

## TERRORISMO Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA GLOBAL

El título general de esta Conferencia liga los conceptos de religión y terrorismo. Los ataques del 11 de septiembre – y los anteriores y otros posteriores en a isla de Bali y otras partes de Asia – muestran la necesidad de contar con el mayor conocimiento posible sobre el terrorismo vinculado a la religión islámica.

El fundamentalismo islámico, en efecto, ha añadido dimensiones nuevas al fenómeno terrorista. Quiero señalar dos. En primer lugar la extensión de las bases de apoyo, potenciales o reales: los países islámicos son una proporción muy grande de la población mundial y ello unido a las posibilidades tecnológicas actuales convierte a este terrorismo en un problema ciertamente global. En segundo lugar, el fundamentalismo islámico ha añadido un enorme incremento de la letalidad de las acciones terroristas al incluir el suicidio como forma de llevar a cabo el ataque.

Como todos los temas de trascendencia, el terrorismo es un fenómeno complejo y cualquier análisis que ignore este hecho será inadecuado y el tratamiento que se derive ineficaz, cuando no contraproducente. No todos los terrorismos son de carácter religioso, ni la religión juega el mismo papel en todos los movimientos terroristas en los que es un factor a tener en cuenta. En Irlanda, por ejemplo, la religión es un importante elemento en la definición de la distinta identidad de las dos colectividades enfrentadas, pero no es el motor de la actividad violenta. En el terrorismo practicado por ETA en España, la religión no juega ningún papel relevante.

El terrorismo implica siempre fanatismo por parte de sus ejecutores, entendido como la subordinación de cualquier objetivo y hasta de la propia vida a un único fin. Pero además, el fanatismo religioso, ha añadido una nueva eficacia a las acciones terroristas. Es la legitimación religiosa del suicidio, el premio eterno prometido a este sacrificio que solo una religión puede dar a sus creyentes. Con ello, se han dado aún más posibilidades a una característica del terrorismo global: la voluntad de matar al mayor número de ciudadanos civiles de esa realidad social que se considera enemiga. Hay que constatar que el enrolamiento en bandas

o grupos terroristas comporta normalmente elevados costes personales, aunque el suicidio, como he dicho, es un caso extremo que el fanatismo religioso ha hecho frecuente en fechas recientes. En España, por ejemplo, la vida activa media de los terroristas de ETA es inferior a tres años<sup>1</sup>. Los que integran la banda saben que lo más probable es que sean detenidos en este plazo. Sin embargo, aunque son más claros los síntomas de reducción del apoyo social al terrorismo en el País Vasco, no se puede afirmar que existan síntomas de dificultades en el reclutamiento de nuevos activistas.

El fanatismo religioso puede hacernos perder de vista la complejidad del terrorismo global al que nos enfrentamos. No pienso que se esté sobre valorando el factor religioso en el terrorismo islámico. Pero sí creo que corremos el riesgo de considerarlo como único factor relevante y, por ello, olvidar otros factores o condiciones que facilitan el nacimiento y el desarrollo de las organizaciones terroristas. Con ello, una vez más simplificamos el problema. No puede separarse la religión como factor integrante del terrorismo que estamos sufriendo de la enorme desigualdad que separa el mundo occidental del islámico, desigualdad que no decrece sino que ha aumentado notablemente en los últimos años. La religión es casi la única forma de reforzar su conciencia de identidad que tienen los jóvenes de Egipto, Pakistán o Argelia para hacer frente a un sentimiento de injusticia y de explotación por parte de los países occidentales.

Pero el enfoque de este tema como un choque de religiones o de civilizaciones, como una lucha entre occidente y el islamismo haría el juego al terrorismo global y colocaría al problema en un callejón sin salida. Volviendo al caso vasco y salvando las enormes diferencias, sería lo mismo que demonizar o condenar todo el nacionalismo vasco, con lo cual el problema político es irresoluble porque el fin de la violencia en el País Vasco se logrará solamente cuando se pueda pactar con los nacionalistas demócratas. Es decir, cuando el eje de división de la sociedad vasca no sea entre nacionalistas y no-nacionalistas, sino entre demócratas (nacionalistas o no) por un lado, y los partidarios de la violencia y el terrorismo, por el otro.

---

<sup>1</sup> .- Sobre este tema, ver Ignacio Sánchez Cuenca, "ETA contra el Estado", Tusquets Editores, Barcelona, 2001, p. 38.

Del mismo modo, el fin del terrorismo global se aproximará, o sus consecuencias se mitigarán, en la medida en que se produzcan pactos y acuerdos con los islamistas moderados y ampliando el campo de la democracia en esta parte del mundo. Éste debe ser uno de los ejes fundamentales de la política antiterrorista a medio plazo. Otro eje, complementario con éste, es el de abrir la política antiterrorista que vaya construyéndose a la comunidad de naciones. Hay que evitar que sea establecida, o lo parezca, para defender a un solo país, los Estados Unidos, o como instrumento del conjunto de países que denominamos occidente, puesto que en este caso no se obtendrá la colaboración social y política de la mayoría de países árabes e islámicos. Y esta colaboración es imprescindible para la contención del terrorismo global. No veo otra forma de lograr esta cooperación que derivando el combate contra el terrorismo global de las leyes internacionales, de los organismos internacionales existentes reformados o de otros nuevos, es decir colocando la política antiterrorista en un marco multilateral. La creencia en la propia superioridad moral no legitima las actuaciones unilaterales frente a los demás países, aunque pueda ser un instrumento eficaz de uso interno o doméstico.

Por esos motivos creo engañoso presentar un posible ataque a Irak como prioridad en el combate real contra el terrorismo global. Si queremos reducir al terrorismo a medio plazo, el combate se juega en las calles de El Cairo, en las escuelas de Arabia Saudita o en las mezquitas de Marruecos. Es decir, deben emplearse, junto a la lucha frontal, las denominadas medidas indirectas de la política antiterrorista, las destinadas a ayudar al desarrollo de estos países, a la resolución de los conflictos existentes o al reforzamiento de los estados fallidos. Estas políticas están muy ligadas a la política global o al orden internacional e implican una estrategia más amplia que la simplemente militar. Dada la inclinación a este tipo de respuesta, conviene examinar sus consecuencias.

### **La militarización de la lucha antiterrorista**

Militarizar la respuesta al terrorismo o, simplemente pensar que la primera respuesta debe ser militar, es, en la mayoría de casos, un error. La respuesta militar no es suficiente. Además puede ser ineficaz por varias razones.

En primer lugar, porque no hay un enemigo claro contra el que luchar y ello es incompatible con el uso de los medios militares y el armamento de guerra. Surge así la necesidad de encontrar objetivos coherentes con el empleo de medios militares, es decir, el ataque a estados. Y estos objetivos se presentan como lucha contra el terrorismo. Pero como es ampliamente aceptado, el peligro no proviene tanto de estados que amparan el terrorismo, sino de que el terrorismo global puede refugiarse y hasta instrumentalizar estados fallidos.

De este modo se confunde a la opinión pública y se impide un verdadero debate social sobre las características, y las dificultades, de la lucha contra el terrorismo. Se han mezclado dos luchas que, aunque tienen ciertamente puntos de conexión, son distintas: la del terrorismo por una parte y la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva por la otra. Con ello se corre el riesgo de seguir la línea deseada por gran parte del terrorismo global que busca provocar la radicalización de los regímenes de los países islámicos. Un ataque a Irak puede provocar movimientos populares en países esenciales en el actual precario equilibrio, como Jordania, Egipto o Marruecos.

La militarización de la lucha contra el terrorismo puede propiciar el “clash of civilizations” que se propone el terrorismo vinculado a la religión islámica y que hay que evitar. La visión “hobbesiana” de la situación internacional puede convertirse en una “self fulfilling prophecy” si los Estados Unidos priman el enfoque militar para intentar resolver los problemas internacionales actuales.

La mezcla de las dos guerras (contra el terrorismo y contra las armas de destrucción masiva) que hasta hoy ha comportado la militarización de la lucha contra el terrorismo está perjudicando a la primera, que ha dejado de ser prioritaria. No se trata tan solo de las consecuencias señaladas por Madeleine Albright<sup>2</sup>, es decir que nos estamos olvidando del problema terrorista y puede errarse en el calendario. Es que en ocasiones los dos objetivos son contradictorios. En fechas recientes, un informe del Council of Foreign Relations señalaba la falta de colaboración de Arabia Saudita en la lucha contra las redes de financiación de Al Qaeda y también la falta de voluntad política de Washington por imponer unas exigencias que podrían enemistar a un preciado enemigo en una

---

<sup>2</sup>.- Madeleine Albright, “Deal with Al Qaeda first”, International Herald Tribune, September 17, 2002.

hipotética guerra contra Saddam Husein. Al no ser el modo adecuado de atacar el problema, la militarización termina por subordinarlo a los objetivos que son más adecuados a su doctrina y a sus medios.

En segundo lugar, la militarización de la lucha contra el terrorismo es en muchos casos inadecuada porque el empleo de los medios militares no permite normalmente distinguir a los terroristas y estructuras de apoyo del resto de la población. La lucha contra el terrorismo es una “battle for hearts and minds” como dice la expresión acuñada después de la guerra de Vietnam. A diferencia de lo que sucede con los delincuentes o los traficantes de drogas, los que unas personas consideran terroristas, son vistos por otras como luchadores por la libertad.

En este contexto, la militarización de la lucha puede hacer el juego a la estrategia de los terroristas que persiguen, en muchos casos, generar una espiral de acción-reacción. Esto es lo que sucedió en España hasta la consolidación de la democracia: el General Franco respondió a los atentados terroristas de ETA decretando el estado de excepción, que era precisamente el objetivo que ellos deseaban. Empleó para juzgar a los detenidos tribunales militares, lo cual deslegitimó el castigo. Con la llegada de la democracia en España, esta estrategia de acción-reacción dejó de ser útil a los terroristas, puesto que las respuestas a la violencia eran proporcionadas, legitimadas y nunca dirigidas a la población en general. Ello fue así hasta tal punto que ETA abandonó formalmente su estrategia de desencadenar el levantamiento del pueblo vasco contra el Estado para pasar a otra en la que la derrota del Estado ya no se consideraba posible y se recurría a la violencia para desarrollar una guerra de desgaste que forzase al Estado a negociar las condiciones de la independencia del País Vasco.

Aunque más adelante volveré sobre ello, quiero expresar aquí mi opinión de que si el Gobierno español hubiera empleado a las Fuerzas Armadas como instrumento de lucha contra ETA, si hubiera militarizado la lucha antiterrorista, la ficción de la lucha del pueblo vasco contra el Estado habría sido mucho más fácil de mantener y con ello, un mayor apoyo social a la acción terrorista. Michael Howard lo ha expresado con claridad: “ Los terroristas sólo pueden ser destruidos con éxito si la opinión pública, tanto en casa como en el extranjero, apoya a las

autoridades cuando los consideran criminales y no héroes”<sup>3</sup>. El empleo de los ejércitos no sólo facilita que los terroristas sean considerados como héroes o mártires, sino que favorece la identificación de los ciudadanos con los movimientos terroristas. La utilización directa y sistemática del ejército en la lucha de Israel contra el terrorismo palestino es un ejemplo de lo que estoy afirmando, puesto que el ataque militar a núcleos urbanos y las inevitables y numerosas víctimas civiles del empleo de armamento de guerra cohesionan a la población palestina con los partidarios de la violencia y con los terroristas.

En tercer lugar, la militarización fomenta lo que se denomina “guerra asimétrica” en la que el enemigo conoce las capacidades militares de los estados e intenta evitarlas, buscando formas de ataque que aprovechen sus vulnerabilidades. Pueden ser ejemplos tanto el ataque al destructor USS Cole como el ataque del 11 de septiembre a las Torres Gemelas. La globalización y las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática proporcionan alternativas impredecibles a la guerra asimétrica. Otra vez las respuestas específicamente militares pueden ser contraproducentes si los terroristas persiguen la movilización de determinado apoyo popular.

En cuarto lugar, el instrumento más poderoso para la lucha contra el terrorismo es la información y la actuación policial consiguiente. Generar información, buscarla y actuar en consecuencia requiere crear potentes redes de colaboración que discurren por campos distintos, sino opuestos, a los del empleo de los ejércitos.

Puede pensarse que estos razonamientos están demasiado condicionados por la experiencia de la lucha contra el terrorismo en España. Ciertamente, un objetivo de todos los gobiernos españoles desde la transición a la democracia ha sido evitar la implicación de las Fuerzas Armadas en la lucha directa contra el terrorismo vasco. Personalmente tuve que superar momentos difíciles con relación a este tema, sobre todo después del secuestro y asesinato de un capitán del Ejército en 1983. Pero tenía el convencimiento de que emplear a las Fuerzas Armadas en esta lucha era dar argumentos a los terroristas. Ellos querían presentar su lucha como un conflicto entre el País Vasco y

---

<sup>3</sup> Michael Howard, “What’s in a Name?”, *Foreign Affairs*, vol81, nº1, January/February 2002, p10

España, y no como un conflicto entre vascos. Implicar a los ejércitos españoles habría reforzado sus argumentos frente a la opinión pública vasca sin mejorar la eficacia de la lucha policial contra ETA. En la yihad decretada por Al Qaeda (y otras muchas organizaciones) contra –por emplear sus propios términos- los cruzados y los judíos, el ataque militar a Irak y también en cierta medida el apoyo exclusivamente militar a países como Filipinas, puede ser empleado por los movimientos terroristas islámicos como demostración de que, efectivamente, esos pueblos islámicos están en guerra con Occidente.

## **Terrorismo y política global**

He analizado la insuficiencia, en el mejor de los casos, y la inadecuación de la militarización de la lucha contra el terrorismo porque pienso que dar respuesta al terrorismo global exige el diseño de una política mucho más compleja que la mera actuación militar, es decir, exige plantearse actuaciones y reformas de lo que denominamos política global.

Ello es así porque en la lucha contra el terrorismo debe plantearse no sólo la actuación directa contra las organizaciones terroristas, sino también las condiciones en las que el fenómeno terrorista nace y crece, para después tratar de modificar estas situaciones de caldo de cultivo de la violencia. Precisamente en razón de esta segunda línea de actuación, la de las medidas indirectas de combate al terrorismo, se ha argumentado la necesidad de situar la lucha en el terreno de la legalidad internacional, de los organismos multilaterales existentes. Desde mi punto de vista ello es cierto, pero no sólo por lo que se refiere a las medidas indirectas. También la eficacia de la lucha directa contra el terrorismo requiere colocarla en un marco de legalidad internacional.

El terrorismo que estamos viviendo no ha modificado la necesidad de construir un nuevo orden internacional, pero sí la ha incrementado, la ha reforzado. Es ya un tópico afirmar que la globalización y el fin de la guerra fría han producido una nueva situación internacional, pero que no hemos sabido crear el nuevo orden internacional que se corresponda con esta nueva situación. La globalización, junto a nuevas oportunidades, ha generado nuevas amenazas y nuevos riesgos. La caída del Muro y de la Unión Soviética abrió, y sigue abriendo, la posibilidad de iniciar un nuevo período constituyente de legalidad y orden internacional si los Estados Unidos lideran esta difícil tarea con el apoyo de Europa.

El orden internacional existente debe revisarse porque en pocos años tres pilares del construido después de la segunda Guerra Mundial han cambiado radicalmente: el concepto de seguridad, el de soberanía y el del papel del Estado. El concepto de seguridad ha sufrido grandes transformaciones y no puede limitarse a la defensa de la integridad territorial: la definición de amenazas adoptada por la NATO en la reunión de su 50 aniversario es un buen ejemplo de ello. Lo mismo ha sucedido con el concepto de soberanía que ha sido afectado tanto por la aceptación del principio de intervención para tutelar los derechos humanos como por los efectos del ciberespacio en la noción clásica de la soberanía estatal. Por todo ello el papel del Estado está cambiando (power is migrating to non-state actors) y ha perdido en beneficio de los ciudadanos el rol de ser el único actor en el escenario del orden internacional. Y es lógico emprender la transformación del orden internacional actual de modo que refleje estos cambios.

También debe defenderse la construcción de un nuevo orden internacional que refuerce la legislación aplicable a las relaciones entre países, que potencie los organismos multilaterales existentes como el camino más seguro y estable para preparar el encaje a medio plazo de los países de gran tamaño que serán potencias en pocos años, China e India, a los que hay que añadir Rusia si realiza el deseable proceso de democratización y modernización.

Por último, y este es un argumento que debería pesar en los Estados Unidos, conviene caminar hacia la construcción de un nuevo orden internacional, con el liderazgo norteamericano que ello implica como forma de mantener la cohesión del mundo occidental, una vez que terminada la guerra fría y desaparecido el enemigo común.

Estábamos en una situación de clara necesidad de remodelar el orden internacional antes del 11 de septiembre. La irrupción de Al Qaeda refuerza y acelera esta necesidad, aunque el camino recorrido el último año no sea en esta dirección. La administración Bush ha ratificado plenamente el unilateralismo con el que definió a la política exterior americana. Condoleezza Rice ya brindó una moderna definición de unilateralismo cuando propuso construir la política exterior sobre el suelo firme de los intereses nacionales y no sobre los intereses de una ilusoria

comunidad internacional.<sup>4</sup> El peligro de esta concepción no radica en la defensa de los intereses nacionales sino en considerar que éstos se oponen a los de la comunidad internacional. Dos años después, Donald H. Rumsfeld ha proporcionado otra definición de política unilateral al afirmar que “la misión debe determinar la coalición, la coalición no debe determinar la misión, porque en ese caso la misión será degradada hasta el mínimo común denominador”<sup>5</sup>. Otro paso en la misma dirección es la Estrategia de Seguridad Nacional recientemente publicada que al incluir las actuaciones anticipatorias (preemptive) sobre los denominados “rogue states” puede dinamitar el edificio de derecho internacional que ha ido construyéndose desde el final de la Segunda Guerra Mundial<sup>6</sup>.

Con matices que no deben minusvalorarse (como puede ser el discurso del Presidente ante la Asamblea de las Naciones Unidas), la Administración Bush ha ratificado tanto el carácter unilateral de la política exterior norteamericana como la militarización de la misma. En la introducción a la National Security Strategy, el Presidente Bush afirma con razón que “hoy, los Estados Unidos disfrutan de una posición de fuerza militar incomparable” y es difícil no sucumbir a la tentación de emplear, después de un ataque de las proporciones del de septiembre de 2001, precisamente el factor que otorga a los Estados Unidos esta fuerza sin par. Ello implica también la renuncia a soluciones multilaterales y leyes internacionales porque pueden suponer la limitación del uso de este factor de superioridad inigualada que es el poder militar norteamericano.

Y sin embargo, enfrentarse con eficacia al problema del terrorismo global requiere actuar en el campo de la política global. Este tipo de lucha requiere la potenciación de organismos internacionales, de la legislación internacional, la colaboración con normas comunes a todos los países que se incorporen a la lucha contra el terrorismo global, es decir situar el combate contra el terrorismo en la vía multilateral. Hasta ahora el convencimiento en las capacidades militares ha alejado a los Estados Unidos de la vía que puede llevar a soluciones estables. La militarización supone un no a la propuesta de Joseph Nye “Try multilateral first”<sup>6</sup>. En la

---

<sup>4</sup> . - Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest”, Foreign Affairs, vol.79, Nº 1, January/February 2000.

<sup>5</sup> . -Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military”, Foreign Affairs, vol. 81, Nº3, May/June 2002.

<sup>6</sup> – El texto completo del documento puede consultarse en [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)

<sup>6</sup> Joseph S. Nye Jr. “The Paradox of American Power”, Oxford University Press, New York, 2002.

medida en que los Estados Unidos pueden vencer militarmente a cualquier otro estado se proponen soluciones unilaterales que no pueden ser plenamente eficaces contra el terrorismo, dada la necesidad de crear comunidades internacionales de inteligencia y de legitimación.

La seguridad doméstica de los Estados Unidos requiere este enfoque en tanto que no puede ser garantizada ni por el enorme poderío militar norteamericano. Es más, según como éste sea empleado en el escenario internacional, la amenaza terrorista sobre los ciudadanos norteamericanos puede verse incrementada. La seguridad doméstica norteamericana depende, sobre todo, de incrementar la seguridad internacional y ello sólo puede hacerse colaborando con la comunidad de naciones.

Se deben pues ir construyendo soluciones multilaterales, e insisto en que ello es así no sólo por lo que se refiere a las medidas indirectas (las que se dirigen a corregir las situaciones que crean violencia y terrorismo), sino también para las directas (desarticulación de las redes terroristas, actuación policial, inteligencia compartida o lucha contra la financiación de los grupos terroristas).

Frente a ello, creo que “convertir el poder en orden internacional” es esencial para que exista una política antiterrorista global eficaz. En este sentido, una estrategia global debe contener medidas que aborden la corrección de las condiciones que ayudan al terrorismo a nacer y a desarrollarse.

Con las denominadas medidas indirectas se presenta normalmente un dilema: si se abordan las causas del terrorismo, si se modifican las situaciones políticas o se resuelven conflictos para dejar al terrorismo sin motivos, entonces se está haciendo el juego a la violencia, se está aceptando que ha sido un instrumento útil para alcanzar objetivos políticos. Si embargo, la existencia del terrorismo no debe impedir que abordemos situaciones injustas o procesos de reconocimiento de identidades, por citar dos ejemplos.

Las negociaciones de paz de Irlanda del Norte son un buen ejemplo de ello: condujeron al diseño de un sistema de gobierno y representación con mecanismos explícitos que limitan las decisiones de la mayoría para proteger a la minoría. John Hume ha explicado las claves del proceso:

- Todas las partes deben estar sentadas en la mesa con la sola condición de rechazar el uso de la violencia.
- Todos los temas pueden ser tratados y también se puede llegar a acuerdos sobre ellos, con la sola condición de que no serán definitivos sin la ratificación que en democracia corresponda, sea un acuerdo parlamentario, un referéndum o una ley.

Es decir, en Irlanda, la condición del abandono de la violencia se aceptó como forma de resolver el dilema que he planteado. En cada situación debe encontrarse el enfoque adecuado. A sensu contrario, podemos decir que la exigencia por parte de Ariel Sharon del cese de los ataques suicidas palestinos durante un período de tiempo para iniciar conversaciones, tiene como consecuencia entregar a los extremistas de cada lado el control de la agenda.

En todo caso, parece sorprendente que en los Estados Unidos, la llamada de Zbigniew Brzezinski “abordemos las raíces políticas del 11 de septiembre” haya tenido tan poco apoyo<sup>13</sup>. Porque parecen difíciles de rechazar sus puntos de vista cuando dice que “casi toda la actividad terrorista se origina en algún conflicto político y es sostenida por él” y también cuando señala que “la guerra contra el terrorismo debe tener dos objetivos: en primer lugar destruir a los terroristas, y en segundo lugar, iniciar un esfuerzo político que aborde las condiciones que condujeron a su emergencia”.

Abordar las condiciones que alimentan el terrorismo plantea la necesidad de realizar grandes esfuerzos, al menos en tres temas:

- La resolución de los grandes conflictos abiertos que tienen repercusiones globales, desde el conflicto Israel/Palestina a los de Cachemira, Chechenia, Africa Central o Colombia, resolución que además de esfuerzos políticos, puede requerir actuación militar.
- Empezar vastas operaciones de “nation building” tanto con relación a los estados fallidos como con los conflictos en los que se han producido intervenciones internacionales, como forma de incrementar la seguridad y la estabilidad global.
- Enfrentarse políticamente a las desigualdades crecientes que ha producido la globalización sin abandonar a las leyes del mercado la corrección de estas situaciones.

---

<sup>13</sup> Zbigniew Brzezinski, “Focus on the political roots of sept. 11”, International Herald Tribune, september 4, 2002.

El análisis del primer tema requiere, aparte de reforzar las capacidades del actual orden internacional, entrar en la enorme complejidad de cada caso así como en los condicionamientos que imponen las opiniones públicas de los países democráticos. Por lo que se refiere al tercer tema, está también muy ligado a la creación de esquemas de colaboración internacional y a dotar al orden internacional de capacidades de reducción de la polarización de la riqueza acelerada por la globalización.

Deseo analizar con más detenimiento el segundo tema, puesto que en relación con la “nation building”, debe ponerse de relieve la grave desproporción entre su trascendencia y los medios empleados en este tipo de actuaciones. Javier Solana me explicaba hace pocas semanas que los recursos comprometidos por los Estados Unidos en la reconstrucción política, social y de seguridad interna de Afganistán equivalen a 7 horas del presupuesto del Pentágono una vez dividido por las 8760 horas que tiene el año. Es evidente que ello no guarda ninguna proporción con los esfuerzos estrictamente militares realizados para derrocar a los talibanes e impide una acción eficaz para destruir las redes allí existentes de Al Qaeda y sus mecanismos de apoyo. Podemos, además, preguntarnos qué puede suceder en otros casos en países en los que no existe ni en la Administración ni en la opinión pública americana una conciencia tan compartida de la trascendencia de lo que suceda en el país en cuestión.

Un caso bien distinto que refuerza este razonamiento es el de Colombia, donde también se produce una gran desproporción entre los recursos dedicados por los Estados Unidos al esfuerzo militar y los gastados en otras actuaciones necesarias para ir resolviendo el conflicto, con la circunstancia agravante de la falta de presencia y actuación europea.

En primer lugar debe decirse que el conflicto colombiano no ha tenido, ni tiene, solución por la vía exclusivamente militar. La clase dirigente económica y política colombiana delegó en las Fuerzas Armadas la lucha contra la guerrilla a cambio de no interferirse ni en las actividades ni en los asuntos internos militares, es decir, a cambio de autonomía. El Presidente recientemente elegido, Álvaro Uribe se propone remediar esta situación implicándose plenamente en la lucha contra la guerrilla y liderando personalmente la estrategia e inclusive algunas operaciones. Pero ello se produce en una situación en la que la confianza de los

ciudadanos en las instituciones políticas es casi nula. La atención a los desplazados, la promoción de cultivos alternativos y asegurar la presencia de las instituciones del Estado en el territorio son políticas tan necesarias como la actuación militar.

Fumigar un campo de producción de hoja de coca sin proporcionar otras alternativas de cultivo puede ser equivalente a fabricar guerrilleros o, al menos, hombres fuera de la ley. Por otra parte, si después de la ocupación de una zona por parte del Ejército no se restablecen las instituciones estatales (o se establecen por primera vez), la acción militar previa carece de sentido o es contraproducente. Si después de ser liberados de la guerrilla o de los paramilitares los ciudadanos no ven esta nueva situación prolongada y mantenida por la existencia de un cuartel de la policía, el funcionamiento de la escuela, de mecanismos de atención sanitaria, del servicio postal o la existencia de jueces y tribunales, entonces acabarán pensando “hubiera sido mejor que no hubieran venido”. La creación de dos “zonas de rehabilitación” es un intento de responder a esta necesidad que, por el momento, no puede mostrar resultados que permitan pensar que este tema se halla en vías de solución.

He mencionado estas políticas para dejar claro que la solución estrictamente militar, como en tantos otros casos, tampoco es posible en el caso de Colombia. Quiero señalar, sin embargo, algo que me parece tanto o más importante y que es menos obvio: incluso la eficacia del empleo de los medios militares está condicionada a emprender actuaciones de “nation building”. Porque los ejércitos autónomos del poder civil no pueden ser eficaces en nuestro siglo. El necesario liderazgo civil en la lucha contra la insurgencia no sólo debe dar a los militares objetivos políticos claros, debe impulsar y controlar la reforma de los ejércitos para hacer frente a la nueva situación.

Un ejemplo puede ayudar a comprender lo que estoy afirmando. Según el plan establecido, los Estados Unidos entregaron a las Fuerzas Armadas colombianas varios helicópteros que no pudieron emplearse porque las disputas entre el Ejército de Tierra y el del Aire sobre la titularidad de su manejo impidieron que estuvieran formados los pilotos que deben manejarlos. En un país con las instituciones de gobierno en funcionamiento normal, el ministro de Defensa habría arbitrado a tiempo en este conflicto militar interno.

Los problemas de falta de operatividad se prolongan en muchos otros campos como en la logística, en la organización, en el reclutamiento, en la formación sobre todo de suboficiales, en la falta de movilidad de las unidades y hasta en la propia doctrina militar. No tendrán solución en unos ejércitos sin guía política y que no tengan que rendir cuentas sistemáticamente a instituciones democráticas o responsables políticos. Una decidida actuación de “nation building”, a saber, la creación de un verdadero ministerio de defensa, es necesaria para que el apoyo militar sea fructífero. A la vez, es necesario tener la voluntad política de ejercer el liderazgo del poder civil con las implicaciones sobre control militar que ello supone, sobre todo si se desea controlar el respeto a los derechos humanos y cortar cualquier conexión entre las Fuerzas Armadas y las autodefensas o paramilitares. Sin embargo, la conexión directa de las fuerzas armadas norteamericanas y colombianas ha supuesto, como en tantos otros países de Latinoamérica, un deterioro de la posición del gobierno frente a los militares. Desde los Estados Unidos no debe pensarse sólo en la entrega de material militar o en el entrenamiento de algunas unidades, debe pensarse en el reforzamiento del Estado imprescindible para que los ejércitos sean un instrumento válido. Y en este campo la colaboración con Europa podría dar muy buenos resultados.

Quiero insistir en que el combate directo contra el terrorismo ( y no sólo las medidas indirectas orientadas a reducir las condiciones en las que se produce y alimenta) requiere poner en práctica dos tipos de política que no han gozado del apoyo de la Administración Bush desde el principio de su mandato: acuerdos y cooperación multilateral y actuaciones de “nation building”.

Por todos los motivos expuestos, se puede reconocer que un giro en la política norteamericana de esta envergadura no es, hoy por hoy, previsible. Propiciar una política global de carácter multilateral en este tema implica, al menos dos condiciones.

1. En primer lugar, los Estados Unidos deben aceptar que, en algunos casos, colocar sus capacidades militares al servicio de acuerdos internacionales es a medio plazo más beneficioso que la actuación unilateral sistemática. Ello implica cesión de poder pero

es el precio que permite liderar alianzas internacionales. Y es que la esencia del multilateralismo es la cesión voluntaria de soberanía a instituciones supranacionales o internacionales.

2. En segundo lugar, y ello parece aún más difícil, una política global contra el terrorismo implica aceptar que existe una legislación internacional que nos obliga a todos. Aquí la actitud de la Administración Bush es desgraciadamente negativa, dibuja una voluntad clara de excepcionar a los Estados Unidos de las reglas que pueden aplicarse a los demás países. Al Gore ha descrito esta actitud referida a la política de ataque anticipatorio: “Una parte no dicha de esta nueva doctrina parece ser que exigimos este derecho para nosotros –y sólo para nosotros. En este sentido, es parte de una estrategia más amplia que reemplaza ideas como la disuasión y contención por algo así como la administración del “dominio”<sup>7</sup>. Todo ello es más lamentable si tenemos en cuenta que no ya la aceptación del Tribunal Penal Internacional, sino su ampliación para juzgar los actos terroristas sería una buena medida en la dirección necesaria para ser eficaces.

Las dificultades de avanzar sobre estas líneas de acción eran bastante previsibles. En el epílogo añadido en septiembre de 2001 por John Arquila y David Ronfeldt a su libro sobre la guerra-red (netwars) ya afirmaban que “algo así como una división social puede emerger entre los Estados Unidos y Europa sobre si la respuesta al ataque a América debe ser seguido por el paradigma de la “guerra” o por “el imperio de la ley”<sup>8</sup>.

Sin reforzar la capacidad de las NNUU de luchar contra el terrorismo, sin colocar este tema como prioritario en la agenda del Organismo Internacional, sin mejorar su eficacia, no se avanzará en garantizar la seguridad interna de los Estados Unidos.

Teniendo siempre en cuenta el mayor riesgo de ataque que tienen los Estados Unidos, deben debatirse e implementarse las vías para lograrlo. Algunas sugerencias pueden incluir desde el reforzamiento del Comité

---

<sup>7</sup>. - Este discurso de Al Gore del 23 de Septiembre de 2002, puede encontrarse en [www.commonwealthclub.org/archive/02/02-09gore-speech.html](http://www.commonwealthclub.org/archive/02/02-09gore-speech.html)

<sup>8</sup> – John Arquila y David Ronfeldt “Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy” Rand, 2001

Contra el Terrorismo, a colocar las acciones militares antiterroristas (incluidas actuaciones como la realizada recientemente en Yemen desde un avión no tripulado) bajo el mandato o los auspicios de las NNUU, a la elaboración tanto de legislación como de actuaciones modelo por parte de las NNUU para impulsar que todos los estados cumplan con los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, negociar el apoyo de Estados Unidos y del resto de países que no han firmado el Tratado de creación de la Corte Penal Internacional ampliándola a los delitos terroristas, o convocar una reunión de Presidentes o jefes de gobierno dedicada al combate contra el terrorismo al estilo de las de Monterrey (Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo) y Johannesburgo (Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible).

Desde amplios sectores de la opinión pública norteamericana se calificaría esta posición como de idealismo wilsoniano o, para utilizar la expresión de Condoleezza Rice, de creencia en la “ilusoria comunidad global”. Pero hay que indicar que este idealismo wilsoniano ha sido esencial en la construcción del sistema de orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial y en el entramado de legalidad internacional que hoy proporciona la estabilidad global que hemos alcanzado.

No ha habido desgraciadamente wilsonismo en la reacción de la Administración Bush al ataque del 11sept. Digo desgraciadamente porque la decisión norteamericana de liderar un esfuerzo para reforzar las instituciones multilaterales y las leyes internacionales y su puesta en vigor, habría obtenido un enorme apoyo internacional. Esta gran ocasión se ha perdido, pero ello debe estimular precisamente el debate sobre los modos de recuperar estas políticas. Una solución vía NNUU del caso de Irak podría abrir otra ocasión de impulsar soluciones multilaterales, sobre todo si coincidiera con la entrega al Consejo de Seguridad de la gestión del problema de producción de Armas de Destrucción Masiva en Corea del Norte.

En esta vía, las capacidades militares inigualables de los Estados Unidos seguirían siendo absolutamente necesarias, porque hay que garantizar que las resoluciones internacionales se cumplirán. Se trata de valorar que la fuerza militar norteamericana puede ser más útil, incluso para su propio país, al servicio del sistema legal internacional que siendo empleada unilateralmente. Estados Unidos tendría (en parte ya tiene) el

papel de los Bancos Centrales aplicado a la seguridad internacional, actuando como un prestamista en última instancia “lender of last resort” de poder militar al sistema de seguridad internacional. Ello no sería aceptado por los demás países sin que los Estados Unidos entreguen parte de su poder, de su soberanía a los organismos internacionales. Pero como ya he indicado, precisamente eso es la esencia del multilateralismo. Y en la medida en que creo que los intereses de Norteamérica, al menos en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, coinciden ampliamente con los intereses de la Comunidad Internacional, el empleo del poder militar norteamericano desde un enfoque multilateral sería a la larga el mejor camino para dar seguridad a los ciudadanos norteamericanos en su propio país.

Narcís Serra  
Noviembre 2002.