

# **LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL TERRORISMO: FASE II**

Rafael L. Bardají

Subdirector del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos

De acuerdo con una encuesta realizada para Tele 5, con motivo de la conmemoración del 6º mes tras el 11-S, algo más del 80 por ciento de los encuestados estimaban que los atentados terroristas no habían afectado en nada a su vida cotidiana. Paralelamente, otro 82 por ciento creía que el mundo y las relaciones internacionales sí habían cambiado sustancialmente con los atentados y las acciones ulteriores de respuesta a los mismos.

Factores como la lejanía de los Estados Unidos, por no hablar de la de Afganistán, la falta de visibilidad de actuaciones en el terreno de la inteligencia y una población desgraciadamente más habituada a la violencia terrorista, pueden explicar el primer porcentaje, aunque se trate de una percepción errónea. La campaña militar, la decisión y firmeza del Presidente

Bush, el complejo entramado de relaciones en la coalición internacional contra el terror y una nueva idea de la amenaza, con el miedo a lo bacteriológico de por medio, justifican amplia y acertadamente la segunda proporción de los encuestados.

Los atentados del 11-S materializaron algo que hasta ese día sólo pertenecía al mundo de las sombrías predicciones. A saber, que las sociedades abiertas y democráticas son tan fuertes como vulnerables y que hay gente dispuesta a dar su vida para acabar con ellas. El terrorismo del 11-S, que muchos han calificado de hiperterrorismo, resulta tan pavoroso por su crueldad y alcance como por su fanatismo suicida.

Pero al mismo tiempo, como hemos podido comprobar, el horror del 11-S también marca un hito histórico en lo que puede llamarse la lucha internacional contra el terrorismo. La solidaridad inicial con los Estados Unidos no sólo da pie a una coalición internacional amplia y dispar, sino que pone en primera plana la tolerancia cero frente al terror. Los enormes y acelerados pasos dados en el seno de la UE al respecto sólo pueden interpretarse desde esta nueva imagen revulsiva frente a la violencia terrorista.

Ahora bien, el impulso inicial, inspirado sin duda en el shock psicológico de los primeros momentos, se vio alimentado por una clara definición de los objetivos norteamericanos y asumidos por todos: perseguir a los autores de los ataques; y castigar a quienes les prestaran apoyo. En otras palabras, luchar contra Al-Qaida y el régimen talibán en Afganistán.

La ampliación horizontal del teatro de lucha contra el terrorismo –Yemen, Sudán, Filipinas– sin embargo ya no ha conseguido el mismo grado de adhesiones. Y, desde luego, la ampliación de los objetivos de la lucha contra los terroristas a los loving-terror States, según las palabras del Presidente George W. Bush, en lo que podría ser la fase II, dista mucho de gozar, hoy por hoy, de un reconocido consenso más allá del existente entre las propias elites norteamericanas. Y, sin embargo, si hay algo claro es que para Washington la lucha contra el terrorismo será una lucha larga, más de años que de meses, y que, desde luego, no se agota con el desbaratamiento en Afganistán de Al-Qaida ni con la caída del gobierno talibán.

Con las lecciones aprendidas de Afganistán y lo que parece configurarse como una nueva doctrina Bush de actuación estratégica americana, este papel intenta plantear el posible alcance e implicaciones de una segunda fase de la lucha internacional contra el terror.

### ¿QUÉ HA SIDO LA FASE I?

Para empezar, el 11-S supone un cambio radical en la sensación de seguridad y abre la puerta a una redefinición de la amenaza. Desde ese día, el mundo vive con un nuevo paradigma de la amenaza que rompe drásticamente con la idea de benignidad imperante en la década de los 90. Este nuevo paradigma se caracteriza por los siguientes rasgos:

- 1) La amenaza, hasta ahora marginal, de los grupos no estatales, pasa a ocupar el primer puesto en los riesgos y en la atención para defenderse de los mismos;
- 2) La capacidad destructiva de estos grupos terroristas se sabe ya que puede alcanzar cotas insospechadas, convirtiéndose desde ahora en un terrorismo de masas; es más, no se descarta que, en el futuro, puedan llegar a producirse atentados utilizando sistemas de destrucción masiva, particularmente bacteriológicos o radiológicos de dispersión;
- 3) El alcance de la amenaza terrorista se considera que es global, presente en diversos continentes y que explota todos los intersticios aprovechables que dejan las sociedades abiertas, desde los sistemas de financiación, a los métodos de comunicaciones seguras;
- 4) El terrorismo es una amenaza asimétrica para la que es irrelevante la disparidad de poder militar existente entre sus medios y los de las democracias avanzadas;
- 5) La amenaza terrorista es difícilmente disuadible y, por lo tanto, representa un mal contra el que hay que luchar preventivamente y para el que hay que estar preparado en todo momento;
- 6) La respuesta a dar ante un atentado terrorista de masas exige nuevos planteamientos y procedimientos de gestión de crisis.

En suma, el nuevo paradigma de amenazas viene a decir que las amenazas asimétricas son amenazas estratégicas (por su naturaleza, daños e implicaciones) y que deben ocupar el principal lugar de atención de las políticas de seguridad y defensa.

En segundo lugar, la propia naturaleza de los grupos terroristas como Al-Qaida, pero no sólo, con un extenso entramado orgánico horizontal, distribuido en numerosos países, con un sistema de coberturas y de generación de recursos altamente sofisticados, así como una notable independencia de las estructuras y autoridades de cualquier gobierno, entre otros rasgos característicos, ha obligado a poner en práctica una estrategia multidimensional contra el terror como única forma posible de garantizar la eficacia antiterrorista.

Esta estrategia multidimensional se ha desarrollado en los siguientes niveles:

- 1) En primer lugar, en el propio territorio nacional, reforzando todas las medidas de seguridad frente a nuevos y posibles atentados terroristas. Es lo que los norteamericanos llaman la homeland defense y que el Presidente Bush acaba de definir como la heartland defense;
- 2) En el terreno diplomático, donde se ha logrado constituir una coalición dispar y flexible, cuyos miembros van desde Irán a Islandia, pasando por Tayikistán, y

cuya geometría está determinada, esencialmente, por las necesidades operativas de las fuerzas americanas. La OTAN aporta consuelo y solidaridad y activa para ello su artículo 5º del Tratado de Washington y los mecanismos de defensa colectiva, pero Uzbekistán y Tayikistán, por ejemplo, aportan su suelo y bases puestos a disposición de las acciones militares americanas;

- 3) En tercer lugar, en el ámbito de la cooperación de inteligencia, policial y judicial, terreno que se ha mostrado esencial para el desmantelamiento de células de Al-Qaida, el acoso de sus medios de financiación, así como para la acción global contra otros grupos terroristas. Las más de 60 acciones adoptadas por la UE en materia de cooperación antiterroristas entran de lleno en este apartado, así como la inclusión de miembros de ETA en las listas norteamericanas de terroristas a perseguir;
- 4) Por último, en el escenario militar, sin duda el más visible con la campaña en Afganistán, pero tal vez no el más determinante para la lucha final contra el terror.

Por último, la conjunción de sorpresa estratégica por los atentados del 11-S y las actuaciones subsiguientes para perseguir y limitar las capacidades de actuación de los terroristas han llevado a las autoridades norteamericanas a la definición de un nuevo paradigma de seguridad conocido popularmente como la “doctrina Bush”. Aunque como tal doctrina no ha sido formulada o explicitada en un único

discurso presidencial, lo cierto es que a lo largo de las sucesivas intervenciones de George W. Bush, desde su mensaje televisivo en la noche del 11 de septiembre al discurso pronunciado ante los bomberos y paramédicos de Greenville, Carolina del Sur, el pasado 27 de marzo, ha nacido un cuerpo de ideas lo suficientemente coherente como para ser denominado una nueva doctrina. Sus elementos constitutivos serían:

- 1) Una actitud proactiva, alejada tanto del multilateralismo evasivo de la etapa Clinton como del realismo aislacionista de muchos conservadores americanos. El objetivo de Estados Unidos no es atrincherarse frente a un mundo en turbulencia, porque frente al terror global no hay trincheras ni refugios viables, sino que es dar forma a un nuevo orden donde, según las palabras de Bush en su discurso sobre el Estado de la Nación “no se va a permitir a los regímenes más peligrosos del mundo amenazar (a América) con las armas más destructivas del globo”. El compromiso americano es, por tanto, con un intervencionismo activo en aras de un orden que garantice la seguridad frente al terror.
- 2) Una voluntad anticipadora. Como también ha expresado George W. Bush en diversas ocasiones, consciente de la extrema vulnerabilidad de las sociedades abiertas, “no vamos a esperar a que los autores de estos asesinatos en masa adquieran armas de destrucción masiva”. La defensa, en tanto que reacción

ante una agresión no tiene sentido cuando lo que está en juego es la vida de miles de civiles, sino que se impone el concepto de la legitimidad de una defensa preventiva.

- 3) Una disposición diplomática flexible y que busca coaliciones de geometría variable. Instituciones rígidas o pesadas, como la OTAN, tienen poco sentido para conducir una guerra no convencional y multidimensional contra el terrorismo, son indudablemente parte de ella, pero para Washington el éxito de esta guerra estriba más en lograr apoyos políticos y militares concretos, según sus necesidades específicas. “La misión determina la coalición”, como sentenció el Subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, en febrero pasado ante los aliados europeos en la Verkhunde.
- 4) Una estructura de fuerzas dual. Por un lado se enfatiza todo lo concerniente a la protección del territorio nacional tanto en su ámbito de mayor control interno y de fronteras, como en la posible protección frente a ataques con misiles balísticos; por otro, se busca la transformación de las fuerzas armadas a fin de volverlas fuerzas no sólo expedicionarias, sino capaces de ejecutar golpes de precisión a grandes distancias sin apenas preaviso. Es más, la nueva Postura Nuclear avanza la posibilidad de castigar nuclearmente a países no nucleares en un giro sin precedentes y que viene a reflejar la voluntad americana de luchar con todos los medios a su disposición si es necesario.

Mezcla de factores políticos y capacidades tecnológicas, la nueva visión que emana de la Casa Blanca libera de muchos de los constreñimientos sentidos en los últimos años por los Estados Unidos –como, por ejemplo, la frustración de someterse a conducir una guerra, como la de Kosovo, por comité– y hace planear la sombra de una hiperpotencia que aspira a omnipotencia: los Estados Unidos necesitarían muy poco de muy pocos si saben protegerse y erradicar ofensivamente las más peligrosas amenazas para su seguridad y bienestar.

El insospechado éxito de la operación Libertad Duradera en Afganistán –a sabiendas en todo caso que la situación sobre el terreno dista mucho de estar asegurada definitivamente– ha reforzado la sensación de potencia capaz de llevar la guerra al terreno del enemigo y vencerle.

Esta percepción de haberse crecido, con éxito, ante las adversidades ha tenido su expresión en el cruce de críticas entre una y otra orilla del Atlántico tras hacerse pública la expresión “eje del mal”. Los europeos, desde Londres a Berlín, con especial énfasis en París, acusaron a los norteamericanos de superficiales y arrogantes, mientras que desde Washington se devolvía la pelota a quienes veían como indolentes e impotentes ante las nuevas responsabilidades mundiales.

## EL SIGNIFICADO DE LA FASE I Y ½

Afganistán no podía ser, ni ha sido, el único teatro de operaciones militares en el planteamiento de una guerra que va más allá de Al-Qaida y el régimen talibán. De

hecho, simultaneándose con acciones bélicas tardías en suelo afgano, tropas norteamericanas han ido haciéndose presente en otras regiones del mundo, desde Yemen a Filipinas, en lo que es claramente una expansión horizontal de la lucha contra el terrorismo. De hecho, desde principios de enero, fuerzas de operaciones especiales y “marines” han sido desplegados en el sur de Filipinas en una creciente colaboración con el ejército de ese país en su lucha contra Abu Sayaf. Lo que comenzó siendo un despliegue de 25 hombres, hoy supera el medio millar. Por el contrario, en Somalia, país que en un momento se pensó podría ser el siguiente escenario bélico, los Estados Unidos, con la participación de buques aliados, entre ellos los españoles destacados a la zona, han optado por un estrecho cerco de interdicción y vigilancia.

En cualquier caso, lo más importante, estratégicamente hablando, de estas actuaciones no es su resultado inmediato sobre el terreno, sino el aviso que supone para todo gobierno que haya estado tentado de albergar a grupos terroristas, sobre todo si están vinculados a las acciones de Al-Qaida. De hecho, las detenciones por parte de las autoridades yemeníes de varios seguidores de Bin Laden sólo puede interpretarse como una muestra de voluntad que les evite un enfrentamiento con los Estados Unidos.

Además, el mensaje también tiene que ser claro para los amigos y no sólo los enemigos de Norteamérica. Comprometiéndose con la ampliación del conflicto, Washington viene a decir que su política contra el terrorismo no es una mera

cuestión coyuntural que se agota con la caída talibán, sino que es una actuación a largo plazo y de alcance global.

## LA FASE II: LO QUE PUEDE SER

La guerra contra el terror no conoce fronteras ni tiene un límite temporal nítido, como puede comprobarse cada día en Afganistán. En ese sentido, la primera tarea de la Fase II tiene que ser, por fuerza, recoger y liquidar la herencia de la fase I. Esto exige tres cosas:

- 1) Acabar con Bin Laden. No importa lo complejo ni el tiempo que lleve, pero el mundo occidental no puede permitirse el lujo de que reaparezca en el futuro –dada las pautas de su comportamiento, eso podría ser catastrófico. Pero es más, las democracias tampoco pueden permitir su evasión. La victoria sobre la imagen de Bin Laden y lo que pudiera inspirar en otros como él sólo puede hacer de Bin Laden un símbolo de derrota, moral y física. Y eso exige cazarle o eliminarle;
- 2) Desmantelar Al-Qaida. Esta organización difusa cuenta ya con dos décadas de existencia y una penetración importante en más de medio centenar de países, incluido el nuestro. Su capacidad de resistencia y de regeneración no pueden subestimarse, como tampoco su capacidad, todavía viva, de actuación. Es imprescindible que en esta nueva etapa se intensifique la ac-

tuación de la inteligencia y policial a fin de desactivar cuantas células sea posible.

- 3) Crear seguridad en el escenario afgano. Y no necesariamente en Afganistán, sino también contribuyendo a la estabilidad política en Pakistán, por ejemplo.

La segunda tarea debe ser buscar el cambio de régimen en los terror-loving States, comenzando por el que representa un mayor peligro a medio plazo, Irak\*. Saddam Hussein ha dado suficientes muestras de ser un dirigente sin escrúpulos y que sigue empeñado en dotarse de sistemas de destrucción masiva en una clara violación de las resoluciones de las Naciones Unidas y de los términos supuestamente aceptados en 1991.

Ahora bien, aunque no se discuta el objetivo de derrocar a Saddam, sí que es discutible el cuándo y, sobre todo, el cómo hacerlo. Un ataque contra Saddam tiene, cuando menos, tres graves problemas a resolver previamente:

- 1) Tener pensado el día después, no tanto en términos de quién podría ser el nuevo líder en Bagdad, sino que en ausencia de una clara fuerza de recambio, el país no se sumerja en un caos mayor que trastocara, por su efecto expansivo, a sus vecinos;

\* Nota del editor. Esta ponencia fue presentada en Madrid, el 8 de abril de 2002, mucho antes del inicio de operaciones norteamericanas en Irak (20-III-2003).

- 2) Contar con opciones militares claras para el durante. Hay quien piensa que una acción quirúrgica contra la persona de Saddam y sus principales lugartenientes es factible y que, incluso, otras operaciones de mayor envergadura podrían realizarse sin requerir la presencia de miles de soldados de tierra. Sea como fuere, lo cierto es que el Pentágono no puede confiar en movilizar a miles de sus soldados para invadir Irak, pero tampoco puede permitirse un fiasco. Afganistán ha salido bien, pero para muchos expertos podría haber salido peor o mal;
- 3) Limitar las posibles repercusiones políticas en el universo árabe y, muy especialmente, sobre el conflicto palestino-israelí, especialmente en el día antes. Aunque el destino de Saddam no puede supeditarse a la resolución de dicho conflicto, si los preparativos o el derrocamiento de Saddam se hicieran de tal forma que lo volviera aún más explosivo, flaco favor se le estaría haciendo a la estabilidad internacional. En ese sentido, una intensa acción diplomática en la zona junto con una acción militar decisiva y rápida, serían la clave del éxito político.

Desde el punto de vista de la psicología política europea, habría que añadir un cuarto problema: la consulta con los aliados previamente a cualquier acción militar. Es más, los Estados Unidos deberían realizar una campaña diplomática e informativa para dejar claro que Saddam es un peligro y, en segundo lugar, aunque muy importante, que

es un peligro para el que el tiempo corre en contra nuestra, esto es, deberían convencer de la necesidad de una intervención inmediata.

La tercera tarea debe ser la preparación para las nuevas e inesperadas formas de amenazas asimétricas. En cierta forma, la guerra contra el terrorismo en Afganistán –y contra los estados rebeldes si se produce una acción en Irak– ha respondido a un criterio muy tradicional: la lucha y el combate sobre un terreno geográfico enemigo. ¿Pero cómo hubiera podido desarrollarse si Bin Laden no hubiera tenido una residencia tan palpable como Afganistán? ¿Cómo nos vamos a defender activamente de un terrorismo que sólo esté entre nosotros y carezca de una base geográfica identificable? La historia de las guerras enseña que son más importantes a la larga las lecciones que sacan los vencidos de su derrota que las que extraen los vencedores de sus victorias. ¿Qué lecciones están aprendiendo los terroristas del futuro de las acciones del presente?

## ESPAÑA, ACTOR GLOBALIZADO

España se ha mostrado solidaria y participativa en la lucha internacional contra el terrorismo. Es más, en el espacio de la Unión Europea ha asumido un inusitado protagonismo, argumentando a favor de una concepción colectiva coherente contra el terrorismo y logrando un sorprendente consenso sobre una cooperación judicial y policial más estrecha al respecto.

En el terreno militar nuestra contribución nacional se ha materializado tanto en la ISAF, en el teatro Afgano, como en la operación Libertad Duradera, aunque con una intensidad tal vez menor a lo que podría esperarse.

En cualquier caso, la lógica obcecación con el grave problema de ETA lleva a una visión limitada del bosque que es hoy en día el terrorismo. De hecho, España debería asumir tres cambios sustanciales para un mejor combate contra el terrorismo en el contexto de la actual campaña internacional:

- 1) En primer lugar, dejar de creer que aquellos vinculados históricamente con grupos violentos, sobre todo musulmanes, sólo utilizaban nuestro suelo como zona de tránsito o de reposo. El 11-S ha puesto sobre el tapete que en España han actuado con impunidad elementos claves de los atentados y que, presumiblemente, también se han pensado y desarrollado planes para acciones terroristas;
- 2) En segundo lugar, tomar conciencia de la vulnerabilidad de nuestra sociedad frente al terrorismo de masas. No sólo es que España, en tanto que actor internacional, fiel aliado de Estados Unidos y parte importante de la comunidad occidental pase a ser un potencial objetivo del terror islámico, sino también de la debilidad de los medios a nuestro alcance, en su concepción vigente, para evitar o responder a un atentado de masas;

- 3) Finalmente, asumir que las fuerzas armadas pueden y deben cumplir un papel muy importante en la guerra contra el terrorismo, particularmente en la etapa de una respuesta externa al mismo, pero también garantizando la seguridad del espacio aéreo, por ejemplo.

Como consecuencia de lo anterior, y en todo caso, España debe adoptar algunas medidas concretas orientadas a mejorar tanto su capacidad de autoprotección como de intervención y defensa preventiva en el escenario global. Entre ellas resultan urgentes:

- 1) La revisión del sistema de emergencia civil y gestión de crisis, particularmente en la hipótesis de atentados con sistemas de destrucción masiva, radiológicos, químicos o bacteriológicos. La improvisación y la falta de protocolos claros a adoptar, expuestos brutalmente durante los días de temor al ántrax, lo exige;
- 2) La actualización del plan de protección de las infraestructuras críticas para el buen funcionamiento de la actividad social, desde el gobierno y las fuerzas armadas, a los suministros energéticos, las comunicaciones y el transporte. Particularmente a la luz de las amenazas emergentes y no convencionales;
- 3) La potenciación de un sistema nacional de detección temprana de agresiones con agentes químicos y bacteriológicos;

- 4) El reforzamiento de los controles fronterizos;
- 5) La mejora en el intercambio y flujo informativo entre los servicios de información e inteligencia concernidos por la lucha contra el terrorismo;
- 6) La disminución de los tiempos de reacción en la protección del espacio aéreo;
- 7) La extensión de las capacidades de defensa antiaérea con el horizonte de dotarse de una mínima capacidad de defensa antimisiles;
- 8) La transformación de las fuerzas armadas en el sentido de dotarlas de mayor proyectabilidad, sostenibilidad, autoprotección y letalidad. La potenciación de la fuerza de infantería de marina y la adquisición de un helicóptero de combate son dos medidas imprescindibles.

En fin, en la medida en que muchas de estas acciones superan los medios –y hasta las ambiciones– nacionales, España debería defender la creación de un sistema de emergencias civiles frente a atentados con armas de destrucción masiva a escala europea.

Igualmente, España debe abogar por la transformación de la Fuerza de Reacción Rápida Europea, tanto en su orientación como en su composición, de tal forma que sus misiones y capacidades integren, más allá de la imposición de la paz, posibles actuaciones de contraterrorismo.

## VIVIR EN LA ERA DE LA VULNERABILIDAD

El 11-S marca un antes y un después en nuestra vida, aunque los encuestados de Tele 5 no sepan reconocerlo más que a escala internacional. Hemos sido enfrentados de golpe al creciente y temible poder destructor de grupos no estatales o de simples individuos y también a la olvidada vulnerabilidad de nuestras propias vidas.

Mucho se ha discutido desde entonces sobre el binomio seguridad/libertad y algo menos sobre el dilema seguridad/bienestar, en el sentido de los recursos extras que habrá que destinar a la defensa de nuestra libertad y forma de vida. Algo también se ha dicho sobre atajar el mal del terrorismo en sus causas y no en sus manifestaciones patológicas, esencialmente con relación a la insostenible situación de pobreza a la que la globalización condena cada día a muchos, o a conflictos abiertos como el que enfrenta mortalmente a palestinos e israelíes.

Sin embargo ni Bin Laden ni Saddam Hussein surgen de la desigualdad económica ni se han preocupado nunca por sus “hermanos” palestinos. El hiperterrorismo es, en realidad, una nueva forma de guerra cuyo objetivo no parece ser otro que nuestro aniquilamiento en tanto que sociedades democráticas, laicas y liberales. Ciertamente es una guerra de nuevo cuño, hay quien la llama de 4ª generación, pero no por ello menos guerra.

De ahí que la cuestión esencial, vital de hecho, sea definir los términos de este conflicto y librarlo como actores y

no como sujetos del mismo, ya que no nos queda otro remedio. Y para eso es imprescindible que encontremos los medios adecuados para tener éxito. Seguridad interior y seguridad internacional son dos nociones vaciadas progresivamente de su sentido. Las competencias de cada departamento y las tareas de cada cuerpo, definidas excluyentemente, también.