



Doron Zimmermann y Andreas Wenger (eds.), *How States Fight Terrorism: Policy Dynamics in the West*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2007, 261 pp.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y del impacto que produjeron alrededor del mundo, los autores exploran en esta obra la dinámica del desarrollo de las políticas de lucha contra el terrorismo en América del Norte y Europa.

Su contenido es una compilación de aportaciones de diversos especialistas, basada en las ponencias presentadas durante la conferencia sobre la materia realizada en el Instituto Federal de Tecnología de Suiza, en Zurich, en marzo de 2004.

Para ello, la publicación está dividida en cuatro apartados. En el primero, se aborda el desarrollo de las políticas contra el terrorismo en tres países europeos: Reino Unido, Alemania y Noruega. En el segundo, se hace lo propio con respecto a Canadá y Estados Unidos. En el tercero, se plantean los retos asociados al desarrollo de estas políticas tomando como caso de estudio las realizadas por Israel y la lucha contra Al-Qaeda. Finalmente, se muestra la necesidad de un enfoque integral y algunos de los elementos que se confrontan entre la eficacia y la legitimidad de esas políticas.

Con respecto a Reino Unido, Laura K. Donohue analiza la reacción de un país que conoce de cerca la violencia interna en Irlanda del Norte y ha luchado contra el Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés), y que se convirtió en un ob-

jetivo del terrorismo internacional a partir de su participación militar en Afganistán e Iraq.

Donohue sostiene que la respuesta británica, que acompaña las medidas americanas en el mundo, generó un profundo debate influenciado por el inicio del proceso de paz con el IRA en un marco de proliferación del terrorismo internacional. Asimismo, el fin de la Guerra Fría permitió a ese país dedicar sus instituciones de inteligencia a la lucha contra el terrorismo internacional y contra la proliferación de armas de destrucción en masa, así como transformar sus fuerzas armadas para enfrentar las llamadas amenazas asimétricas.

Como respuesta directa a los ataques del 11 de septiembre, Gran Bretaña promulgó en 2001 la Ley de Seguridad contra el Terrorismo y la Delincuencia, que incluyó medidas con un impacto significativo en los derechos individuales, como la emisión de tarjetas de identidad, poderes excepcionales de arresto y la posibilidad de realizar detenciones indefinidas, lo que hubiese sido impensable antes de esos hechos. Así, la inteligencia británica se enfocó a la lucha contra el terrorismo, con énfasis en los grupos islámicos extremistas.

Donohue destaca la importancia de la aplicación del Estado de derecho como respuesta y, a pesar de las amenazas terroristas, critica la mayor atención del gobierno británico a las estructuras internacionales en la lucha contra el terrorismo que al apoyo a la preparación de la población. Señala que los esfuerzos en estas áreas se han caracterizado por fallas de comunicación en la transmisión de información clasificada y en el reconocimiento de la falta de preparación ante un evento de grandes magnitudes.

Sobre Alemania, país que no apoyó la intervención militar en Iraq y que ha favorecido los enfoques multilaterales, en particular en el marco de la Unión Europea (UE) y de las Naciones Unidas, Victor Mauer afirma que respondió de manera inmediata

tanto en el ámbito legislativo interno, al promulgar una legislación específica contra el terrorismo, como en el marco de las instituciones internacionales, al adoptar un papel de liderazgo.

Mauer destaca que, en el ámbito internacional, Alemania participó de manera sustantiva en la coalición contra el régimen talibán en Afganistán, incluso a pesar de su reticencia a involucrarse en intervenciones a partir del fin de la Guerra Fría, como una muestra de su compromiso en la lucha contra el terrorismo internacional.

En ese contexto, analiza el terrorismo desde el punto de vista de la disyuntiva entre seguridad y libertad, y concluye que las políticas contra el terrorismo fueron motivadas por los actos de violencia que enfrentaron a los países europeos con ese fenómeno, y que los atentados del 11 de septiembre actuaron como catalizadores de la voluntad política, incluidas las decisiones del gobierno alemán.

En cuanto a Noruega, país que no ha sido afectado por el fenómeno del terrorismo en su territorio pero que participa de manera activa en Afganistán con fuerzas militares, Tore Nyhamar señala que la lucha contra el terrorismo es vista como una forma de mantener sus alianzas estratégicas transatlánticas y garantizar el apoyo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a la luz de la conflictiva relación histórica que ha mantenido con Rusia en materia económica y territorial. De esta manera, Noruega asigna un papel sustantivo a sus fuerzas armadas.

Como en el caso anterior mostrado por Mauer, Nyhamar afirma que el 11 de septiembre fue el catalizador de la transformación de las fuerzas armadas noruegas para llevar a éstas, de una capacidad de respuesta rígida ante hipótesis de conflicto territoriales, hacia una de defensa flexible. En ese sentido, destaca que las políticas antiterroristas se convirtieron a partir de ese momento en un aspecto importante de la política noruega de seguridad.

Nyhamar señala también que, aun cuando el pueblo noruego acepta ampliamente que las fuerzas armadas participen en misiones de mantenimiento de la paz y de estabilización, su participación fuera de su territorio para combatir el terrorismo internacional genera controversias. Para el autor, lo anterior queda de manifiesto en el debate tan dividido que generó la invasión a Iraq en 2003, a la cual se opuso la mayoría de la opinión pública de ese país.

Finalmente, este autor hace énfasis en el reto que Noruega enfrenta, junto con la comunidad internacional, en el diseño de una estrategia integral para el combate al terrorismo, que supere la pulverización de las responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno. En particular, al no pertenecer a la UE, no participa en gran parte de la toma de decisiones en materia de contraterrorismo, aun cuando sí comparte la responsabilidad de defender las fronteras comunes.

Margaret Purdy considera que Canadá, país que comparte una extensa frontera con Estados Unidos y que está fuertemente vinculado en términos económicos con ese país, ha modificado también sus políticas antiterroristas en función de los atentados del 11 de septiembre.

Canadá no participó en la intervención militar en Iraq y, por ello, se vio expuesto a duras críticas con respecto a su política migratoria caracterizada por una apertura social y multiétnica, lo que generó una percepción de mayor vulnerabilidad ante posibles ataques terroristas. En ese sentido, las medidas de seguridad adoptadas por Estados Unidos, al cerrar el espacio aéreo y endurecer las medidas de revisión de los transportes de bienes en la frontera, hicieron evidentes los vínculos entre la seguridad y los flujos comerciales.

Ante los retos de la relación con Estados Unidos y la dicotomía entre las libertades fundamentales y la seguridad, la respuesta canadiense fue integral al incrementar su gasto en

seguridad, elaborar una legislación específica, desarrollar políticas y programas en la materia, así como fortalecer sus vínculos con el exterior en la lucha contra el terrorismo. De esta manera consiguió un equilibrio entre sus intereses de seguridad pública e intereses económicos.

Entre sus principales logros, Canadá elaboró una política de seguridad nacional, basada en el Acta Antiterrorista de 2001, que proporcionó a las instituciones encargadas de la seguridad nuevas competencias y herramientas para la investigación de casos. No obstante, estas acciones se enfrentaron a la realidad de la migración en ese país, en particular con las sospechas sobre ciertos vínculos entre algunas comunidades migrantes y algunos grupos radicales en Europa.

Al tratar el caso de Estados Unidos, William Rosenau recuerda que la lucha contra el terrorismo por parte de ese país comenzó desde los años setenta. Sin embargo, es a partir del 11 de septiembre cuando inicia el dominio de un enfoque militarista para enfrentar el fenómeno con resultados dudosos.

En ese sentido, critica la estrategia denominada “guerra global contra el terrorismo”, al manifestar que no se puede estar en guerra contra una técnica de conflicto armado, como él denomina al terrorismo. Sin embargo, coincide con la administración del presidente George W. Bush en que la principal amenaza que enfrenta Estados Unidos es Al-Qaeda.

Rosenau afirma que la amenaza puede crecer, sobre todo si la insurgencia que se registra en Iraq se convierte en una forma de capacitación de las nuevas generaciones de terroristas.

Al recordar que durante la década de los años setenta el terrorismo era considerado como un problema de aplicación de la ley y que, durante los años noventa, Al-Qaeda había sido considerado como una seria amenaza, sin llegar a ser grave, destaca que la política de Estados Unidos en contra del terrorismo se basaba en dejar de apoyar a quienes eran considera-

dos como Estados terroristas, aplicando sanciones económicas y diplomáticas, y que el uso de la fuerza era sólo una pequeña parte de su estrategia.

Todo ello cambió en 2001 y el fin de la administración Bush pasó a ser la destrucción de Al-Qaeda. Además, se hizo explícito el objetivo de buscar y destruir de manera preventiva a los grupos terroristas doquiera que se encontraran y que pretendieran adquirir o poseyeran armas de destrucción en masa.

En ese sentido, Rosenau considera que las acciones militares de Estados Unidos en Afganistán han sido exitosas en tanto se derrocó al régimen talibán y se cerraron los principales centros de capacitación de Al-Qaeda. El autor no aborda el caso de Iraq y se limita a observar que las futuras acciones militares deberán tener un alto contenido de inteligencia y capacitación. No obstante, dirige la atención en la lucha militar como la principal debilidad de Estados Unidos en el combate contra el terrorismo. En efecto, incluso cuando fueron derrotados militarmente, continúan esparciendo su manera de ver el mundo y de luchar en la forma de redes de seguidores.

Martin van Creveld aborda el caso de Israel, país que es percibido como una potencia ocupante de territorios en disputa, cuya política antiterrorista ha demostrado su ineficacia para terminar el conflicto con Palestina y ha puesto en evidencia, junto con los fallidos resultados en Iraq, los límites del enfoque militar.

Al analizar los últimos 80 años del conflicto palestino-israelí a través de la aplicación de medidas antiterroristas, el autor afirma que el daño económico en Israel ha sido muy alto, pues ha diezariado su moral y dividido su sociedad. La idea de que ninguna medida antiterrorista será suficiente para acabar con el conflicto ya permea en la sociedad israelí.

Por lo que toca al combate de grupos como Al-Qaeda, Rohan Gunaratna destaca las limitaciones del enfoque militarista

y del sistema civil de justicia en el combate al terrorismo, así como la necesidad de utilizar un enfoque integral y multinacional. Al analizar la invasión a Iraq, señala que la ocupación militar no ha logrado ganar los corazones y las mentes de los iraquíes. Asimismo, en el caso afgano, Al-Qaeda se ha multiplicado en pequeños grupos en el mundo islámico y en el oeste. En ese sentido, opina que la amenaza de los grupos islamistas extremos sólo disminuirá cuando sean tratados de una manera constructiva, lo que requiere de una revisión de las políticas utilizadas por Estados Unidos en Medio Oriente, que reconozca que la democracia no puede ser impuesta desde afuera.

A manera de conclusión, Doron Zimmermann y Andreas Wenger se refieren al tema controversial entre la eficacia y la legitimidad en la lucha contra el terrorismo internacional. Al indicar que los atentados del 11 de septiembre produjeron una ventana de oportunidad para elaborar una política unificada de lucha contra este flagelo, señalan que su instrumentación sufrió un revés en el contexto de la invasión a Iraq.

De acuerdo con los editores, para que una política contra el terrorismo internacional tenga éxito, ésta debe ser elaborada sobre la base de caso por caso. También, en su opinión, las acciones unilaterales no contribuyen a mantener una política occidental integral sobre la materia. Así, identifican tres retos que se han presentado al interior de los países en esta lucha: a) el fortalecimiento de las leyes antiterroristas que faciliten alcanzar los objetivos y que ha generado intensos debates sobre sus impactos en los derechos humanos; b) las medidas para compartir información entre las instituciones de inteligencia, lo que asimismo ha generado controversia acerca del control democrático sobre las instituciones creadas y su rendición de cuentas, y c) la mejora en la construcción y coordinación de las organizaciones, así como la identificación precisa de sus responsabilidades en materia de prevención ante esos actos, lo que ha

despertado inquietud ante las tareas asignadas a las fuerzas armadas.

Los autores destacan las diferentes percepciones que existen sobre el terrorismo. En tanto que algunos Estados lo consideran como un crimen que requiere atención desde el punto de vista de la aplicación de la ley, otros lo perciben como una cuestión de seguridad nacional. En el ámbito internacional, algunos Estados consideran viable el uso de la fuerza militar contra movimientos políticos y los Estados que los patrocinan, en tanto que otros favorecen el enfoque multilateral del uso de la fuerza, el cual precisa de un marco normativo definido.

En tal sentido, concluyen que, ante la amenaza global que representan los terroristas islámicos, se requiere una respuesta multidimensional y multinacional, equilibrada entre lo considerado legal, político, civil y lo militar, donde la legitimidad sí cuenta, sobre todo para tener éxito en el largo plazo.

Sin duda, los alcances geográficos y metodológicos de la obra limitan el análisis del impacto de estas políticas en el marco de los esfuerzos multilaterales, en particular de los organismos internacionales como las Naciones Unidas, especialmente del Consejo de Seguridad y de la Organización de los Estados Americanos, así como de las aportaciones que otros países, México inclusive, pueden realizar en la lucha contra el terrorismo internacional.

Guillermo Reyes Castro