

Islam, terrorismo y política unipolar

De las Torres Gemelas a Irak

Desde los atentados del 11 de Septiembre, el terrorismo es la mayor amenaza a la seguridad internacional. Al Qaida, la organización fundamentalista islámica sunnita, se distingue de otros grupos terroristas, incluyendo a los fundamentalistas shiítas. La administración Bush, que ha hecho de la guerra contra el terrorismo la guía de su política exterior y doméstica, se basa en un esquema conceptual que dificulta la formación de un régimen de seguridad internacional. Partiendo de una comparación del terrorismo fundamentalista shiíta con la vertiente sunnita de Al Qaida, y el análisis del carácter de la política estadounidense, este ensayo define el contexto político internacional del terrorismo de la Posguerra Fría.

Khatchik DerGhoukassian

Introducción

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 inauguraron una nueva era en la política internacional, marcada por el terrorismo como la mayor amenaza de seguridad. Por su alcance global, fanatismo, objetivos ambiciosos y predisposición a causar daños extremos sin distinguir entre potenciales víctimas civiles y

Khatchik DerGhoukassian: doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad de Miami; máster en Relaciones Internacionales de Flacso-Argentina, donde es profesor e investigador asociado; especialista en temas de seguridad, defensa y política internacional.

Palabras clave: terrorismo, mundo árabe, Estados Unidos, guerra de Irak.

***Pese a la
 existencia de
 una amenaza
 global
 la «guerra
 contra el
 terrorismo»
 se transformó
 en una empresa
 unilateral***

no civiles, enemigos e inocentes, el terrorismo de Al Qaida, la organización fundamentalista islámica liderada por el saudita Osama Bin Laden que perpetró los ataques contra las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono, se diferencia de otros grupos que en el pasado recurrieron –o aún recurren– al mismo medio para alcanzar sus objetivos políticos. Por el peligro sin precedentes que el terrorismo de esta organización representa para EEUU, y por el impacto que el 11-S causó sobre la opinión pública estadounidense, la administración republicana de George W. Bush ha hecho del mismo su mayor preocupación. Después de los ataques, la agenda internacional y doméstica de su gobierno tiene al terrorismo como principal argumento para definir una política, determinar un curso de acción, o explicar y justificar prácticamente cualquier medida.

Pero la amenaza del terrorismo trasciende la percepción de los actuales hacedores de política en Washington. No es, por cierto, tan solo un «invento» que desde los años 70 designa a «la oposición organizada a las políticas de EEUU y sus aliados»¹, sino un punto de encuentro del interés global para luchar contra una amenaza real y objetiva a la estabilidad mundial. Así, pese al desacuerdo y la confrontación diplomática con muchos de sus aliados occidentales y no occidentales que la intervención militar de EEUU contra Irak generó en el mundo, la cooperación internacional para combatir el terrorismo continuó teniendo el mismo nivel que alcanzó luego del 11-S. De hecho, todos los gobiernos tienen interés en combatir a Al Qaida, en tanto amenaza arquetípica a la seguridad global. Parafraseando al editorial de *Le Monde* dedicado al 11-S, de alguna manera «todos seguimos siendo americanos» en la lucha contra el terrorismo.

Pese a la existencia de una amenaza global que ha creado como nunca antes un interés también global en desarrollar un régimen de seguridad internacional, la «guerra contra el terrorismo» declarada en su momento por EEUU, se transformó en una empresa unilateral que pronto se confundió con otras iniciativas de política exterior o doméstica que compartían poco o nada en el sentido de dismantlar la red global de Al Qaida, y terminar con las condiciones que fomentan su accionar violento. Un año después del 11-S, escribe Nicole Gnesotto: «las relaciones de [Estados Unidos de] América con el resto del mundo están

1. John Collins: «Terrorism» en John Collins y Ross Glover (eds.): *Collateral Language*, New York University Press, Nueva York, 2002, p. 165.

experimentando cambios fundamentales: y América es tan poderosa que estos cambios están afectando al sistema internacional de forma más drástica que los ataques terroristas en sí»². Así, gobiernos desde Europa hasta el Medio Oriente, África, Asia y América Latina se encuentran en la situación ambigua de tener por un lado un interés real de combatir el terrorismo, y a su vez en la obligación de reaccionar a las políticas de Washington que los perjudican. La «urgencia, militarización y unilateralismo»³ que caracterizaron la reacción estadounidense se están tornando permanentes, y el horizonte de «la guerra contra el terrorismo», junto con la naturaleza de la amenaza, crean un contexto político conflictivo que no favorece a la racionalización de la lucha.

Este ensayo es un esfuerzo para entender mejor el contexto político del terrorismo en el mundo unipolar de la Posguerra Fría. Se descartan las explicaciones parciales y unilaterales para lograr una mayor aproximación a la complejidad del fenómeno. Según nuestras hipótesis, a) la naturaleza del terrorismo de Al Qaida constituye una amenaza global y se distingue de otras vertientes del fundamentalismo islámico, como la de la Revolución islámica en Irán o del terrorismo de Hamas en Israel, cuya racionalidad operativa se limita a objetivos políticos y alcances geoestratégicos más restringidos; b) la política unipolar⁴ de EEUU limita la racionalización de la lucha global contra el terrorismo por la interposición y casi confusión sin precedentes en la época de la Guerra Fría de las agendas internacional y doméstica; c) la interacción de la naturaleza de Al Qaida por un lado, y la política unipolar de EEUU por el otro, está creando un contexto político internacional favorable a la perpetuación del terrorismo que además, gracias al proceso de globalización, no necesita bases territoriales fijas, ni intermediarios para conseguir los artefactos letales para su empresa violenta.

Para demostrar estos tres puntos de la hipótesis, procedo de la manera siguiente. Primero, defino la importancia teórico-analítica del «contexto político» del terrorismo. Luego, analizo la particularidad del terrorismo de la Posguerra Fría en la lógica de la evolución histórica del terrorismo; apunto fundamentalmente a la diferencia del islamismo sunnita de Al Qaida, del terrorismo que practica-

2. Nicole Gnesotto: «Reacting to America» en *Survival* vol. 44 N° 4, invierno de 2002-2003, p. 99.

3. *Ibid.*

4. El concepto «política unipolar» lo usan Kapstein y Mastanduno para analizar desde el neo-realismo la política internacional en un mundo unipolar (v. Ethan E. Kapstein y Michael Mastanduno [eds.]: *Unipolar Politics. Realism and State Strategies After the Cold War*, Columbia University Press, Nueva York, 1999). El uso que se le da en este ensayo sigue la misma línea de pensamiento teórico con un mayor énfasis en la interacción agencia/estructura definida por el constructivismo social (v. Alexander Wendt: *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999).

ron organizaciones fundamentalistas shiítas inspirándose en la Revolución islámica de Irán. Paso después a definir la política unipolar de EEUU en términos de la interconexión e interposición de las agendas doméstica e internacional, y su impacto en «la guerra contra el terrorismo». En la conclusión demuestro las incompatibilidades de la política unipolar con los esfuerzos más racionales para debilitar las condiciones estructurales que constituyen el contexto político del terrorismo actual.

El terrorismo y su contexto político

La definición de terrorismo que el gobierno de EEUU ofrece no ayuda a entender el fenómeno en sí, y no es sorprendente que haya generado desacuerdos sino más bien conflictos, en la coalición inicial que apoyó la intervención militar en Afganistán para derrocar al régimen de los talibanes que albergaban a Al Qaida y su líder. «El enemigo no es una persona, no es un régimen político. No es por cierto una religión. El enemigo es el terrorismo, la violencia política premeditada, motivada y perpetuada por grupos subnacionales o agentes clandestinos contra no combatientes»⁵, se lee en el documento elaborado por la administración Bush que hace pública su política antiterrorista. Esta definición eterniza la política en una dimensión propia de la abstracción voluntaria del término. La lista de las 28 organizaciones que EEUU ha elaborado tampoco convence a todos los países para unir los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo en las líneas elaboradas por Washington. La Unión Europea, por ejemplo, ha bloqueado los bienes financieros de solo dos de estas organizaciones y no ha congelado los de ninguno de la oncenena de grupos europeos que en la lista de EEUU aparecen como vinculados a terroristas. Irán, Siria, el Líbano, entre otros, cooperan en combatir el terrorismo de Al Qaida, pero se muestran opuestos en adherir a la definición de terrorismo elaborada por Washington por interés propio. Y, aunque tenga mucho en común con el extremismo de Al Qaida, la racionalidad política del terrorismo de la organización palestina Hamas es diferente de la que identifica a los seguidores del multimillonario saudita. De hecho, el carácter eminentemente político de cómo se elaboró la mencionada lista en el Congreso mucho antes del 11-S⁶ siguió vigente aun cuando países que aparecen en la lista como auspiciantes del terrorismo colaboraron activa-

5. *National Strategy for Combating Terrorism*, en <www.whitehouse.org>, 2/2003, p. 1.

6. Para David E. Long, la elaboración de la lista ha sido un mandato del Congreso para «aparentemente permitir a Estados Unidos tomar una elevada posición moral contra el terrorismo con poco costo político. Sin criterio objetivo para decidir cuándo incluir o sacar países de la lista, la decisión es puramente de índole política» (D.E. Long: «Countering Terrorism beyond Sovereignty» en Maryann K. Cusimano (ed.): *Beyond Sovereignty Issues for a Global Agenda*, St. Martin's Press, Nueva York, 2000, p. 98.

mente con EEUU para combatir a Al Qaida y derrocar a los talibanes. La paradoja de una amenaza global real por un lado y el fracaso de lograr mayor cooperación para combatirla por el otro, proviene menos de la incompatibilidad de la definición del concepto con intereses distintos que del contexto político en que opera el terrorismo de la Posguerra Fría. Así, desde que el terrorismo apareció en la práctica y la teoría políticas hace unos 200 años atrás, en vísperas de la Revolución francesa, la definición del término ha cambiado constantemente de acuerdo con su uso. La definición es solo un primer paso hacia la comprensión del fenómeno. Los analistas concuerdan en general en que «es importante examinar el contexto político en el cual el terrorismo y los terroristas operan; es decir, los factores históricos, sociales, económicos, étnicos, y hasta psicológicos que tengan alguna influencia en su pensamiento, comportamiento y accionar»⁷.

El contexto en que opera el terrorismo de la Posguerra Fría, tipificado por Al Qaida, está determinado simultáneamente por los rasgos propios de la organización, el fundamentalismo islámico en su vertiente sunnita, y por la política de EEUU, la única superpotencia mundial. El modo en que el terrorismo se ha instalado en la agenda internacional y doméstica estadounidense desde el 11-S revela la interconexión entre ambos factores; cualquier interpretación que ignore esta relación resultará sólo parcial. De hecho, las contradicciones propias de la «guerra contra el terrorismo» que EEUU ha declarado como guía principal de su política son consecuencias del contexto político definido por la interconexión de los factores descritos.

El paradigma de la «cuarta ola»: Al Qaida y el fundamentalismo islámico sunnita

En general los analistas coinciden en que una definición mínima del terrorismo debe dar cuenta de su naturaleza política, el uso sorpresivo de la violencia, y el protagonismo de actores no estatales. El terrorismo del fundamentalismo islámico concuerda con esta definición. Constituye además, desde una perspectiva histórica, la «cuarta ola» de índole religiosa⁸. Más allá de ser un rasgo co-

7. David J. Whittaker: *The Terrorismo Reader*, 2ª ed., Routledge, Nueva York, 2003, p. 4.

8. De acuerdo con el editor del *Journal of Terrorism and Political Violence*, David C. Rapoport, después de la aparición del terrorismo en la escena política moderna con los tribunales revolucionarios en Francia en el siglo XVIII, la primera ola de accionar terrorista la inauguró la organización anarquista rusa Narodnaya Volya (Voluntad del Pueblo) en 1879, con el objetivo de «despertar la conciencia de las masas» hacia cambios radicales. La segunda ola se expandió de los años 20 a 60 del siglo XX y fue la expresión de la lucha por la autodeterminación nacional de los pueblos colonizados por las potencias occidentales. La guerra de Vietnam desató la tercera ola que se expandió por todo el mundo; empezó a estancarse y se apagó en los 80, pero fue reemplazada por una cuarta ola, la que se caracteriza por su naturaleza religiosa, a partir de la Revolución islámica de Irán en 1979 y la derrota soviética

mún de la religión, las distintas expresiones de este terrorismo de la cuarta ola tienen contextos políticos bien distintos. De hecho, el único que constituye una amenaza global proviene de la vertiente sunnita del fundamentalismo islámico. Hasta las organizaciones radicales musulmanas que operan en un contexto territorial definido se diferencian de Al Qaida y, de acuerdo con Emmanuel Sivan, no comparten su visión de futuro apocalíptico⁹. La particularidad de ésta radica en el hecho de que por la propia historia y evolución del islamismo sunnita, ha desarrollado una radicalización de alcance global. Se distingue sobre todo del fundamentalismo de corte shiíta por una extensión geopolítica que simplemente no puede restringir la ambición imperialista de su lucha política. Una mirada comparativa entre ambos movimientos fundamentalistas, por lo tanto, nos acerca mejor a la comprensión de la amenaza global del terrorismo de Al Qaida.

La Revolución es shiíta. Históricamente el sunnismo siempre estuvo en el poder y persiguió a los shiítas por herejes.

Mientras que el islam sunnita se convirtió en la doctrina del poder y la conquista en manos de los califas, el shiísmo pasó a ser la doctrina de la oposición, de los desheredados. El punto de partida del shiísmo es la derrota de Alí y sus descendientes; su principal preocupación son los vencidos y los oprimidos a la vez que apelan a los sentimientos de martirio y sufrimiento de sus seguidores, lo cual lo acerca notablemente al cristianismo. ... Los shiítas duodecimanos (seguidores del duodécimo y último Imam) establecen una doctrina mesiánica, según la cual el gobierno de los tiranos continuará en el mundo hasta que el Imam Oculto vuelva a aparecer para redimir a la humanidad.¹⁰

Sólo con Khomeini el shiísmo abandonó su abstención política tradicional y empezó su emancipación con una retórica que remitía al inicio de la división del islam. Pero esta emancipación, que llevó a la Revolución islámica de Irán, estaba muy vinculada a la realidad social y política del país. De hecho el nacionalismo iraní, cuya tradición se remonta a comienzos del siglo xx y a las iniciativas del primer ministro Mosadagh en la década de los 50, jugó un papel determinante en la derrota del Sha. No por casualidad Saddam Husein, de Irak, denominó su campaña militar contra Irán en los años 80 «Qadisiat Saddam», en memoria de la batalla del siglo vii en que los árabes conquistaron Persia y convirtieron a su pueblo al islam. Esta primera diferencia entre una emancipación política shiíta muy vinculada a Irán por un lado, y la tradición sunnita

en Afganistán una década después. Según el mismo analista, si bien la tercera ola se distingue por el protagonismo del islam, las tácticas usadas inspiraron a otros movimientos, como a los Tigres de Tailandia en Sri Lanka, el extremismo judío en Israel, y las milicias fundamentalistas en EEUU. D.C. Rapoport: «The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism» en *Current History*, 12/2001.

9. E. Sivan: «The Clash within Islam» en *Survival* vol. 45 N^o 1, primavera de 2003.

10. León Rodríguez Zahar: *La revolución islámica-clerical de Irán, 1978-1989*, El Colegio de México, México, 1991, p. 18.

muy presente en el nacionalismo árabe por el otro, ha sido el gran obstáculo para que la Revolución islámica iraní se expanda en el mundo árabe.

Pese a haber instaurado un régimen basado en la ley religiosa, la *sharía*, la Revolución islámica es un fenómeno moderno, aunque particular y ciertamente distinto del sentido secular de la modernidad occidental. Es la rebelión de las masas contra un régimen represor y la respuesta de los marginados de una modernización forzada y reservada solo para el sector privilegiado de la sociedad¹¹. El discurso es propio de los movimientos de liberación tercermundistas y habla esencialmente de la justicia social. Es moderno también por ser

el fruto de la acción de un nuevo actor, la juventud, que surge en la escena social después de la intensa y salvaje modernización de las décadas anteriores. La dimensión reactiva e islamista de la Revolución no está inscrita con anterioridad en el proyecto revolucionario que, por otra parte, era bastante confuso y sin un hilo conductor coherente. La modernización represiva y autocrática precedente ciertamente ejerció una gran influencia en la estructuración del campo político constituido en los comienzos de la Revolución. La nueva juventud, actor principal del movimiento revolucionario, quiere la libertad y es incapaz de concebir las relaciones políticas en el campo democrático.¹²

Este particular modernismo de la Revolución islámica explica también las limitaciones del proyecto de islamización total de la sociedad¹³, así como la decepción y la frustración por las promesas incumplidas cuando la «utopía no moviliza más»¹⁴ después de la muerte del líder. Finalmente, la institucionalización de la Revolución, a saber la República Islámica de Irán, generó «un esquema ... bastante similar a un régimen presidencialista con una Corte Suprema musulmana»¹⁵. Este esquema creó las condiciones que posibilitaron la evolución de la sociedad iraní, mientras en el ámbito internacional, más específicamente después de la guerra con Irak y la muerte de Khomeini, la socialización del actor estatal terminó con el discurso de la exportación de la Revolución. Por cierto Irán auspició el terrorismo. El Hizbulá libanés fue creado por los Guardianes de la Revolución en 1982, pero el terrorismo auspiciado por Irán quedó circunscrito por el contexto político de la propia Revolución de 1979 y su institucionalización; además se limitó a la población shiíta, minoritaria dentro del islam.

11. *Ibid.*, cap. II.

12. Farhad Khosrokhavar: *L'utopie sacrifiée*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1993, p. 327.

13. Robin Wright: «Dateline Teheran: A Revolution Implodes» en *Foreign Policy* N° 103, verano de 1996.

14. F. Khosrokhavar: *ob. cit.*, p. 328.

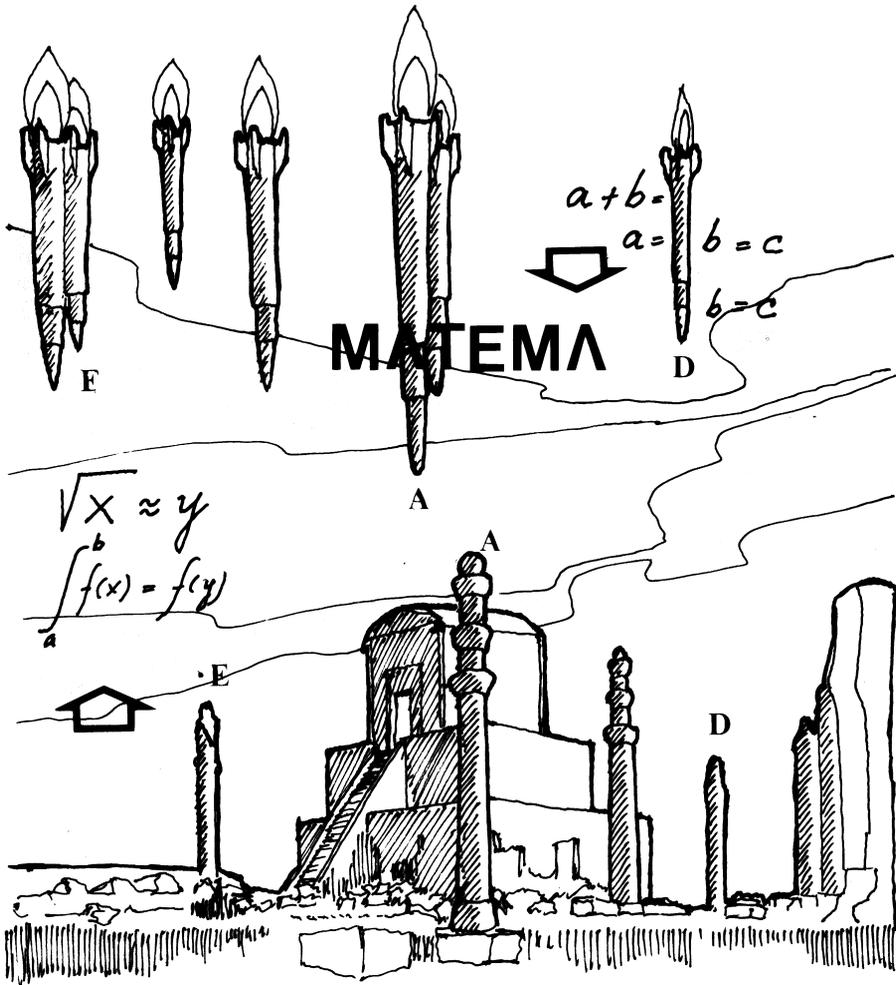
15. Joseph Maïla: «L'Islam et la crise de la représentation politique dans le monde arabo-musulman: sur l'expression et la fonction politiques de l'islamismo», documento presentado en el seminario «Desarrollo institucional y crisis de la representación política», ISEN, Buenos Aires, julio de 1995.

El Jihad es sunnita. A diferencia de la Revolución islámica, el fenómeno del *Jihad*, o Guerra Santa, lanzado por el integrismo sunnita –más precisamente por el llamado de Bin Laden en 1998 a combatir a EEUU y Occidente– no es un proyecto revolucionario en el sentido moderno de emancipación. Históricamente

***Los líderes
 nacionalistas
 árabes dieron
 a la religión
 un uso dual***

el sunnismo desarrolló el califato como la institución política donde se aplica la *sharía*, y por representar el poder mismo se caracterizó por una postura a favor del *statu quo*. Esto explica también el distanciamiento en los países sunnitas de la elite gobernante respecto del pueblo común y su negativa a abrazar proyectos participativos. Por su carácter conservador, el islam político sunnita no supo presentar ningún modelo de modernización para las sociedades medio orientales en el siglo XIX, y fue el paradigma del nacionalismo secular que se impuso como fuerza modernizadora luego de la caída del Imperio Otomano. Aún así, el sunnismo convivió con la ideología nacionalista en el mundo árabe como un componente cultural de los grandes proyectos de unión, a pesar de que el naserismo, por ejemplo, persiguió a la Hermandad Musulmana, la primera organización islamista árabe. Más aún, los líderes nacionalistas árabes dieron a la religión un uso dual, distanciándose cuando se trataba de proyectar secularismo y usándola como elemento de solidaridad cuando se la precisaba, al mejor estilo de Saddam Husein. En cuanto a las monarquías del Golfo Pérsico, no había nada más ajeno a la legitimidad del régimen teocrático, conservador y sunnita de estos países que el mensaje revolucionario proveniente del Irán shiíta.

Bin Laden y sus seguidores provienen de esta tradición conservadora del poder. La formación de su identidad integrista no tuvo lugar en las condiciones sociales, económicas y culturales de la Revolución islámica, y no ha generado un pensamiento político con un proyecto institucional, salvo la interpretación muy particular y extremista talibana de la *sharía*. El *Jihad* que Bin Laden declaró contra EEUU y Occidente en general, corresponde más a una lucha por el poder que a un movimiento revolucionario emancipatorio moderno en un contexto social y territorial concreto. Esto, por supuesto, no descalifica su capacidad de movilización tanto para la recaudación de fondos como para el reclutamiento de voluntarios o la realización de operaciones terroristas. De hecho, los terroristas de Al Qaida operan a través de redes bien organizadas, con conocimiento avanzado sobre el manejo de las finanzas y de técnicas militares, y con un discurso que conmueve a importantes sectores de la sociedad movilizada por la convicción de apoyar a una causa noble igual que en los tiempos de la ayuda a los *mudjahidín* afganos¹⁶.



El terrorismo de Al Qaida se diferencia de la misma táctica practicada por otras organizaciones no por la ruptura entre la estrategia militar y el objetivo político, sino por la ambición y alcance de estos mismos objetivos. La expansión geoestratégica global del islam sunnita es tan vasta que nada menos que una utopía imperial puede restringir la proyección de poder que sus líderes ambicionan. No quiere decir, evidentemente, que todos los musulmanes sunnitas se identifican con ese radicalismo. Por el contrario, probablemente esta sea la más minoritaria de todas las organizaciones terroristas, pero también es la más apta

16. Selcan Hacaoglu: «Islamic Groups Aid Chechens», cable de AP (24/12/1999) desde Estambul; v. tb. Yossef Bodanski: «The New Azerbaidjan Hub; How Islamist Operations are Targeting Rusia, Armenia and Nagorno Karabagh?» en *Defense & Foreign Affairs' Strategic Policy (section: The Caucasus)*, p. 6.

para operar globalmente con un fuerte llamado a la identidad religiosa, como lo ha demostrado el origen y nacionalidad de sus operativos. El terrorismo de Al Qaida no pretende generar movilizaciones masivas en el mundo musulmán y hacer estallar rebeliones populares. Es marcadamente un desafío al poderío de EEUU, que viene subiendo las apuestas desde el principio de los años 90. Es la única estrategia que el grupo posee, especialmente después de haber perdido su base territorial en Afganistán. Como sostiene Martha Crenshaw, el antiamericanismo del terrorismo de Al Qaida tiene una lógica ideológica y otra funcional: atacando a EEUU, pretende despejar los regímenes conservadores del mundo musulmán, especialmente en el Golfo Pérsico, de su apoyo y garantía más poderosos¹⁷.

Sin la política estadounidense, por lo tanto, el contexto en que opera el terrorismo de Al Qaida es incompleto. La parte siguiente enfoca la forma en que EEUU percibe esa amenaza y, sobre todo, estructura la lucha contra el terrorismo. La pregunta crítica no es si esta lucha carece de fundamento objetivo, menos si EEUU tiene el derecho moral de llevarla adelante, sino más bien si en la forma en que se ha estructurado permite una mayor racionalización, entendida en la perspectiva de reducir la amenaza global a la seguridad mundial.

La política unipolar

Después de ser tan solo una de las amenazas a la seguridad de EEUU en la década de los 90¹⁸, el terrorismo pasó a ser la mayor preocupación de la actual administración republicana. La nueva estrategia de seguridad nacional hizo del terrorismo el argumento central que justifica ataques preventivos contra los Estados¹⁹. La pesadilla de un 11-S con armas de destrucción masiva, por otra parte, puso en primera línea la posible conexión de terroristas con regímenes que desarrollen, o tengan capacidad de desarrollar, esas armas. El argumento justificó –por cierto sin convencer demasiado– la intervención militar en Irak en marzo-abril de 2003 que terminó derrocando al régimen de Husein.

17. Martha Crenshaw: «Why America? The Globalization of Civil War» en *Current History*, 12/2001.

18. En su libro *6 Nightmares Real Threats in a Dangerous World and How America can Meet Them*, Little, Brown and Company, Nueva York, 2000, el ex-asesor del presidente Bill Clinton en cuestiones de seguridad nacional, Anthony Lake, sostiene que las nuevas amenazas que enfrentaba EEUU no se limitaban al terrorismo biológico y químico.

19. *The National Security Strategy of the United States of America*, 9/2002. La doctrina de los ataques preventivos se ha hecho más explícita en otro documento: *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, 12/2002. Estos documentos oficiales del gobierno de EEUU, están en <www.whitehouse.org>.

Pero la «guerra contra el terrorismo» tiene también una importante dimensión doméstica estadounidense. La legislación llamada USA Patriot Act²⁰, que incluye medidas para facilitar la identificación y detención de personas sospechosas de ser terroristas, así como para reorganizar las agencias federales de seguridad interna, fue ratificada por el presidente

Bush a fines de octubre de 2001. Para proteger al país y la sociedad contra ataques terroristas se creó el Departamento de Seguridad, con un presupuesto anual de 30.000 millones de dólares, con la misión de coordinar las informaciones de distintas agencias federales acerca de cualquier amenaza, y tomar precauciones. En virtud de las implicancias de la nueva norma, la actuación e intervención de las agencias de seguridad estatal se expandió de manera considerable y, para las organizaciones de defensa de derechos humanos y libertades civiles, hasta alarmante²¹. Sin embargo, en general la opinión pública en EEUU ha apoyado estas medidas extraordinarias de seguridad, lo que se refleja en la aprobación, superior a 50%, a la gestión de Bush desde el 11-S.

El terrorismo de la Posguerra Fría se desarrolló en el proceso de globalización de los años 90

La interconexión e interacción de estos dos aspectos, internacional y doméstico, de la guerra contra el terrorismo, caracterizará la política de Washington en el futuro previsible. Es, en primer lugar, decisión de la administración Bush que así sea. En su discurso de octubre de 2001, cuando hizo pública la orden de intervenir militarmente en Afganistán para derrocar al régimen talibán y dismantelar la organización terrorista Al Qaida, advirtió que la lucha contra el terrorismo sería «más amplia» que en esa primera campaña²². Y cuando declaró el fin de la fase militar de la Operación Libertad para Irak, el 1º de mayo de 2003, aclaró que se trataba de «una victoria en la guerra contra el terrorismo que empezó el 11 de septiembre de 2001, y que aún continúa»²³. En segundo lugar, «la guerra contra el terrorismo» ha ingresado en la agenda electoral²⁴. El asesor de Bush, y mayor arquitecto del triunfo republicano en los comicios presidenciales de 2000 y legislativos de 2002, Karl Rove, ya piensa hacer del terro-

20. El USA Patriot es el acrónimo en inglés de Uniendo y Asegurando América Proveyendo de Instrumentos Requeridos para Interceptar y Obstaculizar el Terrorismo (Uniting and Securing America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism).

21. V. el informe preparado por Stephen J. Schulhofer: *The Enemy within Intelligence Gathering, Law Enforcement, and Civil Liberties in the Wake of September 11*, The Century Foundation, Nueva York, 2003.

22. Del discurso a la nación del presidente Bush, 7 de octubre de 2001 desde la Casa Blanca.

23. David E. Sanger: «President says Military Phase in Iraq has Ended» en *The New York Times*, 2/5/03.

24. Gary C. Jacobson: «Terror, Terrain, and Turnout: Explaining the 2002 Midterm Elections» en *Political Science Quarterly*, primavera de 2003.

rismo el tópico central de la campaña electoral de 2004²⁵. Las medidas antiterroristas, finalmente, han venido para quedarse en el ámbito doméstico por lo menos hasta 2005, como prevé la legislación mencionada. Por ahora el Senado rechazó extenderla indefinidamente según lo había pedido la Casa Blanca, pero no hay garantías de que esta decisión no se modifique en caso del triunfo electoral de Bush en 2004 y de otro ataque terrorista.

Es la agenda republicana con un claro sello de ideología neoconservadora la que está marcando las pautas domésticas e internacionales de la guerra contra el terrorismo, y obligando al resto del mundo a seguirlas. A los demócratas todavía les falta su propia visión alternativa de esta guerra, y su adicción a las encuestas, así como su incapacidad de frenar el giro a la derecha del partido desde la llamada «revolución conservadora» de Reagan, no les permite definir alguna propuesta no solo reactiva a las iniciativas cada vez más audaces de la derecha de los republicanos. Por lo tanto, muy probablemente la guerra contra el terrorismo termine generando un consenso bipartidario con parámetros no tan variados de su actual etapa de formación. Del mismo modo que la política de contención en el mundo bipolar de la Guerra Fría, la guerra contra el terrorismo definirá el esquema unipolar de la Posguerra Fría; a diferencia de la contención, sin embargo, la agenda de esta política se destacará por su carácter «interméstico»²⁶.

Por las características inherentes a la política unipolar, la guerra contra el terrorismo será «sucias, brutal y larga»²⁷. No solo para la administración estadounidense no es claro cuándo y cómo terminará, sino que, interactuando con la lógica propia del terrorismo, se crea un contexto en que la amenaza tiende a perpetuarse. Persiste, por un lado, una cultura estratégica muy estadocéntrica, basada en el cálculo de costo/beneficio que se compatibilizó bien con la lógica de la disuasión nuclear, pero se muestra poco flexible para adaptarse a la nueva naturaleza de la amenaza del terrorismo global²⁸. El proceso de toma de decisiones, por el otro lado, vincula temas domésticos e internacionales como nunca antes, y condiciona las iniciativas globales de lucha contra el terrorismo con consideraciones contradictorias según estrategias eficientes.

25. Francis X. Clines: «Karl Rove's Campaign Strategy: It's the Terror, Stupid» en *The New York Times*, 10/5/03.

26. «Interméstico» define una agenda política donde se hace difícil distinguir la frontera que separe los temas internacionales y domésticos.

27. Ivo H. Daadler y James M. Lindsay: «Nasty, Brutish, and Long: America's War on Terrorism» en *Current History*, 12/2001.

28. Audrey Kurth Cronin: «Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terrorism» en *Survival* vol. 44 N°2, verano de 2002.

El contexto político del terrorismo de la Posguerra Fría

El terrorismo de la Posguerra Fría se desarrolló en el proceso de globalización de los años 90. Desde esta perspectiva, la globalización, entendida como «la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial de la vida social contemporánea»²⁹, la cuarta ola de terrorismo importa menos en su carácter identitario/religioso que como competencia operacional. «Tal vez el cambio más importante del ámbito del terrorismo desde el fin de la Guerra Fría haya sido la capacidad de la gente y materiales de escaparse del control en el cruce de fronteras internacionales.»³⁰ Las organizaciones terroristas han aprendido y aplicado las técnicas operativas de las organizaciones criminales transnacionales y han establecido alianzas cooperativas con las mismas³¹. Esta completa inserción de los terroristas en el proceso de globalización explica, por ejemplo, el éxito solo modesto de los esfuerzos cooperativos de combatir el flujo de las finanzas de Al Qaida después del 11-S³². Otra consecuencia importante de la inserción del terrorismo en el proceso de globalización es que las organizaciones terroristas ya pueden obviar el auspicio de un Estado³³. Más aún, los Estados «colapsados»³⁴ ofrecen las mejores condiciones de albergue para las organizaciones terroristas. El máximo ejemplo ha sido Afganistán bajo el régimen talibán, que probablemente necesitaba más a Bin Laden y la red global de Al Qaida para asegurar su supervivencia traficando drogas, y así conseguir las armas necesarias en su guerra contra la Alianza del Norte, que Bin Laden al gobierno talibán. De hecho, la derrota de los talibanes no significó el desmantelamiento de Al Qaida.

La perspectiva de la política unipolar de la guerra contra el terrorismo es demasiado estadocéntrica para enfrentar exitosamente una amenaza bien insertada en el proceso de globalización³⁵. Tres aspectos de la misma ayudan a ilustrar este punto de vista.

29. David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton (eds.): *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford, 1999, p. 2.

30. D.E. Long: ob. cit., p. 107.

31. Louise I. Shelley: «The Nexus of Organized International Criminals and Terrorism» en *Paper*, <<http://usinfo.state.gov/regional/ea/chinaaliens/nexus.htm>>, 2002.

32. Jonathan M. Winer y Trifin J. Roule: «Fighting Terrorist Finance» en *Survival* vol. 44 N° 3, otoño de 2002.

33. Ray Takeyh y Nikolas Gvosdev: «Do Terrorist Need a Home?» en *The Washington Quarterly* vol. 25 N° 3, verano de 2002.

34. Robert Rotberg: «The New Nature of Nation-State Failure» en *The Washington Quarterly* vol. 25 N° 3, verano de 2002.

35. Para A. Kurth Cronin el problema es más amplio todavía: tanto la perspectiva gubernamental como la de la academia no han logrado elaborar una comprensión estratégica del terrorismo en general (A.K. Cronin: «Behind the Curve» en *International Security* vol. 27 N° 3, invierno de 2002-2003.

1. La abstracción implícita en la noción de terrorismo que fundamenta la política unipolar no distingue el terrorismo del fundamentalismo islámico de corte shiíta de la vertiente sunnita, que profesa Al Qaida. Esta distinción es importante porque el terrorismo shiíta operaba en los años 80 bajo el auspicio de un Estado que no solo limitaba su accionar, sino que por la naturaleza de la relación patrón-cliente abría también espacios para negociar con terceros partidos, como ocurrió en el caso de la liberación de los rehenes americanos secuestrados en el Líbano³⁶. Al Qaida carece de tal auspicio. Tampoco tiene objetivos políticos claros que puedan generar un esquema de negociación directa o indirecta. Mucho más global que el shiísmo en su extensión geopolítica y con la utopía de restaurar un pasado de gloria imperialista, apuesta por un desafío cada vez más audaz a la superpotencia mundial, para capitalizar los eventuales éxitos de sus golpes espectaculares; recluta sus militantes globalmente a partir de una especialización adquirida durante la lucha contra la invasión soviética a Afganistán y de la misma red internacional que se construyó en estos años; busca Estados colapsados para establecer sus bases operativas, aunque la derrota militar de estos últimos sea disuasiva. De hecho, como se dijo, perder Afganistán no resultó ser un golpe muy duro para Al Qaida, que sigue operando por lo menos en Pakistán, Arabia Saudita y Marruecos, como lo demostraron los atentados ocurridos en mayo de 2003, inmediatamente después de la ocupación militar de Irak. Al estadocentrismo de la política unipolar se le escapa la evaluación rigurosa de la capacidad global de esta organización. Si bien la nueva doctrina de seguridad nacional de la administración Bush ha vuelto a enfocar el fenómeno de los Estados colapsados, brinda respuestas inadecuadas, demasiado militarizadas y sin la atención requerida para la reconstrucción de las instituciones en los Estados periféricos más afectados y debilitados por la globalización³⁷. Los Estados fracasados, por otra parte, no son los únicos albergues preferidos por Al Qaida; también existen otros debilitados, que se comportan como «cortesanos» en la política internacional³⁸, como por ejemplo Arabia

36. Navin A. Bapat: «State Bargaining in Transnational Terrorist Events», documento preparado para el encuentro anual de la International Studies Association, 26-28 de febrero de 2003, Portland, Oregon.

37. Susan E. Rice: «The New National Security Strategy: Focus on Failed States» en *Policy Brief* N° 116, The Brookings Institution, 2/2003.

38. El comportamiento «cortesano» de un Estado es una característica propia de las relaciones internacionales en la Posguerra Fría. En su definición más amplia, un Estado «cortesano» goza de legitimidad internacional y hasta es un cercano colaborador de la superpotencia, pero al mismo tiempo mantiene relaciones ilegítimas con diversos actores y opera en la economía política ilícita global gracias a los beneficios privados de la elite que está en el poder. Para mayor elaboración del concepto, ver K. DerGhoukassian: «The Courtesan State in International Relations: The Struggle for Power and Profit», documento presentado al encuentro anual de la International Studies Association, Nueva Orleans, 24-27 de marzo de 2002. Una versión revisada del mismo ha sido publicada en portugués bajo el título «O Estado Cortesão nas Relações Internacionais: A Disputa por Poder e Lucro» en *Contexto Internacional* vol. 24 N° 2, 7-12/2002, pp. 267-328.

Saudita y Pakistán, que muestran condiciones ideales para hospedar al terrorismo, y Washington carece de políticas apropiadas para esta situación.

2. La política unipolar hacia el Medio Oriente y el mundo musulmán genera el resentimiento que sirve de caldo de cultivo para el terrorismo. Diversos estudios han demostrado que no es la pobreza en sí la que fomenta el terrorismo³⁹, aunque crea las condiciones propicias para su implantación en los sectores más marginados de las sociedades musulmanas. Más bien, como concluyó una conferencia en Harvard en mayo de 2002, son la humillación, el aislamiento económico y la política exterior de EEUU los factores que incentivan el accionar de los terroristas⁴⁰. El presidente Bush, por cierto, tiene una visión y una política acerca del Medio Oriente que no están promovidas solo por su religiosidad de cristiano «nacido nuevamente» ni por cálculos electorales. Implementar esa visión resulta problemático por las tensiones inherentes a los grandes esquemas de modernización y democratización de la región, por un lado, y por la necesidad de buscar la colaboración de los países árabes para combatir el terrorismo⁴¹. La promoción democrática de EEUU en el Medio Oriente carece de credibilidad por su indiferencia hacia los derechos de los palestinos, el apoyo a los regímenes autocráticos y por la política global, y hasta doméstica de ese país, de promoción de los derechos humanos, según un estudio de Carnegie Endowment⁴². Pero la restauración de la credibilidad, como ocurrió en América Latina en los años 80, que recomienda el mencionado estudio, se dificulta por la escasa receptividad de la administración Bush de los puntos de vista de los musulmanes moderados, y por su predisposición a seguir a intelectuales neoconservadores o historiadores como Bernard Lewis, cuyo argumento consiste en que el mundo árabe musulmán nunca estará cerca del idealismo occidental y siempre temerá y respetará la fuerza bruta⁴³. Más allá de la validez de estas tesis que enfatizan el factor cultural como principal motor de las decisiones políticas, lo cierto es que a pesar de su decisión inicial de no mortificar a los musulmanes, la administración Bush ha mostrado poca perseverancia: la especialista en relaciones públicas que el Gobierno nombró después del 11-S, para facilitar la comunicación con la comunidad musulmana y evitar que se proyecte una imagen discriminatoria, presentó su renuncia después de constatar que

39. Alan B. Krueger y Jitka Malecjo: «Education, Poverty, Political Violence, and Terrorism: Is There a Causal Connection?», documento preparado por recomendación del Banco Mundial, Princeton University, NJ, 5/2002.

40. Nicholas D. Kristof: «Behind the Terrorists» en *The New York Times*, 7/5/02.

41. Philip H. Gordon: «Bush's Middle East Vision» en *Survival* vol. 45 N° 1, primavera de 2003.

42. Marina Ottaway: «Promoting Democracy in the Middle East. The Problem of U.S. Credibility» en *Carnegie Endowment for International Peace. Working Paper* N° 35, 3/2003.

43. Husain Haqqani: «How Bush Silenced the Moderate Muslim Voice» en *Indian Express*, 4/4/03.

***Tarde o temprano
 la administración
 estadounidense
 deberá decidir
 cómo ubicarse frente
 a las demandas
 de los shiítas***

su desempeño no daba resultados. La exigencia de un registro especial de residentes extranjeros generó grandes controversias, rencores y hasta conflictos diplomáticos por estar dirigido exclusivamente a ciudadanos de países musulmanes; representantes de sectores fundamentalistas cristianos cercanos a la administración y al propio presidente recurrieron en sus sermones a términos insultantes al islam, pese a lo cual siguieron con acceso privilegiado a los círculos del Gobierno; personalidades como el académico Daniel Pipes, que por sus posturas partisanas e iniciativas muy cuestionables generaron rechazo de parte de musulmanes y no musulmanes, fueron nombrados en puestos clave con influencia indirecta en el proceso de toma de decisiones. Estos hechos pueden interpretarse en términos de preferencia ideológica, política doméstica o consideración electoral, pero en la lógica «interméstica» de la política unipolar, inciden en el contexto político internacional del terrorismo.

3. La política unipolar se centra demasiado en la visión apocalíptica del terrorismo con armas de destrucción masiva, y presta poca atención al aspecto más simple aunque no menos difícil de la letalidad de los medios en uso. Por cierto, el peligro de ejecutar acciones terroristas con armas de destrucción masiva es bien real⁴⁴. Pero el factor sorpresa inherente a la definición ha demostrado cuán perversamente creativa, barata y mortal puede ser una iniciativa como la del 11-S. Hay, por otra parte, claras evidencias de que el entrenamiento de los terroristas se lleva a cabo con armas y artefactos explosivos convencionales, cuya letalidad se incrementa exponencialmente con el odio doctrinario que reciben durante su preparación⁴⁵. Más aún, panfletos de Al Qaida encontrados en Kabul alentaban a los militantes fundamentalistas a entrenarse para el *Jihad* en EEUU, donde existen amplias posibilidades no solo de seguir cursos de entrenamiento militar y conocimiento de armas de fuego en clubes privados, sino también obtener las armas aprovechándose de las permisivas normas de acceso a ellas⁴⁶. Mientras los esfuerzos globales de los países desarrollados apuntan a impedir que armas de destrucción masiva caigan en manos de terroristas⁴⁷, se hace poco para restringir el flujo mundial ilegal de armas convencionales y pequeñas. Las

44. Jessica Stern: *The Ultimate Terrorists*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.

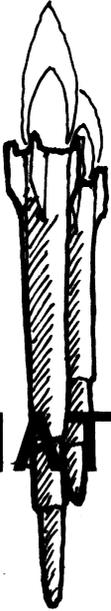
45. Martha Brill Olcott y Bakhtiar Babajanov: «The Terrorist Notebooks» en *Foreign Policy*, 3-4/2003.

46. *Firearm Training for Jihad in America*, report of the Violence Policy Center, <www.vpc.org>, 11/2001.

47. Jim Wurst: «International Response: G-8 to Assess Progress on Preventing WMD Spread» en *Global Security Newswire*, 5/2003.

limitaciones de los gobiernos para impedir el tráfico de armas⁴⁸ es solo una parte de la respuesta. La otra es que por más pruebas empíricas que se encuentren de la letalidad de las armas convencionales y su relación con el terrorismo, la política unipolar impide que EEUU tome una firme resolución con respecto a un tema –el derecho a tener armas– casi tabú para la mayoría de los políticos y aspirantes a cargos electorales. Al *lobby* de armas fuerte y eficientemente organizado por la Asociación Nacional del Rifle (NRA por sus siglas en inglés), se le suma la expansión de los poderes del ministro de Justicia, John Ashcroft, miembro del NRA y firme creyente del derecho de todos los americanos a poseer armas, para combatir el terrorismo⁴⁹.

MATEMA



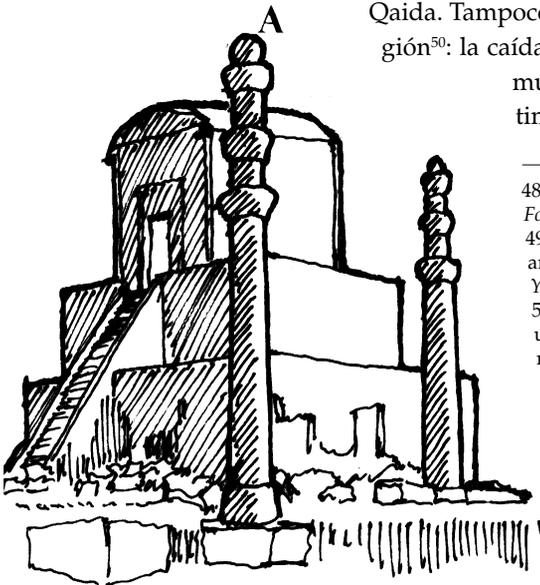
A

Estos tres aspectos del contexto político internacional del terrorismo aparecen en la Operación Libertad para Irak.

Justificada con el argumento de ser parte de la guerra contra el terrorismo, la intervención militar ha sido en realidad la primera proyección de poder de la doctrina de guerra preventiva. Pensada, elaborada y promovida por un grupo restringido de pensadores neoconservadores, la empresa bélica falló en convencer al mundo de la existencia de un peligro claro y presente por armas de destrucción masiva en Irak, y más aún de que hubiese vínculos entre Bagdad y Al

Qaida. Tampoco generó el impacto deseado en la región⁵⁰: la caída de Saddam Husein no conmovió al

mundo árabe musulmán, pero el resentimiento por la intervención fue profun-



A

48. Moisés Naím: «Five Wars of Globalization» en *Foreign Policy*, 1-2/2003.

49. Eric Lichtblau (con Adam Liptak): «On Terror and Spying, Ashcroft Expands Reach» en *The New York Times*, 15/3/03.

50. Aunque el argumento haya sido derrocar a un régimen que desarrolla armas de destrucción masiva y apoya al terrorismo, intelectuales como Fouad Ajami que respaldaron la intervención militar y aconsejaron a la administración, la justificaron con el impacto modernizador que causará en el mundo árabe-musulmán, ver F. Ajami: «Iraq and the Arabs' Future» en *Foreign Affairs*, 1-2/2003.

do. No casualmente, después del derrocamiento del régimen resurgieron las demandas de poder de la mayoría shiíta de la población y el rechazo de un esquema de gobierno que Washington quiso imponer. La administración Bush se vio obligada a intervenir en la balanza de poder entre sunnitas y shiítas, mientras que en el norte los kurdos, principales si no únicos aliados de la coalición americana-británica, reclamaban con justicia por lo menos una autonomía más amplia en territorios históricamente poblados por ellos. Tarde o temprano la administración estadounidense deberá decidir cómo ubicarse frente a las demandas de los shiítas, que por ahora se expresan a través de las movilizaciones masivas. El dilema no es menor:

más poder para los shiítas terminará frustrando a la mayoría del mundo musulmán; significaría, además, un mayor acercamiento con Irán, a quien el propio Bush incluyó en el «eje del mal» junto con Irak. Negarles a los shiítas más poder significará frustrarlos por segunda vez desde la guerra del Golfo, y abrirá el camino hacia una nueva ola de ataques contra soldados y representantes de la ocupación y, quizá, objetivos estadounidenses en general. Igual que en el sur del Líbano durante la ocupación israelí, los perpetradores considerarán sus acciones como actos de

resistencia, mientras que EEUU los calificará de terrorismo y, en virtud de la definición abstracta del término, no los distinguirá de aquellos de Al Qaida. El resultado será una escalada en aumento, más inseguridad y una guerra contra el terrorismo que por profecía autocumplida entrará en un círculo vicioso. La perspectiva de tal escenario es real, finalmente, también por la proliferación de armas en Irak, un escenario muy parecido al centroamericano después de las guerras civiles. Y si por ahora son los criminales quienes les dan uso a estas armas obligando a la gente honesta a procurar las suyas para defender su vida y sus bienes contra la delincuencia, es muy probable que también los terroristas estén de *shopping* con el deseo secreto de caer sobre alguna que otra arma química o biológica bien guardada.

