global emergente, cuyos intereses (y su defensa) tienden a colisionar con los de los Estados Unidos. Se plantean unos escenarios que descansan sobre el hecho de alcanzar una mayor igualdad en la Alianza Transatlántica, para construir una nuevas Relaciones Transatlánticas. Para lograr mayor equidad se presentan tres argumentos (pp. 53-56): el emergente poder militar de la Unión Europea, la contención de Estados Unidos (a través de un multilateralismo activo) y una división de las obligaciones globales.

La construcción teórica de estos es correcta, sin embargo, no pueden obviar que hoy por hoy la Unión Europea no dispone de las capacidades necesarias para defender por sí misma sus intereses, al carecer de una auténtica y eficaz política de Seguridad y Defensa común, dependiendo en gran parte para la protección y la disuasión, del poder de la OTAN y del controvertido (por las diferentes opiniones que ha suscitado) escudo anti-misiles que Estados Unidos, desplegará en algunos de los países de la Europa del Este. Y en este sentido se manifestó en una entrevista, Henri Bentégeat, Presidente del Comité Militar de la Unión Europea, el pasado 9 de octubre de 2007², cuando afirmó entre otras cosas que la Unión Europea no puede hacer la guerra, así como que la UE, no dispone de fuerzas permanentes, o de tener “ambiciones más modestas que la OTAN”, así como considerar positivo el escudo anti-misiles.

En los siguientes capítulos, otros aspectos de las Relaciones Transatlánticas son analizados, tratando temas como las relaciones económicas, los derechos humanos, el papel de la ONU y un caso práctico que en suelo europeo muestra las diferentes perspectivas y percepciones de Estados Unidos y la Unión Europea.

El primero de los temas mencionados pone de manifiesto que el crecimiento económico europeo, por un lado, es cierto, reduce la distancia respecto a Estados Unidos y es la base más sólida para reclamar una mayor igualdad entre socios transatlánticos. Pero por otro, sostiene con igual fuerza que ese crecimiento que implica mayor grado de independencia y aspiraciones políticas mayores, no se traduce en desarrollar otras capacidades necesarias, para desafiar el poder global de Estados Unidos.

En el siguiente de los aspectos, la autora, en el capítulo 5, propone a la ONU como aliado natural de la Unión Europea, como vía para limitar el unilateralismo de Estados Unidos, a través de la promoción de un nuevo marco normativo, apoyado en la presente y efectiva capacidad diplomática de la Unión Europea, así como en las perspectivas de incremento de la capacidad militar de la Unión Europea. La ONU es presentada como una organización y plataforma para la promoción de un nuevo, más visible y poderoso papel, que la Unión Europea debe jugar, a juicio de la autora. De nuevo, a pesar del planteamiento argumentado y correcto, encontramos más un deseo que una realidad, a tenor de las actuales capacidades de la Unión Europea, que encuentra en su seno dificultades para actuar como un solo actor y no siempre con la efectividad necesaria, estando muy reciente su papel en acontecimientos tales como la Guerra de los Balcanes y el conflicto entre Israel y Palestina. Donde sus medios militares y diplomáticos han quedado en entredicho.

² http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/puede/hacer/guerra/elpepuint/20071009elpepiint_8/Tes



Y termina el libro con una aproximación al caso de Georgia y Moldavia, descrito de forma precisa, que muestra las diferentes percepciones que en materia de seguridad y recursos energéticos, existen entre Estados Unidos y la Unión Europea y que afectan al propio suelo europeo. Pero el aspecto que nos gustaría destacar tras su lectura es también relevante las diferentes percepciones que se aprecian en países del Este respecto al papel que deben jugar ambos aliados, así como entienden ellos que debería articularse su relación con Rusia.

Se trata en definitiva de un libro muy recomendable para contextualizar el actual estado de las Relaciones Transatlánticas y del debate político e intelectual que subyace a tal relación.





CRÍTICA DE LIBROS:

Merlingen, Michael y Ostrauskaitė, Rasa (2006):
*European Union Peacebuilding and Policing:
Governance and the European Security and Defence Policy*,
Londres / Nueva York, Routledge
ISBN: 0-415-39790-1. 184 pp.

Xira Ruiz¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2007.

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

Este libro es una de las escasas aportaciones a la literatura sobre las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Los autores analizan en esta obra el papel de las misiones de policía en Bosnia y en Macedonia con MPUE (Misión de Policía de la Unión Europea) y EUPOL PROXIMA respectivamente.

El libro está dividido en 8 capítulos que se pueden estructurar en tres partes. En la primera parte los autores introducen la perspectiva de la teoría social crítica (*Critical Social Theory*) y las teorías del poder y del gobierno, y definen qué son las actividades de construcción y consolidación de la paz. La segunda parte profundiza en las tareas de la policía en Bosnia y en Macedonia, y la última analiza el funcionamiento de la policía europea en el exterior.

Los autores analizan uno de los principales componentes de la consolidación de la paz puesta en marcha a través de la PESD. Esto es interesante porque los autores —aunque sin hacer mención a ello— no utilizan la denominación que se hace desde el ámbito político de las misiones PESD (mal denominadas “gestión civil de crisis”), sino que hablan de tareas de “consolidación de la paz”, un término mucho más adecuado en el ámbito académico.

Es de destacar el análisis del surgimiento de la PESD que se hace en el tercer capítulo, en el que se ponen de manifiesto las dificultades de los Estados miembros por poner en marcha un nuevo instrumento político. Se echa de menos, no obstante, un breve recorrido de otros

¹ Xira Ruiz Campillo es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* xiraxirae@yahoo.com.



instrumentos de la Unión Europea en sus relaciones exteriores a través de la Comisión y que hubieran puesto de relieve el enfrentamiento institucional entre Consejo y Comisión en este ámbito.

El libro es altamente interesante para los estudiosos de la Política Europea de Seguridad y Defensa porque aporta un buen número de críticas sobre su funcionamiento que se tratan de esconder desde Bruselas. Los autores analizan las actuaciones en el terreno de las misiones MPUE y EUPOL PROXIMA, poniendo de manifiesto sus debilidades, la falta de coordinación —e incluso mala relación— entre el Consejo y la Comisión europea sobre el terreno o criticando el escaso alcance de las misiones PESD en general.

El capítulo 4 destaca por el recorrido que hacen los autores de la situación de la policía local antes de la llegada de la misión europea. En este capítulo se describen (aunque brevemente), los acontecimientos que llevaron a la independencia de Bosnia, la reestructuración que sufre la policía después de los Acuerdos de Dayton, el papel de la OTAN y la ONU en la reestructuración de las fuerzas de seguridad bosnias y finalmente, la actuación de la misión MPUE.

El capítulo cinco sigue la misma estructura que el anterior, contextualizando la situación de Macedonia durante la descomposición de Yugoslavia, el papel de actores internacionales —como la OTAN, la OSCE o la Comisión Europea a través de su misión de observación— en la reestructuración de las fuerzas de seguridad macedonias y analizando la planificación y el despliegue de la misión EUPOL PROXIMA de la Unión Europea en el país.

Ambos capítulos destacan por la valiosa información que ofrecen los autores sobre las tareas y el funcionamiento de MPUE y PROXIMA sobre el terreno, algo muy difícil de encontrar en otras publicaciones sobre la materia. También son interesantes para valorar la contribución europea en relación a actuaciones de otros actores internacionales en el ámbito de la reforma de la policía de Bosnia y Macedonia.

Los capítulos 6 y 7 analizan las actividades y la relación entre la policía europea y la policía local durante las misiones de la Unión en Bosnia y Macedonia. Esto es interesante porque los autores explican algo muy poco estudiado en el funcionamiento de las misiones PESD, y que es cómo los expertos europeos se insertan en las cadenas de mando locales haciéndose por un lado más visibles, y permitiendo por otro lado, que se identifiquen y se detecte un posible mal funcionamiento corrigiéndolo así con más rapidez. Los autores, no obstante, critican el empeño que se pone desde estas misiones en cambiar y adaptar la policía de otros países a los estándares europeos, algo que puede dificultar la reforma de las fuerzas de seguridad en un tercer país. Ellos apuestan porque los expertos enviados por la Unión Europea sean instruidos para que tengan una mayor sensibilidad por las diferencias étnico-políticas de las poblaciones en las que las misiones son desplegadas y se consigan así los objetivos de las misiones a través de la apropiación local de los procesos y no a través del paternalismo.

Este trabajo de Merlingen y Ostrauskaitė es de gran valor para los estudiosos y expertos en la Política Europea de Seguridad y Defensa por la cantidad de nueva información que aporta sobre las misiones MPUE y PROXIMA. Sin embargo, es una obra que tal vez aporte confusión a los recién iniciados en el tema por la propia complejidad que rodea al funcionamiento de la acción exterior de la Unión Europea.



CRÍTICA DE LIBROS:

Jones, Adam (2006): *Genocide: A Comprehensive Introduction*,
Londres / Nueva York, Routledge
ISBN: 0-415-35384-X. 430 pp.

María Ángeles Alaminos¹
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2007.

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

El libro que nos ocupa se titula *Genocide: A comprehensive introduction*, y eso es exactamente lo que consigue el volumen; el autor nos entrega en sus páginas una introducción comprehensiva del genocidio, basada en información rigurosa y expuesta de forma clara e inteligente.

El genocidio es una de las calamidades más terribles y duraderas de la humanidad y por ende provoca en la época contemporánea un gran interés de la sociedad y fomenta el debate político. Sin embargo el tema del genocidio se aborda también con grandes dosis de complejidad, controversia, y ambigüedad. Es por ello que Adam Jones² pretende proveer a los lectores (estudiantes de un cierto nivel académico y todo aquel interesado en el tema) con una visión general del genocidio, tanto conceptual como histórica, desde una amplia perspectiva interdisciplinaria.

El libro, de 430 páginas, consta de cuatro partes bien diferenciadas y conectadas lógicamente. La primera parte constituye una introducción a la materia y a la relación del genocidio con el imperialismo, la guerra y la revolución social. En la segunda parte el autor lleva a cabo una serie de estudios de caso, acompañados de las correspondientes discusiones y debates históricos que han suscitado. Posteriormente el libro analiza las contribuciones de las ciencias sociales a los estudios sobre el genocidio, incluyendo el aporte de la psicología, la sociología, la antropología y los estudios de género, y prestando especial atención a la ciencia política y las relaciones internacionales. Finalmente, en la cuarta sección del libro: “The future of genocide”, el autor analiza los temas de la memoria, el olvido, y la negación del

¹ María Ángeles Alaminos Hervás es becaria de investigación en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* ma_alaminos_h@hotmail.com.

² En el momento de publicación del libro el autor era investigador asociado en el Programa de Estudios sobre el Genocidio, en la universidad de Yale.



genocidio así como los mecanismos de justicia, verdad y compensación, incluyendo el desarrollo y la evolución del derecho internacional respecto al genocidio; y las estrategias de prevención e intervención..

Una de las virtudes del libro es que, a diferencia de otros libros enfocados en un genocidio específico, como la literatura desarrollada acerca del holocausto judío, el genocidio de Ruanda, etc., este libro se ocupa de todos ellos, o al menos de los principales en la historia reciente. Jones, en la segunda parte de *Genocide*, examina cada genocidio individualmente, en capítulos independientes, evitando los prejuicios o favoritismos, buscando la objetividad y apoyando sus afirmaciones con notas en las que trasluce la investigación llevada a cabo para desarrollar esta obra. En el final de cada capítulo podemos encontrar sugerencias adicionales para proseguir el estudio del caso planteado y un amplio elenco de notas aclaratorias.

El autor recorre un largo camino desde el genocidio de los nativos americanos hasta el genocidio que se lleva a cabo en nuestros días en Darfur. En este recorrido Jones desglosa y divulga la información esencial relativa al bagaje histórico, las circunstancias, las atrocidades y los métodos para llevar a cabo las masacres, la identidad de los autores y de las víctimas, el número de víctimas, y el resultado final de cada genocidio.

El libro plantea también cuestiones problemáticas y difíciles sobre el tema, en relación por ejemplo a si es posible una justificación del genocidio o si las democracias son menos propensas a emprender una guerra y un genocidio. Para responder a algunos interrogantes, no sólo contamos con el análisis de Jones, sino también con las percepciones de otros expertos prominentes en la materia, lo que nos permite una visión más equilibrada y multidimensional sobre las complejidades del genocidio.

En nuestra calidad de estudiosos e investigadores de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, las partes tercera y cuarta del libro revisten de especial importancia.

En primer lugar se analizan los aspectos psicológicos del genocidio, intentando comprender por qué personas que consideramos normales participan en las masacres y cómo es posible llegar a ser tan cruel, sin olvidar a aquellos que justifican y niegan un genocidio. Para comprender el pensamiento y las motivaciones de los genocidas no se puede recurrir tan sólo a conceptos como el de odio, lavado de cerebro, manipulación, propaganda, racismo... sino que en opinión de Jones los elementos psicológicos fundamentales serían cuatro: avaricia, miedo, narcisismo y humillación. Para apoyar su perspectiva psicológica, el autor nos ilustra con los famosos experimentos de Milgram y Zimbardo, ya conocidos para muchos lectores, pero que sostienen adecuadamente algunas de las tesis de Jones.

Los capítulos que tratan el genocidio desde el punto de vista sociológico y de las Relaciones Internacionales, así como la cuarta y última parte del libro son altamente recomendables e interesantes, aunque existen ciertos pasajes u opiniones de Jones con los que discrepamos, no obstante el autor no intenta convencer a nadie y muestra los argumentos desde varios puntos de vista. Es seguro que los lectores de este volumen no se verán defraudados y profundizarán en el conocimiento del genocidio en la época moderna así como se aproximarán a los casos contemporáneos con las herramientas analíticas correspondientes a un enfoque interdisciplinar.

SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

UNISCI

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

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci

EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, San Pablo- CEU University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.com
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Ms. María Luisa LOREDO <i>Department of Political Affairs, United Nations Secretariat</i>	Post-Conflict, Peace Building	loredo@un.org
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es

Dr. Alberto PRIEGO MORENO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdjp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>Department of History, Literature and Thinking, San Pablo-CEU University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Almudena CARAMANZANA SANTOS <i>Consultant</i>	Mediterranean	almesan@cepade.es
Mr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es
Mr. Alejandro DIZ RODRÍGUEZ <i>EuropeAid Cooperation Office, European Commission</i>	Mediterranean	alejandro.diz-rodriguez@cec.eu.int
Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
Ms. Sara NSO <i>Journalist</i>	Africa	saranso@yahoo.es
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com
Ms. Julia PULIDO GRAGERA <i>Member, Chair in Intelligence and Democratic Systems, Rey Juan Carlos University, Madrid</i>	Intelligence	julpul@hotmail.com

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las recensiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.

haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

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

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655