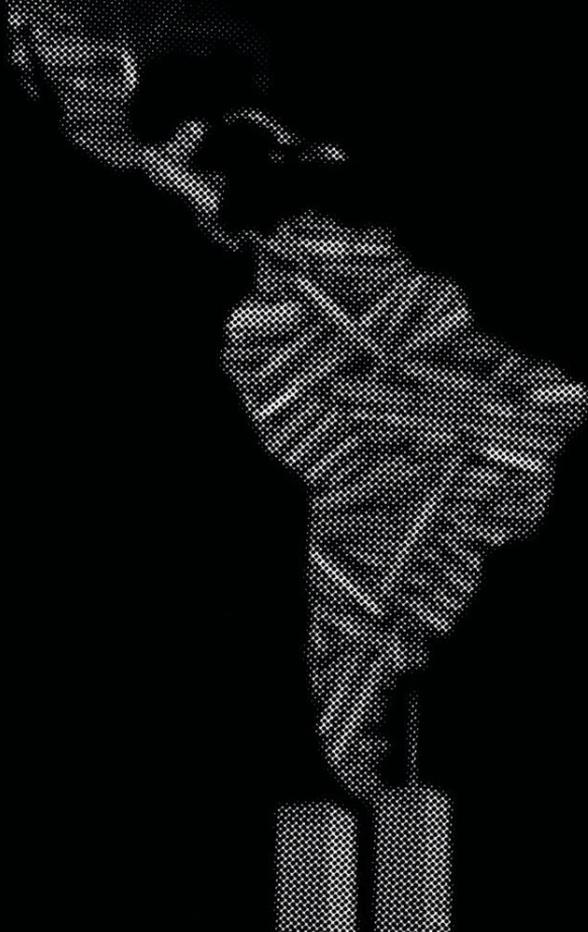


# ESTÁN CON NOSOTROS O CON LOS TERRORISTAS

El efecto Al Qaeda y la Guerra  
de Iraq en América Latina

Gonzalo Montaner Peralta





*Están con nosotros o con los terroristas*  
El efecto Al Qaeda y la Guerra de Iraq en América Latina

GONZALO MONTANER PERALTA

*Están con nosotros o con los terroristas*  
El efecto Al Qaeda y la Guerra de Iraq en América Latina

GONZALO MONTANER PERALTA

Primera edición

ISBN 978-956-8416-90-4

Diseño de portada: José Krebs  
Gestión editorial: Ariadna Ediciones  
<http://ariadnaediciones.cl/>

Santiago de Chile, enero 2020

Obra bajo Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional.



Impreso en Talleres LOM Ediciones

*A mi esposa, Andrea.  
A mis hijas, Javiera y Sofía.  
A mi amigo Fidel Oyarzo.  
Al profesor Eugenio Chahuán.  
A la vida y a la verdad.  
Y a un Chile más justo y solidario.*



## Agradecimientos

*A mi familia, especialmente a mis hijas Javiera y Sofía, que solo dispusieron de energía positiva y generosidad para realizar esta labor y terminar este desafío.*

*A mi esposa Andrea, fuente de inspiración y apoyo emocional. Agradezco ese diálogo reflexivo e intelectual que solo me hace ratificar su brillantez e inteligencia.*

*A mi madre, que me entregó las herramientas y el apoyo para entrar a distintas fases educativas que, finalmente, me formaron como profesional y ser humano.*

*A Noelle Benito, David Bowie, Rodrigo Browne, Carlos Cajales, Claudia Cento, Eddie Vedder, Trinidad Cornejo, Hernán Ortiz, Gonzalo Serrano, Daniela Olate, Lenisett Toro y César Ross, por sus aportes y apoyo para la realización de este libro.*

*A mis profesores de toda la vida, porque todos ellos son parte de este proceso.*

*A los libros, relatos e historias que conocí de tantas personas y personajes.*

*A los fracasos y a las victorias.*

*A los viajes y experiencias que me permitieron conocer y observar el mundo y entregarme a una experiencia marcadora para toda la vida.*

*A todos los refugiados, migrantes y “condenados” de la tierra, porque me inspiraron a tomar posición y causa.*

*A los dioses y al universo.*



## Índice General

Dedicatoria .....	5
Agradecimientos.....	7
Índice de tablas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo 1. Agenda de estudios de seguridad en el sistema internacional.....	27
Capítulo 2. La instalación del debate sobre terrorismo y su influencia en la agenda internacional post 11-S.....	49
Capítulo 3. Terrorismo religioso: el yihadismo como amenaza para la seguridad global.....	77
Capítulo 4. La guerra contra el terrorismo y su instalación en el sistema internacional.....	123
Capítulo 5. Chile y México contra la Guerra de Iraq en el Consejo de Seguridad de la ONU.....	153
Capítulo 6. América Latina y la guerra contra el terrorismo: el rol de la OEA y los Estados parte.....	213
Conclusiones.....	273
Bibliografía.....	281



## Índice de tablas

Tabla n.º 1. Selección de revistas Scimago Journal & Country Rank (2011).....	36
Tabla n.º 2. Revistas seleccionadas: Estudios Militares, Islámicos y de Medio Oriente (2013).....	37
Tabla n.º 3. Journal Citation Reports de Thomson Reuters (2013).....	39
Tabla n.º 4. Taylor & Francis Group content Journals-Terrorism (2013).....	40
Tabla n.º 5. Publicaciones sobre seguridad y religión.....	41
Tabla n.º 6. Factores para la definición de terrorismo.....	60
Tabla n.º 7. Cuadro Guerras civiles religiosas, 1940-2010.....	80
Tabla n.º 8. Cuadro Guerras civiles religiosas por región 1940-2010.....	80
Tabla n.º 9. Visión estratégica del PNAC.....	145
Tabla n.º 10. Fuentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.....	154
Tabla n.º 11. Discurso presidente George W. Bush.....	166
Tabla n.º 12. Co-textos de la reiteración terrorismo.....	166
Tabla n.º 13. Co-textos de la reiteración seguridad.....	166
Tabla n.º 14. Co-textos de la reiteración multilateralismo.....	167
Tabla n.º 15. Discurso del secretario de Estado Colin Powell...	186
Tabla n.º 16. Co-textos de la reiteración terrorismo.....	186

Tabla n.º 17. Co-textos de la reiteración seguridad.....	187
Tabla n.º 18. Discurso del canciller Luis Ernesto Derbez.....	191
Tabla n.º 19. Co-textos de la reiteración terrorismo.....	191
Tabla n.º 20. Co-textos de la reiteración multilateralismo.....	192
Tabla n.º 21. Discurso de la canciller Soledad Alvear.....	195
Tabla n.º 22. Co-textos de la reiteración seguridad.....	195
Tabla n.º 23. Co-textos de la reiteración multilateralismo.....	196
Tabla n.º 24. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2001).....	223
Tabla n.º 25. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2002).....	232
Tabla n.º 26. Estado de situación países firmantes Convención Interamericana contra el Terrorismo OEA.....	235
Tabla n.º 27. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2003).....	239
Tabla n.º 28. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2004).....	245
Tabla n.º 29. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2005).....	251
Tabla n.º 30. Análisis de declaraciones, convenciones y resoluciones de la OEA en relación con la GCT.....	255
Tabla n.º 31. Posición de países latinoamericanos frente al ataque contra Iraq.....	268

## Introducción

El 11 de septiembre de 2001 (11-S) casi tres mil personas murieron y seis mil quedaron heridas en la serie de atentados en contra de los Estados Unidos, ejecutados por el grupo terrorista Al Qaeda, organización hasta entonces poco conocida, pero que a contar del 11-S se convirtió en una amenaza global y en un actor relevante dentro del sistema internacional. El uso del terrorismo como método a escala mundial generó una transformación en el paradigma de seguridad internacional. La consolidación de Al Qaeda y de otros grupos yihadistas, repartidos por Asia y África, construyó un nuevo escenario en el sistema internacional, donde la seguridad, religión y terrorismo se transformaron en asuntos relevantes para la comunidad internacional y el mundo académico.

Si bien el terrorismo siempre fue una materia de importancia en los temas de seguridad, el 11-S lo situó en el centro de la agenda internacional debido a su percepción de amenaza global. Al Qaeda se consolidó como un actor no estatal al margen de la ley internacional con una gran influencia en las relaciones internacionales, obligando a los Estados y organismos internacionales –como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA)– a enfrentar los nuevos desafíos de manera urgente, modificando las estructuras externas e internas de los países.

El objetivo central de Al Qaeda es la creación de un califato global para imponer la *sharia* o ley islámica. Para su consecución, esta organización terrorista lleva a cabo la *yihad* (guerra santa), que considera el empleo del terrorismo contra blancos civiles y militares en cualquier parte del planeta. No obstante, un elemento fundamental es la promoción y diseminación, por todos los medios que sea posible, de la ideología del grupo, denominada salafismo yihadista (Kepel, 2000)<sup>1</sup>, siendo esta la principal “arma”

---

<sup>1</sup> Concepto instalado por Gilles Kepel en el libro *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme* (2000) y su traducción en inglés, *Jihad. The Trail of Political Islam* (2001). El autor posiciona el término, que es recogido por una serie de investigadores, principalmente franceses y libaneses. En el año 1998, Kepel y Al Tawil utilizaron este concepto con motivo del estudio de los grupos yihadistas argelinos de la década de los noventa, en especial del GIA (Grupo Islámico Argelino) (Maher, 2016, p. 16.). Esos textos son *The Armed Islamic Movement in Algeria* (1998), de Kamil al-Tawill, y *Le GIA a travers ses publications* (1998), de Gilles Kepel.

de Al Qaeda y cuyo empleo se da en el campo de las ideas. Al respecto, profundizaremos en el capítulo 3.

Dentro de las relaciones internacionales, el terrorismo transnacional o global es un fenómeno en plena expansión, que tiene una relevancia fundamental en el nuevo marco de discusión política, toma de decisiones y análisis estratégico de los Gobiernos. Es por ello que el 11-S es un evento que marcó un punto de inflexión en nuestra historia reciente.

En esta línea, la estrategia de la guerra contra el terrorismo (en adelante GCT), impulsada por el entonces presidente estadounidense George W. Bush, se caracterizó por ser una construcción que derivó en un cambio sustantivo de la política exterior de los Estados Unidos, que definió la forma en que esa nación se vincularía, a nivel de relaciones internacionales y diplomacia, con el resto del planeta, con el objetivo último de consolidar una posición hegemónica.

América Latina no escapó de esta realidad y vio cómo después de los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono se comenzó a instalar una nueva temática de seguridad en la región referida al terrorismo islámico, que llevó a modificar diversas estrategias y políticas, rompiendo con la exclusividad de las “amenazas tradicionales” vinculadas a la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), como lo establece la Convención de Palermo el año 2000. Un ejemplo de sus efectos en la zona es lo que ocurrió en la denominada Triple Frontera (Paraguay, Brasil y Argentina), espacio en que las autoridades estadounidenses han insistido permanentemente en la posible existencia de grupos, financiamiento, promoción de ideología, entre otras, ligadas al terrorismo yihadista. En los años noventa la zona comenzó a ser foco de una permanente atención en materia de seguridad por actividades vinculadas al crimen organizado y a actos ligados al terrorismo internacional.

En este contexto, la cuestión central de esta investigación, que es fruto de una tesis para el doctorado en Estudios Americanos -especialidad Estudios Internacionales- de la Universidad de Santiago de Chile, es comprobar la tensión existente entre los Estados Unidos y América Latina frente a la instalación de la GCT en la región. Se ha trabajado desde una posición que considera a las relaciones internacionales y, por ende, a la política exterior y a la diplomacia, incluyendo también a otros ámbitos de la misma como la seguridad frente al terrorismo. Además, se considera a la

religión, debido a su incidencia en el sistema internacional, sobre todo después del 11-S. La Guerra Fría instaló un sistema de equilibrio, donde subsisten en contraposición dos proyectos ideológicos, representados por los Estados Unidos y la ex Unión Soviética. En este cuadro, el resto de los países interactuó con los bloques, lo que generó una acción entre lo local y lo global.

Hedley Bull (2005) considera que, en la historia, la política interna de los Estados y los intereses económicos internacionales son elementos que tienen por objetivo mejorar la cuestión de la política internacional. Existe la necesidad de un orden, aunque sea mínimo, cuando los gobernantes y líderes se dan cuenta de las desventajas que genera el caos. En este periodo de Guerra Fría se definió un mecanismo de resolución de conflicto que elaboraron las potencias –los Estados Unidos y la ex Unión Soviética– para evitar que un determinado conflicto o crisis escalase a niveles de autodestrucción. Producto de la necesidad de supervivencia, se sacrificaron aun intereses ideológicos y se impuso una fina diplomacia entre ambos países, que limitó la posibilidad de un conflicto a gran escala –la humanidad se estaba jugando su supervivencia con las armas nucleares.

Sin embargo, con el 11-S la situación cambió diametralmente. En un mundo unipolar, sin Guerra Fría y con los Estados Unidos como potencia dominante, el *hegemón* era atacado por un agente no estatal que empleó el terrorismo para equilibrar la asimetría existente, cambiando y afectando decisivamente las relaciones internacionales del orbe.

Las relaciones internacionales construyen la noción o la idea de un sistema internacional. Así, entraron en juego las periferias, que, por supuesto, incluyen a América Latina. La región se transformó en un escenario de competencia, donde la administración estadounidense diseñó una estrategia diplomática para imponer sus intereses y la idea imperial, como ha señalado Noam Chomsky (2006).

En los tiempos de la Guerra Fría existió una gran confrontación de creencias o ideologías, donde cada nación tenía que asumir una postura. “El destino de Chile, o de Taiwán, de Somalia, o de Granada, por más que fueran sus historias y sus propios conflictos tenían un peso específico en la lucha global” (Fernandois, 1998, p. 153). Nuevamente los países de la región debían definir posiciones frente a la GCT.

Bartolomé (1999, p. 291) explica el escenario de la región post Guerra Fría al hablar de un cambio en la morfología de la violencia a través de nuevas formas —intraestatal y transestatal—, sin embargo, las respuestas para ellas fueron distintas:

(...) desde el campo de la Segunda Internacional no siguieron necesariamente el mismo patrón; básicamente, las mismas continuaron girando en torno al Estado, sea como promotor o destinatario de la amenaza, y al poder militar, que nunca dejó de ser la última *ratio* de esos actores.

En este contexto, surgió la necesidad de considerar aquí a América Latina —México, Centroamérica y Sudamérica— como la unidad de análisis principal, mientras que Chile y México son unidades de análisis secundarias que se analizan mediante estudio de caso.

Para establecer lo anterior e intentar conseguir una visión general mediante un análisis deductivo con respecto a la postura de América Latina frente a la GCT y, en particular, a la Guerra de Iraq, se realizó y consideró una serie de documentos para el análisis:

1. Declaraciones, resoluciones, actas y documentos surgidos en el seno de la OEA. Para ello, se estudiaron setenta y dos textos y documentos oficiales —cincuenta y uno del periodo 2001-2005, de los cuales siete fueron tratados específicamente—, que reflejaron la postura de las naciones latinoamericanas luego de extrapolar la participación de los embajadores y delegaciones en este foro hemisférico. Además, sus conclusiones son el reflejo de lo que se discutió en las sesiones de dicho organismo regional, aspectos que se exponen en el capítulo 6.

2. Declaraciones oficiales de los Gobiernos de la región, compiladas en la investigación de Flacso realizada por los profesores Fuentes y Rojas (2003), que estableció que el 58,82% no adhirió a la Guerra de Iraq, mientras que un 41,17%, sí apoyó a los Estados Unidos, tanto en lo declarativo como desde la acción mediante el envío de tropas a Iraq —El Salvador, Nicaragua, Honduras y República Dominicana.

3. Reconstrucción y análisis de la discusión en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, específicamente, el rol desempeñado por Chile y México, unidad de análisis abordada en profundidad en el capítulo 5.

4. Discusión de expertos y autores que se refirieron o han teorizado con respecto a las posiciones de los países latinoamericanos sobre la GCT y la Guerra de Iraq.

Para reforzar los criterios escogidos en el análisis de esta obra es de vital importancia comprender la relación entre América Latina y los Estados Unidos. En el panorama post 11-S se aprecia una crisis general

de los organismos internacionales y de la práctica multilateral (...) El fin de la bipolaridad y, más adelante, los atentados terroristas 11-S, reforzaron el unilateralismo estadounidense y dieron pie a una mayor discrecionalidad en el uso de poder.

(Russell y Tokatlian, 2008, p. 214)

En esta estructura y juego de poder internacional la relación de América Latina con los Estados Unidos posee características específicas. La unipolaridad es un rasgo de la Posguerra Fría, pero se trata de un factor estructural en las relaciones interamericanas. América Latina es la única región donde los Estados Unidos son, efectivamente, una potencia regional sin contrapeso a la vista, y es muy probable que no logre tal condición en ninguna otra área del mundo (Russell y Tokatlian, 2008, pp. 213-214).

Fuentes y Rojas (2003) plantean que el unilateralismo y la priorización de la agenda de seguridad han sido dos elementos destacados en la política norteamericana hacia la región, cuestión que se hizo evidente en la crisis de Iraq (p. 65).

En general, en América Latina los Estados Unidos han ejercido históricamente un rol hegemónico.

El hemisferio ha sido testigo, en muchos momentos de su historia, del unilateralismo de la política exterior norteamericana. El desbalance ha hecho que las prioridades de dicha potencia afecten seriamente el destino de las relaciones en la región dependiendo de: (a) la protección de sus intereses de seguridad; (b) la promoción del bienestar económico de su población; y (c) el balance de poder doméstico.

(Fuentes y Rojas, 2003, p. 67)

Los Estados Unidos pasan a ser vistos más como una fuente de amenaza que de estabilidad en la región, y se percibe el riesgo de que el aumento de la presencia militar norteamericana merme la autonomía parcial de los países sudamericanos (Hirst, 2010, p. 29).

Una creciente desaprobación por parte de los países latinoamericanos a la política estratégica norteamericana pronto ganó espacio en los diferentes ámbitos de la política regional y mundial. Fueron muchos los signos que explicitaron el distanciamiento entre las partes: la negativa de México y Chile a apoyar la invasión a Iraq en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2003; los desacuerdos en las reuniones ministeriales de defensa; las motivaciones detrás de la creación de Unasur; el tono afirmativo de la política exterior brasileña; el desarrollo de políticas de defensa en reacción al impacto del Plan Colombia en el área andino-amazónica; la polarización ideológica, que pasó a marcar lado a lado las relaciones Colombia-Venezuela; la latinoamericanización de la agenda de trabajo de la OEA; y la inclusión de Cuba en el Grupo de Río (Hirst, 2010, p. 29).

Del proceso, según Hirst, resultan tres formas en las que los países sudamericanos podían establecer su relación bilateral con los Estados Unidos:

- De alineamiento con tutelaje, como se daba con Colombia.
- De confrontación con difamación, como ocurría con Venezuela.
- De afirmación con sentido de oportunidad, como en el caso de Brasil.

En los tres casos se percibe un patrón de relación construido a través de una agenda positiva, negativa o neutra y un sentido funcional para sus intereses regionales y/o internacionales (Hirst, 2010, p. 30). Por ello es imprescindible analizar el rol y las acciones que toman los países de América Latina en relación con la GCT.

Para el análisis que proponemos, se debe tener en cuenta que la primera acción militar a gran escala post 11-S (7 de octubre de 2001) fue el ataque a los santuarios de Al Qaeda y el Talibán en Afganistán, que tuvo el inédito apoyo de países como Irán, China y Rusia. Se trató de una empresa apoyada por Naciones Unidas y que contó con la aprobación de prácticamente todos los Gobiernos del mundo. En este contexto, los países latinoamericanos apoyaron dicha acción casi sin reparos, incluso El Salvador mandó tropas a ese país, pero bajo el paraguas de Naciones Unidas. Dos años después el apoyo decreció de forma importante en gran parte del mundo y, por supuesto, América Latina no estuvo ajena a estas variantes en el panorama de la política internacional. Los Estados Unidos y sus aliados cercanos – Reino Unido y España,

entre otros— llevaron a cabo la incursión contra Iraq, pero con cuestionamientos y sin el respaldo de la ONU. En este escenario de conflicto a nivel diplomático entre lo multilateral y lo unilateral, América Latina jugó un rol preponderante.

La negativa de Chile y México frente a la invasión a Iraq solicitada por los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas —junto a otras naciones— fue un punto de inflexión que, claramente, marcó un hito en el vínculo diplomático entre estas naciones y la administración Bush. Los Gobiernos de Chile y México optaron por el multilateralismo, lo que, si bien los posicionó y les entregó un peso internacional, a su vez generó un conflicto con el Gobierno norteamericano, el cual observó cierta “deslealtad” ante su despliegue en el exterior con la denominada GCT.

Frente al conflicto y al peso específico de los Estados Unidos mediante su influencia en la región americana, ha sido necesario analizar la discusión de la GCT y los cambios que estas acciones generaron en la política exterior e interior de esa nación, ya que sus estrategias tuvieron un efecto directo en los temas de seguridad y defensa a nivel global e incluso hemisférico. Con respecto a la definición de términos y conceptos, es importante precisar los que se describen a continuación.

## **1. La ideología de Al Qaeda y el salafismo yihadista**

Este trabajo tiene por finalidad estudiar el fenómeno del terrorismo islámico vinculado a Al Qaeda, entender su sentido y el significado de sus acciones. El objetivo es analizar este flagelo, que entrega un sustrato ideológico a grupos que emulan a Al Qaeda para cometer actos terroristas en diversas partes del planeta, transformándose en una amenaza para el sistema internacional.

Al Qaeda surgió al finalizar la Guerra Fría. Su objetivo, aunque no el único, es ejercer un cambio sustancial en las naciones donde se realizan las operaciones terroristas con la finalidad de crear las condiciones para la instauración de su proyecto ideológico, el salafismo yihadista, que consiste, fundamentalmente, en la construcción del califato global, donde rija la *sharia* o ley islámica.

Luego del 11-S, nadie discute que el grupo se transformó en la principal manifestación del terrorismo islámico. Como señalan los expertos españoles en terrorismo, Fernando Reinares y Antonio

Elorza (2004), la combinación dispar en el conflicto entre Al Qaeda y la comunidad internacional, graficado en el enfrentamiento de entidades estatales y actores no estatales (guerra asimétrica), permitió que la organización de Osama bin Laden adquiriera alcance mundial e, incluso, les proporcionó un mejor acceso a las comunidades musulmanas de inmigrantes asentadas en numerosos países occidentales, afectando seriamente los sistemas de seguridad y de inteligencia.

## 2. La GCT

La *securitización* de las relaciones internacionales fue la tónica que se dio en el sistema internacional. El Gobierno estadounidense estructuró la estrategia de GCT, que no solo intentó controlar y destruir a los elementos de Al Qaeda, sino también a los Estados que fueron designados como integrantes del “eje del mal”<sup>2</sup>. Así, se comenzó a hablar de la guerra preventiva.

A la hora de enfrentar la crisis generada por Al Qaeda, el discurso establecido por las más altas autoridades de la administración Bush comenzó a tener una mayor relevancia y en él resalta el concepto “guerra”. La reiteración del concepto se atribuye principalmente al discurso neoconservador del presidente Bush, quien asumía que, efectivamente, los Estados Unidos estaban en una situación de guerra: “Los ataques deliberados y mortales que se produjeron ayer contra nuestro país fueron algo más que meros actos terroristas. Fueron actos de guerra” (*El País*, 2001).

Con todo, el cambio de paradigma en materia de seguridad que generaron los ataques del 11-S también incidió en una revisión del concepto tradicional de “guerra”, generado principalmente desde la consolidación de Al Qaeda como un actor relevante que, de alguna manera, amenaza la condición de actor hegemónico de los Estados Unidos. Por todo esto, la GCT es una nueva forma de guerra, que modifica decisivamente los asuntos de seguridad a nivel global, y que involucra a la defensa, siendo una respuesta directa al terrorismo transnacional de Al Qaeda. La GCT puede ser interpretada de diversas formas – incluso desde un punto de vista semántico o desde el análisis del discurso – como un código

---

<sup>2</sup> El llamado “eje del mal” es un concepto utilizado por el presidente George W. Bush para catalogar a aquellos Estados que, supuestamente, apoyan al terrorismo, como Irán, Siria, Corea del Norte e Iraq, entre otros.

global que justifique la estrategia de seguridad y de defensa de los Estados Unidos, dirigida por los objetivos de las políticas interna y exterior de esa nación, basadas, estrictamente, en el interés nacional. Detrás de esta estrategia hay una estructura ideológica diseñada para establecer un discurso que entrega elementos que confirman objetivos políticos promovidos por sectores neoconservadores. Estos argumentos deben ser estudiados, ya que tuvieron una incidencia preponderante en la relación entre los Estados Unidos y la región latinoamericana.

### **3. Conceptos para el caso de análisis sobre la relación entre los Estados Unidos y las naciones latinoamericanas post 11-S**

En este punto se ha acudido al análisis del profesor David R. Mares (2004). En él se propone una serie de conceptos analíticos clave para entender cómo los Estados se comportan en el proceso de instalación de GCT.

#### **3.1. MULTILATERALISMO**

Término privilegiado, que implica un importante grado de acuerdo y asociación en el desarrollo e implementación de la política exterior. Sin embargo, nuestra concepción general del concepto sugiere el trabajo mediante una institución global establecida, o la creación de una, para implementar una política exterior. No significa tan solo trabajar con otro Estado más. Estas instituciones incluyen a la ONU y los tratados internacionales abiertos a todas las naciones que deseen ceñirse a dichos términos. Si el secretario general de la ONU, la Asamblea o el Consejo de Seguridad delega una misión a un grupo pequeño de Estados o a Estados regionales, ese grupo se convierte en un agente, por tanto, las acciones de este subgrupo pueden ser consideradas un esfuerzo multilateral mientras se sustenten en el principio de base.

#### **3.2. MECANISMOS AD HOC**

A veces los Estados prefieren trabajar mediante un selecto grupo de países para implementar una política exterior. Es preferible seleccionar a los socios a permitir que una institución internacional conforme un grupo en particular, ya que temen que

un grupo asignado incluiría intereses, fines y capacidades de rango más amplio de los que pudieran esperarse si fueran libres de elegir a sus propios socios.

### **3.3. BILATERALISMO**

Dos países pueden trabajar juntos para alcanzar sus objetivos. Si la implementación de aquellas políticas mutuamente acordadas no requiere la aprobación de terceros, la política exterior puede ser descrita fielmente como bilateral.

### **3.4. UNILATERALISMO**

Se considera política unilateral actuar solo para establecer metas, definir estrategia, repartir costos o implementar una política. Si uno define una política y otros participan sin cuestionarla, se vuelve analíticamente necesario preguntar por qué. La respuesta a esta pregunta requiere que examinemos el concepto “cooperación” y que distingamos entre tipos de socios.

### **3.5. COOPERACIÓN**

El ajuste mutuo de políticas para producir una base para el trabajo conjunto es la característica clave para definir cooperación. El concepto no implica, y rara vez da como resultado, un ajuste equivalente. Tampoco requiere que los fines que se persiguen, los medios que se adopten y la distribución de los costos sean completamente acordados por todas las partes, aquello constituiría una armonía. La cooperación solo requiere que los Estados coordinen sus políticas en alguna forma para alcanzar lo que cada uno quiere.

### **3.6. SOCIOS EN POLÍTICA EXTERIOR**

Los Estados que están actuando en conjunto deben ser distinguidos, ya sea por su calidad de partidarios o de cooperadores. Esta distinción ayuda a comprender la dinámica de la formación de coaliciones y revela una política unilateralista, pese a la existencia de Estados socios en la coalición que implementa dicha política.

### 3.7. PARTIDARIOS

Son los Estados que se ciñen a la elección de las políticas hechas por un líder con una colaboración mínima en la política de la coalición. Los partidarios concuerdan ya sea completamente – Tony Blair y el enfoque del Gobierno de Bush sobre Iraq – o perciben que los costos esperados de ser partidarios son menos significativos que los beneficios de seguir al líder.

### 3.8. COOPERADORES

Estos Estados pueden aceptar el liderazgo de otro, pero negociarán cambios importantes en la política propuesta antes de convertirse en socios en un esfuerzo conjunto (Mares, 2004, pp. 52-53).

Los alcances de la presente investigación se traducen en estudios descriptivos y explicativos. En el primer caso, se presentan eventos, situaciones, contextos y fenómenos para buscar, mediante procesos objetivos, consignar características, perfiles y propiedades, entre otros. En el segundo, el objetivo es entender las causas de los conceptos o fenómenos. En ambos, la idea ha sido establecer y conocer la relación entre conceptos y fenómenos.

Para explicar la complejidad del terrorismo promovido por Al Qaeda, recurrimos a Bruce Hoffman (2006), quien explica que, luego del 11-S, el terrorismo había cambiado nuevamente su significado desde un fenómeno individual de violencia subnacional a uno con varios elementos, o parte de un patrón más amplio, de conflicto no estatal (p. 18).

Según Hoffman, para distinguir a los terroristas de otros tipos de criminales y combatientes irregulares, y al terrorismo de otras formas de crimen y de otros modos de guerra, es necesario identificar los siguientes elementos:

- Ineluctablemente político en objetivos y motivos.
- Violento o que amenace con utilizar la violencia.
- Diseñado para tener repercusiones psicológicas de largo alcance, más allá de sus víctimas o blancos inmediatos.
- Conducido por una organización con una cadena de mando identificable o por una estructura de célula conspirativa – cuyos miembros no usen uniforme o insignia que los identifique –, o

también por individuos o un grupo pequeño de individuos directamente influenciados, motivados o inspirados por objetivos o ejemplos ideológicos de movimientos o líderes terroristas existentes.

- Perpetrado por un grupo subnacional o una entidad no estatal.

#### **4. Aspectos a considerar en la presente investigación**

En cuanto al tiempo histórico, hemos estudiado el periodo en tres fases:

- 2001 a 2002
- 2002 (segunda mitad) a 2003
- 2004 a 2005

La primera fase arranca con los ataques de Al Qaeda a las Torres Gemelas y al Pentágono en los Estados Unidos, y cierra con el primer año de la invasión a Afganistán (octubre de 2002). En este punto, se observa que decae o decrece el apoyo a la estrategia de los Estados Unidos, cuando comienzan a llevarse a cabo otras intervenciones militares – África, Medio Oriente y Asia Central – o se efectúan ataques preventivos, detenciones y otros en distintas áreas del planeta. Cabe mencionar el conocimiento acerca de los detalles de los planes y principales discursos de la lucha antiterrorista de los Estados Unidos en la Estrategia de Seguridad Nacional (2002).

La segunda fase, que abarca desde mediados de 2002 hasta 2003, cuando los Estados Unidos inician la discusión en Naciones Unidas (septiembre 2002) y deciden invadir a Iraq (marzo de 2003), a pesar de la oposición de la mayor parte de la comunidad internacional y de no contar con el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La tercera fase, finalmente, contempla el periodo 2004-2005 en el lustro que se suceden dos aspectos centrales: 1. Se trata del año con mayor cantidad de incidentes terroristas a nivel global producidos por Al Qaeda; 2. En Iraq se realizan las elecciones parlamentarias que marcan el traspaso del Gobierno desde las autoridades estadounidenses a los representantes iraquíes.

Pese a la enorme concentración de poder que acumulaban los Estados Unidos a comienzos de la década de 2000, no lograron imponer, en la mayoría de los países de América Latina, la

estrategia de GCT para responder a la amenaza del terrorismo yihadista transnacional como su principal directriz en política exterior.

Asimismo, en el contexto de su rol como países miembro no permanentes del Consejo de Seguridad, Chile y México rechazaron la invasión a Iraq, lo que significó apostar por la opción del multilateralismo y el apego al derecho internacional. Tal decisión afectó a la agenda de seguridad de los Estados Unidos post ataques del 11-S, y tensionó la relación entre ese país y la mayoría de América Latina. Sin embargo, la GCT fue una respuesta contra la amenaza yihadista, aunque también buscó posicionar a los Estados Unidos como el *hegemón* dentro del sistema internacional en un mundo con perspectivas de convertirse en unipolar.

¿Es el terrorismo yihadista una amenaza para América Latina?  
¿Pudieron los Estados Unidos instalar la GCT en América Latina?  
¿Por qué Chile y México rechazaron apoyar la invasión a Iraq en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas? ¿Qué cambios generó la GCT en América Latina en relación con las políticas de seguridad?

Nos hemos propuesto conocer la instalación de la GCT en América Latina dentro de un proceso de *securitización* de la agenda internacional, debido a la amenaza del terrorismo transnacional promovido por Al Qaeda. La cuestión central de estas páginas ha sido determinar si la GCT logró el apoyo de la mayoría de los países de América Latina y reconocer los posibles efectos que tuvo en la relación de cooperación-contrahegemonía. Para ello se recurrió a destacados autores, como Alex Schmid, Richard Jackson, Antonio Elorza, Paul Wilkinson, Alan Collins, entre otros, y a prestigiosos artículos y revistas del ámbito académico como *Foreign Affairs*, *Terrorism and Political Violence*, *Critical Studies on Terrorism* y *Journal of Conflict Resolution*, por nombrar algunos.

También se revisaron al menos cien discursos e intervenciones de altas autoridades del Gobierno estadounidense entre el periodo 2001-2005.

Se han incluido, además, las declaraciones y resoluciones de la OEA, específicamente las del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) entre los años 2001 y el 2005, como también archivos ministeriales de los Gobiernos estadounidense, chileno, mexicano, latinoamericanos y otros a nivel mundial, y del

Departamento de Estado de los Estados Unidos, Ministerio de Relaciones Exteriores de México y de Chile, entre otros.

En cuanto al rol de América Latina en el panorama de la política internacional 2001-2005, se reconstruyen el debate y la trastienda al interior del Consejo de Seguridad de la ONU y se evalúa la incidencia que tuvo la GCT en la región, principalmente a través del papel que durante el proceso desempeñó la OEA.

GONZALO MONTANER PERALTA.  
Santiago de Chile, diciembre de 2019

# Capítulo 1

## Agenda de estudios de seguridad en el sistema internacional

Tras el término de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad se convirtió en una disciplina de gran interés. Aparecieron los análisis, estudios y diálogos que tomaron como base textos y autores que se remontaban a varios siglos antes, como Thomas Hobbes y su *Leviatán* (1651), Hugo Grocio y *Del derecho de la guerra y de la paz* (1625) o Emmanuel Kant y *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita* (1784). Eran tiempos complejos, en los que el mundo se debatía en una bipolaridad solventada por el poder de los Estados Unidos y la ex Unión Soviética, quienes mantenían un equilibrio basado principalmente en su poder nuclear.

Posteriormente, los nuevos estudios profundizaron hasta hoy los distintos ámbitos de la seguridad, gatillados, esencialmente, por los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono en 2001, y enfatizados luego por la irrupción del Estado Islámico (ISIS).

El 11-S marcó un punto de inflexión en la historia reciente: fue la máxima expresión de la estrategia terrorista delineada por Al Qaeda, que afectó no solo a los Estados Unidos –víctima directa del ataque–, sino que a la seguridad del sistema internacional en su totalidad. Después de estos hechos, se llevaron a cabo centenares de operaciones terroristas ejecutadas por grupos locales y regionales en distintos países, como España, Iraq, Francia, Siria, Inglaterra, Egipto y Alemania, que dejaron miles de bajas, principalmente civiles. Esta nueva fase de la violencia religiosa representa un cambio táctico del yihadismo internacional y constituye una nueva problemática para la seguridad de carácter global.

Lo anterior obligó a la comunidad académica a revisar sus supuestos sobre asuntos de seguridad. El resultado fue iniciar un proceso de reflexión y análisis que permitiese entregar productos e insumos académicos para la discusión de los expertos en estos tópicos, que vieron cómo la agenda era dominada por la seguridad y el terrorismo.

En este panorama, la religión comenzó a tener una inédita presencia en los asuntos relativos a las relaciones internacionales, en especial frente a los temas de seguridad. Si bien la visión más

radical de las distintas religiones que utilizan la violencia como método para alcanzar sus objetivos siempre ha sido un elemento de interés, los ataques a los Estados Unidos plantearon un desafío no solo al mundo político, sino que también a investigadores y académicos.

Dejamos de manifiesto que el empleo de medios extremistas violentos no es exclusivo del islam, y que el debate de estas páginas se centra en cómo Al Qaeda y sus grupos afines comenzaron a influir en el sistema internacional y lograron dominar la agenda internacional en su empeño por llevar a cabo la idea de la *yihad* global, relevando la importancia de la seguridad y la religión<sup>3</sup> como dos categorías y dos fenómenos asociados.

Para efectos de esta investigación se empleó una metodología que consiste en la reconstrucción de agendas de estudios relacionadas con asuntos de seguridad. En una primera instancia, para la selección de obras y autores, se identificaron más de cien textos clave, los que han sido publicados en libros, *handbooks* y *papers* elaborados en las principales universidades y centros de investigación del mundo —los mejor posicionados y más especializados—, como Oxford, Cambridge, Harvard, National Defense University (NDU) y London School of Economics (LSE), solo por nombrar algunos.

Siguiendo el modelo de reconstrucción de las agendas de estudio (Ross y Montaner, 2017), este trabajo reestructuró la agenda de los estudios de seguridad, identificando y sistematizando las publicaciones de 2003 a 2012, en el caso de los libros, y entre 2007 y 2013, para las revistas académicas. Con este procedimiento se logró identificar a los autores y temas que han encauzado los debates que guían la discusión. Dentro de cada tema se identificaron los significados que cada autor atribuye a determinados conceptos, las principales preguntas, sus hipótesis, los argumentos que las sostienen y las pruebas con las que los estudiosos han buscado acreditar tales argumentos como válidos.

Por su temporalidad no mayor a diez años después del 11-S, se seleccionó a los autores más relevantes. Algunos de los ellos son Barry Buzan y Lene Hansen, Nayef R.F. Al-Rodhan, Alan Collins, Peter Hough, Edward A. Kolodziej, J. Peter Burgess, Víctor Mauer y Myriam Dunn Cavelty, Jeffrey Haynes, Chris Seiple, Dennis y R. Hoover, Pauletta Otis, Alex Schmid, Richard Jackson y Paul D.

---

<sup>3</sup> Véase Ross y Montaner (2017).

Williams. Se trata de reconocidas y reconocidos académicos y expertos en los estudios de seguridad.

Posteriormente, se llevó a cabo la aplicación de la agenda, se procesaron las preguntas e hipótesis que estos establecieron y se determinó cuáles eran los temas relevantes de la agenda para seleccionar los ejes temáticos imperantes. Al respecto, se puede indicar que los principales lineamientos de la discusión son esencialmente cinco, que se centran en los siguientes tópicos:

- Definición de los estudios de seguridad en las relaciones internacionales
- *Securitización*
- Seguridad global
- El 11-S y el cambio en el paradigma de seguridad
- Convergencia entre seguridad y religión post 11-S

En segundo lugar, se volvió a aplicar el método de reconstrucción de agenda para los conceptos seguridad y religión, materias fundamentales de estas páginas, de lo cual se desprenden los siguientes ejes temáticos:

- Terrorismo y Al Qaeda en el sistema internacional
- La GCT como nueva construcción del orden mundial
- La invasión a Iraq como respuesta a la GCT

## **1. La Agenda de Estudios en Seguridad y sus ejes temáticos**

### **1.1. DEFINICIÓN DE LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

En la discusión que efectúan investigadores y especialistas sobre los temas de seguridad que existen en la actualidad y, más aún, ante la posibilidad de una definición de los estudios de seguridad, se constata un diálogo para encontrar un consenso que permita lograr la emancipación definitiva de los estudios internacionales, con la finalidad de concretar un campo teórico dentro de las relaciones internacionales.

En este contexto, los enfoques teóricos que predominan son múltiples. De hecho, aún juegan un rol destacado posiciones clásicas como el realismo, neorrealismo y el liberalismo.

Asimismo, permanecen vigentes los estudios de paz y los estudios críticos.

Con todo, son dos los grandes grupos que predominan en el ambiente académico de la seguridad. Por un lado, los tradicionalistas, que observan la amenaza desde un punto de vista militar y acotado a lo Estado-céntrico, y los considerados como críticos, que poseen –aunque con diferencias– una visión más integral de lo que puede ser un riesgo o una amenaza, rompiendo con lo exclusivo de lo militar y llevándolo hacia temáticas como lo financiero, ambiental, energético y seguridad humana, entre otros.

Frente a los temas de seguridad, si bien Kenneth Waltz (1959) y Hans Morgenthau (1948) son citados en forma frecuente, la Escuela de Copenhague tiene un importante posicionamiento debido a destacados profesores, tales como Ole Wæver y Barry Buzan, ligado a la London School of Economics. Así también lideran esta temática Adam Collins<sup>4</sup> y J. Peter Burgess<sup>5</sup>.

En medio de la permanente y necesaria revisión de los enfoques teóricos, se observa que aún existe un debate sobre los cambios de la definición de los estudios internacionales, basándose en preguntas como: ¿Qué se entiende por estudios de seguridad? ¿Cuáles son las definiciones comunes sobre seguridad? ¿Qué deben considerar los estudios de seguridad? ¿Cómo se relacionan entre sí estos estudios de seguridad? Finalmente, se determina qué métodos se deben tener en cuenta para descifrar su evolución y cómo se pueden detectar las relaciones que se observan.

Entre las hipótesis que se plantean se puede señalar que los estudios de seguridad están en un proceso de redefinición, producto de su constante evolución, y que son un subcampo de las relaciones internacionales. Además, se infiere que la opción metodológica en los asuntos de seguridad es asumir una línea restringida de seguridad u otra que contemple las nuevas amenazas y tópicos de este subcampo. Así mismo, se plantea que el 11-S cambió la realidad de los estudios de seguridad y las relaciones internacionales.

---

<sup>4</sup> Profesor titular de relaciones internacionales del Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Swansea.

<sup>5</sup> Profesor de investigación en el International Peace Research Institute de Oslo y editor de la revista *Diálogo de Seguridad Interdisciplinario*. Además, es profesor adjunto en la Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología, Trondheim (NTNU) e investigador en el Instituto de Estudios Europeos de Bruselas.

## 1.2. SECURITIZACIÓN

Luego de la discusión que llevan a cabo los llamados tradicionalistas y críticos, la *securitización* surge como un elemento determinante para el estudio de los asuntos ligados a la seguridad.

Prueba de la gran influencia de la Escuela de Copenhague y de sus profesores es la instauración del concepto *securitización* desde una visión constructivista. A Barry Buzan se unen Ole Wæver y Lene Hansen. Además, el tema ha sido estudiado por diversos autores como Ronnie D. Lipschutz (1995), Michael C. Williams (2003), Keith Krause (1996), Peter Andreas (2003), Christopher Daase y Olivier Kessler (2007).

En relación con la *securitización*, la Escuela de Copenhague creó la Teoría de los Complejos de Seguridad, basada en el estudio de los subsistemas existentes durante la Guerra Fría por sobre la bipolaridad instalada por los Estados Unidos y la ex Unión Soviética. Tiempo después esta teoría sufriría un cambio relevante con la obra de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde *Security. A new Framework for Analysis* (1997), donde se renuncia al exclusivo tratamiento de la seguridad de la perspectiva del Estado y se consideran otros ámbitos de este –militar, político, social, económico y medio ambiental–, cuyo resultado es la construcción del concepto *securitización*, establecida por Wæver en 1995.

La *securitización* de una determinada temática o asunto se transforma mediante una construcción intelectual y política en un tópico de seguridad. Si en el siglo pasado la pregunta rectora era cómo mantener la seguridad en el enfrentamiento entre las superpotencias, ahora las interrogantes que generan directrices son: ¿Cuáles son los nuevos problemas de seguridad? ¿Cómo es la interacción entre seguridad e identidad? ¿Cuál es el concepto de *securitización*? Además, se detecta interés sobre cómo la seguridad se transforma en una herramienta política y cuáles son las consecuencias de esta ampliación de la *securitización* en lo militar.

Se plantea que la seguridad es una forma de hacer política y que la *securitización* redefine los estudios de seguridad producto de la ampliación de los objetos de análisis. Asimismo, se ha dicho que la agenda de seguridad se amplió producto de la *securitización*, pues esta ha permitido el uso de medios especiales

para la consecución de objetivos políticos. Una tercera hipótesis corresponde a que el 11-S *securitizó* la agenda internacional.

### 1.3. SEGURIDAD GLOBAL

La seguridad global es un área de las relaciones internacionales que tiene sus orígenes en la Segunda Guerra Mundial. Tiempo después, la discusión en torno a la Guerra Fría enfrentó a realistas e idealistas, que reflexionaban sobre si la temática comprendía asuntos estrictamente militares o se incluían otros aspectos del Estado. Asimismo, este diálogo se extendió hacia el debate entre seguridad nacional y seguridad global o internacional.

En el presente, el término *seguridad global* tiene un lugar preponderante en los estudios de seguridad y, por ende, en las relaciones internacionales. No obstante, el debate conceptual sobre este término se ha ampliado en los últimos años, reformulándose en varias oportunidades debido a que no existe un consenso sobre sus alcances.

Los principales textos y *handbooks* se refieren a la seguridad global directamente como una forma colectiva. Edward Kolodziej (2009) consolida el estudio sobre seguridad en las relaciones internacionales, mientras que Nayef R.F. Al-Rodhan (2007), junto con proponer los cinco principios de seguridad, rompe con la idea de un juego de suma cero en que los jugadores son netamente los Estados.

En tanto, Peter Hough<sup>6</sup>, uno de los principales expertos que ha tratado esta temática, amplía la dimensión de las amenazas tradicionales – como las de origen militar o del terrorismo – a otras no bélicas, como los desastres naturales, pandemias, violación de los derechos humanos, deterioro del ambiente y crimen organizado, es decir, aquellos fenómenos que pueden afectar la supervivencia de la población en cualquier parte del planeta. Prueba de ello es que el huracán Katrina dejó más víctimas que un ataque terrorista llevado a cabo en Kabul o Beirut.

Con respecto a los interrogantes, genera especial atención encontrar cuál es el objeto de la seguridad global y cuáles las amenazas que se enfrentan con la seguridad internacional,

---

<sup>6</sup> Profesor titular y director de política internacional en la Universidad de Middlesex, Reino Unido. Además de su investigación en el área de la seguridad, ha publicado libros y artículos sobre política ambiental mundial.

además de conocer cuáles son las áreas de la delimitación de la seguridad y cómo determinar las políticas que la rigen.

Al enfocarse en las hipótesis, se plantea que la seguridad global es una nueva forma de hacer política exterior y multilateral que lidera la agenda internacional.

Otros puntos de interés son que la unipolaridad afecta a la seguridad global debido al predominio de la superpotencia y que la seguridad global implica estar ligado a la multilateralidad.

#### 1.4. EL 11-S Y EL CAMBIO DE PARADIGMA DE SEGURIDAD

Evidentemente el 11-S fue un hito que influyó en la discusión académica, provocando un cisma entre los intelectuales que analizaban los temas de seguridad, que derivó en un cambio de paradigma en esta materia. La definición de este fenómeno, los aspectos metodológicos y normativos, entre otras variables, son estudiados hasta ahora.

Los enfoques teóricos dominantes acerca del terrorismo dicen relación con el constructivismo y la *securitización*, mientras que otros autores han planteado el resurgimiento de visiones como el realismo y el neorrealismo. En este contexto, uno de los principales investigadores actuales sobre terrorismo es Alex Schmid<sup>7</sup>. El autor escribió y editó la obra *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (2011), que es considerada como uno de los trabajos más completos sobre esta materia debido a que se compilaron 260 definiciones de terrorismo a nivel académico, instituciones gubernamentales y organizaciones internacionales donde fueron convocados expertos de la talla de Martha Crenshaw, Paul Wilkinson, Walter Laqueur, Brian Jenkins y David Rapoport, entre otros. El texto destaca por el cuestionario que hizo a cien expertos en terrorismo en el mundo, donde discuten si se trata de un fenómeno histórico o psicológico. Un

---

<sup>7</sup> Director de la Iniciativa de Investigación sobre el Terrorismo (TRI), una red internacional de académicos que tratan de mejorar la seguridad humana a través de la investigación colaborativa. Es también editor de *Perspectives*, línea TRI sobre terrorismo. Hasta el año 2009 fue director del Centro para el Estudio del Terrorismo y la Violencia Política (CSTPV) de la Universidad de Saint Andrews, en el Reino Unido, donde ocupó una cátedra de relaciones internacionales y, hasta 2005, fue oficial a cargo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en Viena. Actualmente es Fellow en Residencia en el Instituto Holandés de Estudios Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (NIAS).

valor académico similar tiene *The Routledge Handbook of Religion and Security* (2012), coeditado por Chris Seiple, Dennis R. Hoover y Pauletta Otis, que trata en extenso el rol de la religión en la violencia contemporánea.

¿Cómo reformó el 11-S la agenda de seguridad? ¿El terrorismo puede convertirse en una amenaza de tipo nuclear? Destacan estas preguntas y los puntos sobre si la religión juega un nuevo rol dentro de los esquemas de seguridad, si el 11-S representa un choque de civilizaciones y cuál es la incidencia de la religión en la seguridad.

En tanto, las hipótesis en este eje temático son que el 11-S permitió el surgimiento de un nuevo terrorismo y que este potenció el concepto de *securitización*. A esto se suma que, luego del 11-S, terrorismo y religión se apoderaron de la agenda y los estudios de terrorismo se posicionaron como un el eje fundamental en materia de seguridad.

### 1.5. CONVERGENCIA ENTRE SEGURIDAD Y RELIGIÓN POST 11-S

La aplicación de esta agenda en el presente análisis arrojó que uno de los resultados más novedosos fue la centralidad de la religión en la cuestión de la seguridad internacional. De allí que, para efectos de nuestro trabajo, se ha querido determinar cuál es la discusión y la agenda en las relaciones internacionales sobre la temática seguridad-religión.

Al respecto, se procedió a investigar los libros y *handbooks* más influyentes y que han marcado una cierta tendencia en el dominio de la discusión, a partir de las editoriales y el nivel de reconocimiento de los investigadores. En segundo lugar, se categorizaron y jerarquizaron los principales *journals* sobre la materia mediante varios indicadores de impacto. En ambos casos, se seleccionaron trabajos de un umbral que va desde 2009 a 2013, y los objetivos se centraron en determinar los principales autores, preguntas e hipótesis.

En cuanto a los *handbooks*, existe una cantidad de autores que se han instalado en esta área de investigación, principalmente de la editorial Routledge, seleccionando los siguientes autores: Paul Cruickshank (2012), Ken McDonagh (2009), Alex Miles (2012), Trevor Thrall, Jane K. Cramer, Regina Karp, Aaron Karp, Terry

Terriff, Jeffrey Kaplan, Richard Jackson<sup>8</sup> y Samuel Justin Sinclair (2012).

Es importante indicar que el objetivo ha sido conocer la visión de académicos de otras latitudes, orígenes y tendencias, con el fin de tener un punto de vista más amplio frente al análisis del fenómeno sobre violencia y religión, para no limitarse con una posición o tener solamente el planteamiento de una línea determinada por un Estado o grupo de interés.

Se hizo, además, una indagación sobre los *journals* referidos al tema. Al respecto, es importante indicar que en relaciones internacionales y en los estudios de seguridad no se puede hablar de una subdisciplina o subcategoría referida al tema de seguridad y religión. Es por ello que puede resultar más imprecisa la búsqueda de material y textos, lo que obliga a sumergirse en el ámbito de asuntos sobre Medio Oriente, militares, religión o islámicos que se refieran al tema de la seguridad y, en específico, sobre terrorismo o insurgencia.

En ese contexto, el objetivo fue determinar las principales investigaciones bibliométricas para establecer la producción científica relativa con este proyecto de investigación referido a religión y violencia, mediante las publicaciones periódicas de los expertos y autores. Asimismo, se identificó cuáles han sido los más influyentes, considerando elementos como el índice de impacto de Journal Citation Reports, ligado a la Web of Science<sup>9</sup>, Scimago Journal & Country Rank<sup>10</sup> y Google Scholar<sup>11</sup>, entre otros. Todos estos centros de acopio de la actividad intelectual tienen un prestigio basado en el rigor de selección y la renovación constante de los índices sobre las revistas científicas de interés, lo cual posibilita su monitoreo y actualización inmediata.

---

<sup>8</sup> Director del Centro Nacional de Estudios para la Paz y los Conflictos (NCPACS).

<sup>9</sup> Social Sciences Citation Index tiene acceso por medio de la Web of Science. Esta plataforma es un servicio que busca determinar tendencias y difundir, por medio de *journals* o revistas, el trabajo de los investigadores. Esta base de datos contiene cerca de tres mil revistas de cincuenta disciplinas en el mundo.

<sup>10</sup> El Scimago Journal & Country Rank mide el índice de impacto de las principales revistas de investigación obtenidos de la base de datos Scopus. El indicador muestra los trabajos desde el año 1996 en adelante.

<sup>11</sup> Citas de Google Académico proporcionan una forma para que los autores realicen un seguimiento de citas de sus artículos. En su propia declaración de interés, la empresa señala que puede comprobar quién está citando sus publicaciones y calcular varias estadísticas de citas.

A estos instrumentos se suma el trabajo de los profesores Daryl R. Bullis y Richard D. Irving (2013)<sup>12</sup>, que efectuó una investigación sobre los textos referidos a terrorismo después del 11-S utilizando las herramientas de Journal Citation Reports, de Thomson Reuters. Por último, dada la relevancia de sus publicaciones, también se ha hecho una selección de revistas de la editorial Taylor & Francis Group. En relación con el Scimago Journal & Country Rank, se investigó en el área de ciencias sociales, llegando a la subcategoría de relaciones internacionales para el periodo 2011, de una sumatoria de tres años, que arrojó los siguientes resultados:

**Tabla n.º 1. Selección de revistas Scimago Journal & Country Rank (2011).**

N.º	TÍTULOS	DOCTOS.	REFS.	CITAS	CITAS/DOCTOS.	PAÍS
1	<i>Journal of Conflict Resolution</i>	118	2.080	282	117	Estados Unidos
2	<i>Quarterly Journal Political Science</i>	49	541	54	45	Estados Unidos
3	<i>Structural Equation Modeling</i>	85	1.307	235	82	Reino Unido
4	<i>Journal of Common Market Studies</i>	184	3.295	314	181	Reino Unido
5	<i>Perspectives on Politics</i>	151	1.539	168	132	Reino Unido
6	<i>Reviews in European Governance</i>	7	467	12	7	Austria
7	<i>Foreign Affairs</i>	255	0	337	160	Estados Unidos
8	<i>World Trade Review</i>	84	546	47	56	Reino Unido
9	<i>Acta Politica</i>	58	801	55	54	Reino Unido
10	<i>Journal of International Studies</i>	116	2.506	121	111	Reino Unido
11	<i>British J. of Politics-Inter. Relations</i>	126	2.480	143	108	Reino Unido
12	<i>Discourse Studies</i>	95	1.505	88	95	Reino Unido

<sup>12</sup> En este trabajo se identificó e investigó el impacto del terrorismo en las ciencias sociales. Se utilizó un análisis de citas de dos revistas prominentes sobre terrorismo para identificar las treinta y siete publicaciones de ciencias sociales adicionales de importancia significativa para la investigación contra el terrorismo.

13	<i>Conflict Management and Peace</i>	61	1.373	51	58	Estados Unidos
14	<i>Journal of European Integration</i>	37	1.991	25	36	Reino Unido
15	<i>Std. Comparative Int. Development</i>	58	1.269	53	53	Estados Unidos
16	<i>Review of African Political Economy</i>	142	1.607	87	112	Reino Unido
17	<i>New Political Economy</i>	97	2.019	87	87	Reino Unido
18	<i>British Politics</i>	76	973	41	67	Reino Unido
19	<i>State Politics and Policy Quarterly</i>	62	1.052	38	61	Estados Unidos
20	<i>Studies in Conflict and Terrorism</i>	167	5.094	111	163	Reino Unido

Fuente: elaboración propia a base del Scimago Journal & Country Rank, periodo 2011.

En la selección de revistas del consorcio Scimago Journal & Country Rank, se observa un dominio de textos ingleses y estadounidenses, lo que da cuenta de la preponderancia e interés de los centros de estudios e investigación de esas naciones en materias de política internacional y, específicamente, en seguridad. Se debe tener presente que estos textos tienen una importante influencia en círculos políticos y de especialistas, por lo cual es determinante saber lo que piensan y leen los expertos, porque de esa manera sabemos cómo se construye la agenda internacional. Uno de los sistemas más consultados, Google Scholar, recopiló los *journals* de dos categorías: estudios militares e islámicos y de Medio Oriente, hasta mayo de 2013, que se refieren a las materias indicadas.

**Tabla n.º 2 Revistas seleccionadas: estudios militares, islámicos y de Medio Oriente (2013).**

N.º	ESTUDIOS MILITARES	ÍND. H5	M. H5	N.º	ESTUDIOS ISLÁMICOS Y DE MEDIO ORIENTE	ÍND. H5	M. H5
1	<i>International Security</i>	29	53	1	<i>Middle East Policy</i>	14	16
2	<i>Security Dialogue</i>	25	40	2	<i>The Middle East Journal</i>	13	18
3	<i>The Washington Quarterly</i>	23	36	3	<i>International Journal of M. East</i>	11	15
4	<i>Survival</i>	19	29	4	<i>Israel Studies</i>	10	13

5	<i>International Peacekeeping</i>	18	24	5	<i>Middle Eastern Studies</i>	10	11
6	<i>Military Review</i>	16	28	6	<i>Contemporary Islam</i>	9	12
7	<i>Security Studies</i>	16	24	7	<i>The Journal of North African St.</i>	8	11
8	<i>Military Psychology</i>	16	23	8	<i>Journal of Muslim Minority Affairs</i>	8	10
9	<i>The Journal of Strategic St.</i>	15	25	9	<i>British J. of Middle Eastern</i>	8	9
10	<i>Armed Forces &amp; Society</i>	14	18	10	<i>J. of Middle East Women's</i>	7	15
11	<i>Orbis</i>	12	20	11	<i>The Muslim World</i>	7	14
12	<i>Small Wars &amp; Insurgencies</i>	12	18	12	<i>Iranian Studies</i>	6	10
13	<i>Joint Force Quarterly</i>	10	17	13	<i>Journal of Palestine Studies</i>	6	9
14	<i>Contemporary Security Policy</i>	10	16	14	<i>Journal of Islamic Studies</i>	5	14
15	<i>European Security</i>	9	14	15	<i>Die Welt des Islams</i>	5	9

Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Scholar.

En este parámetro, se entremezclan varias áreas de estudio que reflejan el interés ascendente, desde el 11-S, de temáticas como religión e islam. Sin embargo, si bien se observa un esfuerzo por incorporar expertos de los países árabes o de Asia Central en el debate –la mayoría educados en los Estados Unidos o Europa–, se hace necesario buscar fuentes de esos países para conocer el punto de vista de centros de estudios o investigación, universidades y especialistas, de naciones que se ven afectadas a diario por la realidad del terrorismo promovido por Al Qaeda y otros grupos yihadistas.

Otra cuestión relevante es el interés, después del 11-S, de los estudios militares en temas de terrorismo, confirmando el fuerte rol de la defensa y lo militar en áreas de seguridad. Por eso, el volumen de reflexión sobre los temas expuestos creció en forma considerable, llegando incluso a reemplazar el interés por los estudios sobre asuntos chinos y rusos. Confirmando las apreciaciones presentadas anteriormente, el trabajo de los profesores Bullis e Irving (2013), que ordenó los trabajos sobre terrorismo o religión derivados después del 11-S, obtuvo la

siguiente selección referida a estos textos que emplean el índice impacto de *Journal Citation Reports*, de Thomson Reuters.

**Tabla n.º 3. *Journal Citation Reports*, de Thomson Reuters (2013).**

N.º	TÍTULO	REF.
1	<i>Terrorism and Political Violence</i>	108
2	<i>Journal of Conflict Resolution</i>	87
3	<i>Studies in Conflict and Terrorism</i>	80
4	<i>Foreign Affairs</i>	72
5	<i>International Security</i>	56
6	<i>American Political Science Review</i>	54
7	<i>International Organization</i>	35
8	<i>Journal of Peace Research</i>	34
9	<i>Washington Quarterly</i>	32
10	<i>Comparative Politics</i>	31
11	<i>Survival</i>	30
12	<i>World Politics</i>	26
13	<i>American Journal of Political Science</i>	24
14	<i>International Studies Quarterly</i>	22
15	<i>Political Psychology</i>	20
16	<i>American Journal of Sociology</i>	15
17	<i>Middle East Policy</i>	15
18	<i>Asian Survey</i>	14
19	<i>Current History</i>	14
20	<i>International J. of Middle East</i>	12
21	<i>American A. of Political and Social S.</i>	11
22	<i>Journal of Contemporary History</i>	11
23	<i>Journal of Democracy</i>	9
24	<i>Middle East Journal</i>	9
25	<i>Annual Review of Political Science</i>	8
26	<i>Journal of Modern African Studies</i>	8
27	<i>J. Personality and Social Psychology</i>	8
28	<i>Middle Eastern Studies</i>	8
29	<i>Annual Review of Sociology</i>	7
30	<i>Bulletin of the Atomic Scientists</i>	7

Fuente: elaboración propia sobre la base de el índice impacto de *Journal Citation Reports*, de Thomson Reuters.

Esta base de publicaciones, además, contiene los trabajos científicos más influyentes y citados a nivel internacional, los que orientan y explican el *mainstream* de casi todas las disciplinas. El listado resultante, que se presenta en la tabla anterior, es, en consecuencia, una muestra muy relevante de las publicaciones que han abordado la temática de la seguridad post 11-S.

El trabajo Bullis e Irving va en la misma línea de los resultados obtenidos del análisis realizado por el consorcio académico Taylor & Francis Group – parámetro que se emplea debido al prestigio, variedad de tendencias, fuentes y grado de influencia –, que tiene una línea de trabajo conforme con relaciones internacionales. Esta editorial cuenta con capítulos específicos sobre seguridad y religión, que se han transformado en lectura obligatoria para quienes trabajan e investigan estos temas, y expone cómo ha sido el abordaje académico de la temática en materia de seguridad luego del 11-S.

**Tabla n.º 4. Taylor & Francis Group journals sobre terrorismo (2013).**

N.º	REVISTAS
1	<i>Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression</i>
2	<i>Critical Studies on Terrorism</i>
3	<i>Defense &amp; Security Analysis</i>
4	<i>Dynamics of Asymmetric Conflict: Pathways toward terrorism and genocide.</i>
5	<i>Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism.</i>
6	<i>Journal of Transnational Management</i>
7	<i>Studies in Conflict &amp; Terrorism</i>
8	<i>Terrorism and Political Violence</i>
9	<i>The Washington Quarterly</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base a la aplicación del método de reconstrucción de la agenda de estudio.

En relación con las revistas elaboradas bajo el alero de Taylor & Francis Group, las publicaciones seleccionadas estudian las estrategias y cambios a nivel global, además de sus implicancias en materia de relaciones internacionales. No obstante, destaca el desarrollo de los estudios críticos de terrorismo y el trabajo en áreas de inteligencia y contraterrorismo, dando cuenta concretamente de la importancia de los aspectos de terrorismo y religión en materia de seguridad, lo que confirma una tendencia post 11-S del mundo académico y de los centros de investigación.

Finalmente, luego de procesar la información expuesta y de realizar un análisis cualitativo y cuantitativo se determinó, a partir de una selección de setenta y siete *journals* vinculados a la temática de seguridad-religión, cuáles son las principales publicaciones para efectos de este trabajo de investigación. Para ello, se consideran contenido, prestigio, reconocimiento, periodicidad, citas y difusión internacional. Los textos escogidos son los siguientes:

**Tabla n.º 5. Publicaciones sobre seguridad y religión.**

<i>Studies in Conflict &amp; Terrorism</i>
<i>International Security</i>
<i>Terrorism and Political Violence</i>
<i>The Washington Quarterly</i>
<i>Defense &amp; Security Analysis</i>
<i>International J. of Middle East Studies</i>
<i>International Studies Quarterly</i>
<i>Journal of Conflict Resolution</i>
<i>Middle East Policy</i>
<i>Middle Eastern Studies</i>
<i>Political Psychology</i>
<i>Security Dialogue</i>
<i>Security Studies</i>
<i>Survival</i>
<i>Critical Studies on Terrorism</i>
<i>Journal of Peace Research</i>
<i>Foreign Affairs</i>
<i>International Affairs</i>
<i>American Political Science Review</i>
<i>The Middle East Journal</i>

Fuente: Ross y Montaner (2017).

En definitiva, tanto a los libros, *handbooks* como *journals* seleccionados, se debe sumar necesariamente una gama de autores que están en la frontera en relación con los estudios de seguridad y religión, y que se entregarán en la bibliografía del presente trabajo.

El estudio demuestra cómo la agenda se fue *securitizando* no solo en el debate político, sino también en la discusión académica e intelectual, creando un aforo de reflexión inédito, con la formación de nuevos analistas y expertos y con una influencia decisiva en la toma de decisiones en el mundo público, pero también en el ámbito de privado. En ese momento, hasta una persona particular que viajaba a un determinado país requeriría información específica para determinar o establecer un índice del nivel de riesgo en materia de terrorismo.

Más aún, luego de la investigación sobre la agenda relativa a seguridad, se puede observar que no existe un discurso único al interior de la comunidad académica, con el fin de evitar la línea de un discurso oficial o hegemónico y considerando aquellos que se puedan volver antihegemónicos.

## 1.6. LA APLICACIÓN DE LA AGENDA AL EJE SEGURIDAD-RELIGIÓN

¿De qué forma incide la religión en la agenda seguridad? ¿Qué rol asume dentro de los esquemas de seguridad la religión? ¿Cuál es el principal objetivo político-religioso del yihadismo internacional y de los grupos como Al Qaeda y el Estado Islámico? ¿Cuál es el alcance del proyecto político-religioso del yihadismo internacional, principalmente de grupos como Al Qaeda y el Estado Islámico, para la seguridad global? ¿Cómo el eje seguridad y religión ha influido e influirá en los estudios de seguridad? Frente a estos interrogantes, las hipótesis de trabajo en discusión son las siguientes:

- La religión incide de manera crítica, multiplicando su presencia y transformándose en un gran desafío analítico, pues es un factor respecto del cual no había teoría ni metodología.
- La religión sustituyó la pugna ideológica de la Guerra Fría, transformándose en un factor crítico y omnipresente dentro de los esquemas de seguridad.
- El principal objetivo político-religioso del yihadismo es instaurar el califato a nivel global mediante diversos métodos, entre ellos, el terrorismo.
- El alcance del proyecto político-religioso del yihadismo internacional es de carácter global, porque ha demostrado operar a esa escala.

- Los estudios de seguridad están y seguirán adecuándose a esta nueva realidad donde la seguridad y la religión se han posicionado como factores combinados dentro de los estudios de seguridad.

En consecuencia, estas hipótesis denotan que la religión se constituye como un eje central en el debate post 11-S. Prueba de lo expuesto es la respuesta de los Estados Unidos y sus aliados a los ataques terroristas, que contempló un aspecto ligado a lo religioso, al menos en lo discursivo. Es por ello que no basta con tener el análisis o estudiar los asuntos de seguridad y terrorismo: es imprescindible comprender y conocer la religión, lo que provoca que los estudios religiosos se reposicionen en la academia y en las relaciones internacionales.

## **2. Terrorismo y Al Qaeda en el sistema internacional**

Luego del 11-S Al Qaeda asumió un protagonismo indudable en el contexto de las relaciones internacionales y en los estudios de seguridad, en su rol de actor no estatal que intentó afectar la arquitectura internacional en la que los Estados Unidos tenían la condición de potencia unipolar.

Diversos autores, representantes de los enfoques culturalistas o civilizacionales, como Edward Said y Samuel Huntington, o ligados a aspectos del fundamentalismo religioso, como la línea trabajada por Tariq Ali, han analizado este fenómeno. Se inscriben también estudiosos críticos, como Noam Chomsky y Gilbert Achcar.

Asimismo, está la visión de la contrahegemonía, cuya base argumental radica en que esta entidad transnacional es un actor no estatal capaz de amenazar la seguridad, pero que no logra cambiar el estatus imperante. Otras visiones son el tribalismo internacional, la globalización y el terrorismo o insurgencia religiosas. En una perspectiva clásica del realismo se ubica Al Qaeda, producto de la estrategia asimétrica asumida y por ser una colectividad que utiliza la violencia como medio para la obtención de poder. Asimismo, la posición de máximo líder de Osama bin Laden podría ser considerada como una forma idealista, dado su convencimiento de un proyecto político-religioso como la consagración de un califato. Por ello, pese a que este tema se

puede asumir desde distintas perspectivas teóricas, prevalecen el realismo y el neorrealismo.

En cuanto a la bibliografía existente, una obra clave para entender a este grupo islamista, desde el punto de vista de la seguridad, son los cinco volúmenes del trabajo compilatorio *Al Qaeda*, de Paul Cruickshank<sup>13</sup>, donde se exhiben los ensayos de cerca de ochenta especialistas de todo el mundo. Entre ellos, destacan Bruce Hoffman, Peter Bergen, Marc Sageman, Matthew Levitt, Michael Scheuer y Bernard Lewis.

Otros autores que trabajan la perspectiva de seguridad sobre Al Qaeda son Brynjar Lia, Rohan Gunaratna, Mohammed M. Hafez, Hassan Abbas, Lorenzo Vidino, Assaf Moghadam, Javier Jordán, Antonio Elorza, Olivier Roy y Gilles Kepel.

¿Cómo Al Qaeda se transformó en una real amenaza para la seguridad global? ¿Cómo esta organización se enfrenta al *hegemon* desde su posición de actor no estatal? ¿Es Al Qaeda un grupo terrorista y/o una entidad insurgente dotada de armas de destrucción masiva para contrabalancear el peso de los Estados Unidos? ¿Cómo este conjunto, por medio del empleo de la violencia, continuará tratando de imponer su proyecto político-religioso en el sistema internacional?

Al Qaeda se transformó en una amenaza global que buscó y busca desestabilizar la estructura del sistema internacional para poder convertirse en un actor relevante. Asimismo, este grupo desarrolla su actuar en el contexto de contrahegemonía, pero no ha logrado apremiar la posición de los Estados Unidos o acelerar su proceso de decadencia. Además, la acción de Al Qaeda sirvió de justificación para la elaboración de la estrategia de la GCT y constatar que las acciones del grupo perjudican más a los países árabes y musulmanes que a las naciones de Occidente.

En consecuencia, Al Qaeda, pese a la espectacularidad de sus acciones terroristas en los Estados Unidos el 11-S, no pudo cambiar el orden mundial de unipolaridad existente luego de la Guerra Fría. Sin embargo, la sola posibilidad de dotarse de armas de destrucción masiva lo transformó en una seria amenaza, la cual, de haberse concretado, habría cambiado superlativamente el escenario actual, quebrado cualquier tipo de equilibrio de poder y concebido un mundo más inseguro que el precedente.

---

<sup>13</sup> Periodista del *New Yorker* especializado en Al Qaeda. Es *fellow alumni* en el Centro de Derecho y Seguridad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York.

Por último, Al Qaeda no escatimó esfuerzos por conseguir sus objetivos militares, ya sea por medio de elementos o armas sofisticadas, o por herramientas que podrían ser consideradas como poco tradicionales o sorprendidas. No obstante, el grupo islamista impulsó su lucha también en el campo ideológico, dándole positivos réditos para su causa y siendo un elemento esencial de su proyecto político-religioso.

### **3. La GCT como nueva construcción del orden mundial**

El 11-S fue el hito o la justificación para la construcción de una nueva doctrina cuya sigla, para el propósito de esta investigación, corresponde a GCT impulsada por el ex presidente George W. Bush. Se trata de una forma de actuar con múltiples efectos, tanto a nivel interno como externo en los Estados Unidos, que remodeló la política exterior con un impacto significativo en el sistema internacional.

Más allá de las incidencias y de los efectos de los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono, son varios autores los que coinciden en que se observa un regreso al realismo o, al menos, al neorrealismo. Estos elementos, junto con el constructivismo, aparecen como las tendencias dominantes. La mayoría de los investigadores señala que el 11-S no trajo grandes cambios en las relaciones internacionales, debido a que no se observó u observa una transformación radical. Varios autores indican que se mantiene el proceso de declive de los Estados Unidos como potencia hegemónica y, en este contexto, para los realistas el análisis está en si habrá un “reequilibrio” de poder o un cambio de estructura. Por eso, en esta realidad, el balance de poder y contrahegemonía son elementos que deben ser considerados.

Prácticamente todos los autores ligados a las relaciones internacionales, más aún los que trabajan en el ámbito de los estudios de seguridad, se han referido al 11-S. Entre ellos, Barry Buzan, Fareed Zakaria, Lawrence Freedman, Fred Halliday, Kenneth Waltz, Robert Jervis, Stephen Walt, Richard Perle, Charles Krauthammer, Francis Fukuyama y Michel Foucault, entre otros.

Una primera hipótesis plantea que el 11-S permitió la construcción de la estrategia de GCT, lo que, al mismo tiempo, genera un doble planteamiento: que la estrategia de GCT dominó la política exterior de los Estados Unidos y que, simultáneamente,

buscó *securitizar* la agenda internacional, en especial la relación con la periferia.

Otra hipótesis de investigación es que la GCT buscó fortalecer la idea de visión imperial propuesta por los neoconservadores. Por último, si bien la amenaza de Al Qaeda fue y continúa estando vigente, la GCT procuró instaurar un estado de excepción para cumplir con los diversos intereses de la política exterior de los Estados Unidos. De este modo, se puede inferir que la estrategia de GCT fue parte de un proyecto o visión política de un grupo compuesto por sectores neoconservadores y militaristas, que vieron en la crisis provocada por Al Qaeda una oportunidad de posicionar a los Estados Unidos como el *gran hegemón* a través de medidas excepcionales y con el apoyo casi incondicional de la comunidad internacional. Pero la GCT, más que sumar partidarios, provocó que un número importante de países fuera poco a poco limitando o acotando su cooperación y colaboración, generando una tensión con países potencias, medias potencias y Estados periféricos.

### 3.1. LA INVASIÓN A IRAQ COMO RESPUESTA DE LA GCT

En este punto, el objetivo es comprender el debate que se dio no solo en los Estados Unidos, sino también en la comunidad internacional con respecto a la Guerra de Iraq. Tal como en otros casos, los enfoques teóricos que pueden analizar esta tensión son variados y múltiples. En tal sentido, el institucionalismo, liberalismo o neorrealismo sirven para estudiar y revisar este caso, que puede ser considerado un hito en los estudios recientes de las relaciones internacionales respecto de la posición sobre lo multilateral y lo unilateral. Por lo mismo, existe una vasta bibliografía que refleja distintas perspectivas, entre ellas, toma de decisiones y negociación.

Para efectos de este trabajo, se observa que en la Guerra de Iraq están presentes fuertemente dos líneas que se enfrentan teóricamente. Por un lado, los neoconservadores, que diseñaron la doctrina Bush y promovieron la invasión al país árabe, y, por el otro, los realistas, que intentaron evitar la guerra. Incluso, algunos autores como Brian C. Schmidt y Michael C. Williams, plantean directamente que el realismo fracasó en Iraq.

Asimismo, otro grupo de autores trabaja con el concepto de “inflación” de la amenaza y con la llamada “política del miedo”,

hipótesis de trabajo que se ve reflejada en el texto *American Foreign Policy and The Politics of Fear Threat Inflation since 9/11*, editado por Trevor Thrall y Jane K. Cramer en 2009. Dentro de este análisis destacan también Jack Snyder, Robert Jervis, David Rousseau, Rocío García-Retamero, Daniel Kahneman y Jonathan Renshon.

Estos investigadores plantean el uso de la amenaza terrorista como una herramienta política que busca reposicionar a una élite, principalmente a través de los medios de comunicación. Para explicar el fenómeno de la “inflación” de la amenaza, estos académicos lo hacen desde cuatro puntos de vista: realismo, política interna, psicología y constructivismo. Por último, existe una tercera línea sobre la cual varios investigadores, entre ellos, Andrew W. Neal, se refieren a la “excepcionalidad” dentro del contexto de la GCT y, especialmente, en el caso de la invasión de Iraq. En este último punto, el 11-S posibilitó un cambio del discurso y la práctica política, aspectos que generaron un espacio donde se enfrentan las libertades fundamentales con la seguridad.

¿Por qué, entonces, se produce la “inflación” de la amenaza con la GCT y, en especial, con el caso de Iraq? ¿Ha sido la Guerra de Iraq una empresa llevada a cabo por los neoconservadores para consolidar su poder transnacional? ¿Cómo se buscó consolidar la idea imperial de los Estados Unidos a través de esta invasión? Desde el rol de la multilateralidad, emerge como planteamiento si Iraq significó el enfrentamiento entre los Estados Unidos y el sistema internacional, y si esa conflagración refuerza la idea de decadencia por parte de ese Estado. Con la invasión de Iraq, los Estados Unidos buscaron aumentar su rol como potencia hegemónica y, asimismo, la política exterior de la Casa Blanca tuvo como objetivo limitar las acciones de multilateralidad para la resolución de conflictos del sistema internacional. Estas dos ideas son las primeras hipótesis para tratar este eje temático, a las que se les puede sumar que la campaña de Iraq significó el declive de la posición de los neoconservadores y marcó una derrota para la estrategia de la GCT. Y, además, con la Guerra de Iraq perdió legitimidad este plan de seguridad en el concierto internacional, no logrando posicionarse a nivel global. Por último, la acción bélica en el país árabe llevó a un conflicto entre los Estados Unidos y la periferia, que no estaba dispuesta, en su mayoría, a someterse al ideal imperial de ese Estado.

En definitiva, se puede concluir que el caso iraquí marcó un enfrentamiento en el ámbito de las relaciones internacionales

entre los Estados Unidos y parte de la periferia, al menos por un momento. En este lugar, donde se sitúan México y Chile, que fueron parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, América Latina se debatió en determinar si se apoyaba o no a los Estados Unidos en una acción militar sobre el país árabe.

Se podría afirmar que, luego del 11-S, la *securitización* fue un concepto que se repotenció e incorporó decididamente en las dinámicas de las relaciones internacionales, al tiempo que redefinió la agenda de seguridad y sus estudios. Por ello, la *securitización* –junto con la promoción y desarrollo de la Escuela de Copenhague y sus representantes– ha sido acuñada por académicos y políticos para describir e identificar procesos que han transformado la forma de “hacer política” y su contenido dentro del sistema internacional. En lo sustantivo, la diversificación de la amenaza influyó en la ampliación de las áreas propias de la seguridad hacia ámbitos de interés y acción muy vastos. Este efecto también contribuyó para que este campo específico de estudio adquiriera una cierta supremacía, enfrentado a la tarea de descifrar y explicar la realidad internacional.

La seguridad global, entendida como una acción colectiva, ha retomado fuerzas debido a que el escenario actual de las amenazas obligó a los Estados a reforzar alianzas y pactos para multilateralizar las acciones en contra de ellas. De allí que la supremacía de la seguridad en la agenda internacional se haya convertido en una condición forzosa para la reflexión académica sobre lo internacional y haya adquirido el estatus de filtro único. El paradigma de seguridad cambió tras los atentados del 11-S: el terrorismo asumió una politización conceptual y la agenda internacional se *securitizó*, cambiando el esquema de las relaciones internacionales que llevan a construir escenarios de conflictos globales que obligan a los Estados a asumir posiciones dentro este escenario. La política exterior de los Estados Unidos y la estrategia de la llamada GCT inciden, entonces, decisivamente.

El nuevo entorno de la arquitectura de seguridad en el sistema internacional consagra el eje seguridad-religión como un asunto de alta relevancia en las relaciones internacionales. Prueba de ello es que las acciones y el rol de organizaciones no estatales como Al Qaeda copan la agenda y han obligado a académicos e investigadores a ampliar sus áreas de estudios en seguridad para comprender dicho fenómeno.

## Capítulo 2

### La instalación del debate sobre terrorismo y su influencia en la agenda internacional post 11-S

El terrorismo tiene diversas fuentes y formas: nacionalista, política, anarquista, ecologista, religiosa y criminal. Sin embargo, luego del 11-S y de las operaciones terroristas llevadas a cabo en distintos lugares del planeta, principalmente contra blancos civiles, el terrorismo de inspiración yihadista, por ende, con base religiosa, se transformó en una problemática global. Su letalidad, los tipos de blancos, el discurso y su contenido, y la lógica temporal, entre otros aspectos, dan cuenta de un flagelo con dimensiones altamente complejas, constituyéndose en la principal amenaza para la seguridad. Este nuevo escenario obligó a los Estados a romper con sus cánones tradicionales de seguridad para ir adecuándose a los desafíos que supone un fenómeno que está en constante mutación. Ello dio paso a la *securitización* de la agenda internacional —en la lógica que plantea la Escuela de Copenhague— y a una nueva construcción académica para analizar este abstruso desafío.

Conscientes del actual contexto, la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos y el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), entre otras instituciones, han ido diseñando una serie de estrategias para hacer frente al extremismo islámico. La construcción del concepto de “seguridad global”, después del 11-S, podría ser la piedra angular para revertir los cuestionables resultados de las políticas antiterroristas en el ámbito mundial, incluyendo Latinoamérica. Pero el sistema internacional suma una nueva problemática: la conformación de una amenaza híbrida en la que se entremezclan diversos peligros, como la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) y el terrorismo —en este caso yihadista—, con la finalidad de conformar una asociación instrumental para lograr sus respectivos objetivos. La debilidad institucional de algunos países genera una oportunidad para que grupos asociados a la *yihad* global, en conjunto con el apoyo directo o indirecto de organizaciones criminales, puedan llevar a cabo atentados terroristas. Cómo prevenir y detectar operaciones

de apoyo (financiero, logístico, propaganda, reclutamiento y de inteligencia), contra objetivos nacionales y extranjeros, se plantean como los más acuciantes desafíos.

Producto del impacto político y comunicacional que tuvieron los atentados del 11-S, Al Qaeda consagró al salafismo yihadista como una ideología a nivel global. Los medios de comunicación difundieron por horas y a todas partes del orbe el mensaje del líder de esta organización criminal: Osama bin Laden tuvo una tribuna global y la aprovechó. Después del 11-S, cientos de grupos iniciaron acciones terroristas por todo el mundo en nombre del yihadismo internacional, lo que ha generado un complejo escenario de seguridad en el sistema internacional.

Dado el alcance global de las operaciones del yihadismo, y en particular de Al Qaeda y el Estado Islámico, cualquier punto del planeta puede verse afectado, generando serios perjuicios a la estabilidad de los países. De ahí la importancia del análisis y el estudio de esta materia en aspectos relevantes como la definición y conceptualización de terrorismo. En este nuevo escenario discursivo, en que terrorismo y religión tienen una inusitada importancia, los especialistas y el mundo académico asumieron un desafío no menor al tratar el debate y la conceptualización o reconceptualización del término terrorismo. Luego de analizar y estudiar el trabajo de cien autores en materia de terrorismo, se estableció como hipótesis que existen tres ejes o líneas temáticas principales respecto del debate sobre terrorismo post 11-S:

- Terrorismo y religión en las relaciones internacionales post 11-S
- La definición o redefinición de terrorismo post 11-S
- Los estudios de terrorismo y su debate post 11-S

Estos ejes, fruto de la reconstrucción del análisis sobre asuntos de terrorismo y su vínculo con la religión, emergen del trabajo de una serie de expertos y autores que han consolidado un enorme volumen de reflexiones materializado en libros, *papers* y *journals*. De allí la necesidad de examinar los principales consorcios académicos y editoriales con el objeto de describir el debate y clasificar a los diversos autores y expertos que tratan el fenómeno del terrorismo y que van siendo recurrentes en la discusión actual. En cuanto a los textos analizados, se identificaron y sistematizaron las publicaciones — libros y *handbooks* — que van de 2003 a 2012 en la editorial Routledge. Allí se concentra la labor de investigadores destacados en la temática como Martha Crenshaw Hutchinson,

Brian Jenkins, Paul Wilkinson, Walter Laqueur, Alex P. Schmid y Janny de Graaf, Bruce Hoffman, Richard Jackson, Louise Richardson, Antonio Elorza, Fernando Reinares, Noam Chomsky y David C. Rapoport, entre otros.

En esta materia se deben considerar también a Paul Cruickshank, Ken McDonagh, Jane K. Cramer, Regina Karp, Aaron Karp, Terry Terriff, Jeffrey Kaplan y Samuel Justin Sinclair, entre otros. Asimismo, y en un área más específica como el terrorismo yihadista, están los trabajos de Yee-Kuang Heng, Assaf Moghadam y Brian Fishman, Dilip Hiro, Efraim Inbar y Hillel Frisch, Adam D.M. Svendsen, Ken Booth y Tim Dunne, Thomas McDonnell, Thomas M. Kane y Ruth Blakeley, Joshua A. Geltzer y Jennifer L. Jefferis.

En cuanto a los *journals*, se identificaron los más influyentes en base a elementos como su índice de impacto. Obtenidos en los centros de acopio de la actividad intelectual, todos cuentan con un prestigio fundado en el rigor de selección y renovación constante de los índices sobre las revistas científicas de interés. En definitiva, se sistematizaron cerca de cien publicaciones, para las cuales se valoraron aspectos como contenido, prestigio, reconocimiento, periodicidad, citas y difusión. Todas las publicaciones concentran en forma importante la discusión sobre terrorismo y su relación con la religión después del 11-S.

## **1. Terrorismo y relaciones internacionales**

El fenómeno del terrorismo podría analizarse desde los diversos enfoques que tienen las relaciones internacionales. Para enfrentar esta problemática, el institucionalismo e idealismo consideran como fundamental la aplicación de “las reglas del juego” (instrumentos y mecanismos legales y políticos) que existen en el sistema internacional y en la legislación vigente de cada país. Se trata de una visión *wilsoniana*, que busca salir de la anarquía (Bull, 2005) en un esquema de diplomacia abierta con la resolución de conflictos amparada bajo el imperio de la ley. Sin embargo, todo lo anterior se pone en duda desde el momento en que los Estados Unidos impulsaron la GCT, dado que el “imperio del derecho” queda en cuestionamiento, reflejando la importancia de elementos como poder y hegemonía en la concepción de una idea imperial (Chomsky, 2006). No obstante, la base de toda discusión debe partir por establecer, esencialmente, qué es terrorismo.

Siguiendo con este ejercicio, el realismo pudiese parecer para otros analistas la visión que impera en las relaciones internacionales luego de los ataques de Al Qaeda (11-S) y, desde ese enfoque, comenzar con la discusión sobre terrorismo. Un realismo aplicable, como señala Kenneth Waltz (1988), en relación con el rol del Estado y su posibilidad de establecer acuerdos.

Un caso es la relación de los Estados Unidos con sus aliados para enfrentar a Al Qaeda. La debilidad de algunas naciones que, declaradamente o no, deben sumarse a iniciativas antiterroristas, pese a que algunas de ellas son, a lo menos, ilegales, como cárceles secretas y ataques selectivos con drones, deja en evidencia lo comentado. La GCT parece no haber dado una respuesta adecuada a la acción de los agentes no estatales, como los grupos yihadistas, que se han enfrentado asimétricamente al dominio del hegemónico (Estados Unidos) en la arena global (Fishel, 2002). De allí que el neorrealismo aparece como una línea más indicada para tratar los cambios que supuso el 11-S y la emergencia del terrorismo, debido a que se derivó por defecto hacia la *securitización* de la agenda internacional y a temáticas más amplias que el poder de los Estados.

Todo lo anterior va en colisión con lo institucional-liberal, promovido, entre otros, por Keohane y Nye (1989) a través del poder y la interdependencia compleja para referirse a las dinámicas que tienen los países con los Estados Unidos y entre ellos mismos, donde debería ser atendida la problemática terrorista. Y más aún, con el constructivismo o posiciones críticas que tienen distintos autores, enfocados en elementos históricos, sociales y psicológicos, por nombrar algunos, para la reflexión en estos asuntos de terrorismo. Por ello, es importante conocer conceptualmente el terrorismo para ir comprendiendo la discusión post 11-S y establecer si se puede hablar directamente de una evolución de los estudios sobre terrorismo. Inmediatamente después de los ataques del 11-S, en el debate intelectual se observó un cruce analítico entre relaciones internacionales, estudios de seguridad, religión y terrorismo, que fue construyendo una fértil área de investigación que va desde posturas o categorías independientes a no independientes. Prueba de ello es que en los primeros ensayos e investigaciones se refleja un tratamiento del asunto que partía desde ópticas que podrían situarse dentro de las esferas realistas o neorrealistas, que daban cuenta de cómo el poder de los Estados Unidos, específicamente

el de tipo militar, se desplegab para enfrentar a Al Qaeda, para luego sumarse al estudio de líneas de pensamiento crítico. Todo ello dio cuenta de una especie de saturación informativa y cierto caos analítico con respecto al fenómeno del terrorismo, que se fue ordenando de a poco mediante el procesamiento y sistematización de centros de estudios y universidades. Incluso esta discusión, de alguna manera desordenada y dispersa, sin un hilo conductor claro, se reflejó –y aún lo hace– en la arquitectura del sistema internacional. Según el jurista australiano Ben Saul (2006), la aproximación que tiene la ONU para actuar contra el terrorismo demuestra cierta confusión analítica para ir en profundidad al tratamiento específico de este fenómeno, generando que las decisiones políticas –influenciadas fuertemente por la academia– tengan poco contenido o eviten asumir el costo de una definición concreta. El autor expresa que la comunidad internacional ha tratado al terrorismo –como se ha observado en este mismo capítulo– evadiendo confrontar preguntas contenciosas en una definición general. “Esto ayuda a explicar el amplio apoyo multilateral a muchos de estos tratados, pues evade las dificultades políticas y técnicas ‘prodigiosas’ de una definición genérica, analítica, deductiva o comprensiva” (Saul, 2006, p. 133).

## **2. La (re)definición de terrorismo post 11-S**

En esta primera parte, luego de analizar cerca de cien definiciones de terrorismo concentradas o estructuradas en organizaciones internacionales, países, instituciones gubernamentales, foros de cooperación internacional, leyes y acuerdos internacionales, se seleccionaron diez enunciaciones que tienen relación con el trabajo de la presente investigación, que estudia la GCT en América Latina. Las conceptualizaciones fueron revisadas y replanteadas por la comunidad académica y especialistas después del 11-S, por lo que en este contexto es inevitable considerar la variable religiosa como factor preponderante a la hora de elaborar el contenido de estas definiciones. Este factor es, además, una materia esencial para los estudios y la discusión teórica vinculada a terrorismo.

Las fuentes fueron seleccionadas por ser consideradas más relevantes por su influencia, calidad y enfoque, así como con la idea de obtener una mirada global. Las instituciones y países

escogidos son: Organización de las Naciones Unidas, Unión Europea, Organización de Estados Americanos, la Liga de los Estados Árabes y los Gobiernos de los Estados Unidos, Rusia, China, Israel, México y Chile. El objetivo es exponer el contenido del trabajo que hicieron expertos, juristas y negociadores internacionales, el que fue confirmado y ratificado por las autoridades políticas adquiriendo rango de declaración, tratado internacional o ley nacional. Lo anterior se debe a que dichos enunciados están dentro de un marco normativo o legal y, evidentemente, ejercen una clara y potente influencia en las políticas exteriores de distintas naciones, tal como en el diseño de las políticas y decisiones relacionadas con materias ligadas al terrorismo y antiterrorismo del esquema internacional.

## 2.1. NACIONES UNIDAS

En 2004, el informe *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change* expuso las dificultades que ha tenido Naciones Unidas para realizar una definición comprehensiva del terrorismo desde los primeros años de la organización. El trabajo fue realizado, a petición del entonces secretario general del organismo, Kofi Annan, por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio. En cuanto al terrorismo, el texto aclara:

La búsqueda de un acuerdo sobre la definición del terrorismo se topa generalmente con dos obstáculos. El primero es el argumento de que cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles. Consideramos que el marco jurídico y normativo aplicable a las violaciones por parte de los Estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales y no creemos que esa objeción sea convincente. La segunda objeción es que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho. El derecho a resistirse es cuestionado por algunos.

(Párrafo 160°)

Junto con evidenciar el centro de la discusión al interior de la ONU, el informe incluye la siguiente descripción de terrorismo:

Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo,

los Convenios de Ginebra y la Resolución 1.566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

(Párrafo 164°)

Otro reporte del secretario general de Naciones Unidas de 2005 estipula que

(...) el terrorismo es una amenaza para todo lo que las Naciones Unidas representan: el respeto de los derechos humanos; el imperio de la ley; la protección de los civiles; la tolerancia entre los pueblos y las naciones y la solución pacífica de los conflictos.

(U.N. Secretary General, 2005, párrafo 87°)

Ambos esfuerzos constituyen los antecedentes e inspiraciones de la Estrategia Global de la ONU contra el Terrorismo de 2006, que, a su vez, compone la directriz para la Oficina del Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo (CTITF, siglas en inglés) y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNCCT), entidades trasladadas a la Oficina de Lucha contra el Terrorismo establecida en junio de 2017. El Consejo de Seguridad, por su parte, sentencia:

Los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza.

(S.C. Res. 1.566, 2004, párrafo 2°)

## 2.2. UNIÓN EUROPEA

Dentro de las convenciones de la Unión Europea, las partes firmantes del *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism* (2005) determinan:

[...] Los actos de terrorismo tienen el propósito por su naturaleza o contexto de intimidar seriamente a la población, o de obligar indebidamente a un Gobierno o a una organización internacional realizar o abstenerse de realizar cualquier acto o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional.

(Preámbulo)

## 2.3. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Realizada en la última década del siglo XX, la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo establece en el preámbulo de sus artículos:

El terrorismo, como grave manifestación de violencia deliberada y sistemática dirigida a crear caos y temor en la población, genera muerte y destrucción y constituye una actividad delictiva repudiable (...) como lo señalaron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas, constituye una violación de los derechos y libertades esenciales de los individuos y un asalto a la democracia misma.

(Organización de los Estados Americanos, 1996)

## 2.4. LIGA DE LOS ESTADOS ÁRABES

En su artículo primero, la Convención Árabe sobre la Supresión del Terrorismo lo define como:

Cualquier acto o amenaza de violencia, cuales sean sus motivos o propósitos, que ocurra en el avance de una agenda criminal individual o colectiva y que busque generar pánico en la gente, causar miedo dañándolas, o colocar sus vidas, libertad o seguridad en peligro, o que busque causar daño al ambiente o a instalaciones o propiedad públicas o privadas, u ocuparlas o incautarlas, o que ponga en peligro recursos nacionales.

(League of Arab States, 1998)

## 2.5. ESTADOS UNIDOS

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos aprobó la definición establecida en el *Diccionario de Términos Militares y Asociados* (2017), en que se define al terrorismo como “el uso ilegal de la violencia o la amenaza de violencia, motivado por razones religiosas, políticas o de otra índole ideológica, para instaurar miedo y coacer Gobiernos o sociedades en la consecución de metas usualmente políticas” (p. 232).

El Código de los Estados Unidos, citado en el *Annual Country Reports On Terrorism Act* (2006), en su subsección (d), establece:

El término terrorismo internacional significa terrorismo que involucra ciudadanos o el territorio de más de un país; el término terrorismo significa violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos sus nacionales o agentes clandestinos.

(Párrafos 1° y 2°)

## 2.6. RUSIA

Desde la Federación de Rusia, el artículo 3 de la Ley Federal Rusa n.º 35-F, *On Counteraction Against Terrorism*, establece:

Se entenderá por terrorismo la ideología de la violencia y la práctica de influir, en la adopción una decisión, sobre los órganos estatales de poder, cuerpos de autogobierno locales o las organizaciones internacionales relacionadas usando la intimidación de la población y/u otras formas de acciones violentas ilegales.

(National Antiterrorism Comitte, 2016)

## 2.7. CHINA

La Ley contra el Terrorismo de la República Popular China de 2015, en su artículo 3, define terrorismo como:

Proposiciones o acciones que crean pánico social, ponen en peligro la seguridad, violan a la persona o a la propiedad, o coercen organismos nacionales u organizaciones internacionales, a través de métodos tales como la violencia, destrucción e intimidación de tal manera de lograr objetivos políticos, ideológicos o de otra índole.

(Bilingual Counter-Terrorism Law, 2015)

## 2.8. ISRAEL

En Israel, la Ley para Combatir el Terrorismo, aprobada por el Parlamento el 15 de junio de 2016, lo define como una acción:

1. Conducida por un motivo ideológico, religioso o político;
2. Llevada a cabo con el objetivo de instaurar en el público miedo o ansiedad, o forzar al Gobierno israelí u otra agencia gubernamental, incluyendo la de un país extranjero, o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer un acto; o
3. Implica un acto real o una amenaza real de infligir un daño grave a uno de los siguientes:
  - a. el cuerpo o la libertad de una persona;
  - b. la seguridad o salud pública;
  - c. la propiedad, cuando las circunstancias implican una intención o una posibilidad real de infligir un daño grave a las personas o la seguridad y la libertad pública;
  - d. sitios religiosos, lugares de entierro y parafernalia religiosa; o
  - e. infraestructura, sistemas públicos o servicios esenciales, o la economía o el entorno del Estado

(Levush, 2016)

## 2.9. MÉXICO

En México, el Código Penal Federal (CPF) de 1931, modificado por última vez en marzo de 2018, determina que:

Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a este para que tome una determinación.

II. Al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional.

(Artículo 139)

## 2.10. CHILE

Modificada por última vez en 2015, la Ley 18314 (1989) dicta:

Constituirán delitos terroristas los enumerados en el artículo 2.º, cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias.

(Artículo 1º)

Podemos concluir, entonces, que existen elementos y atributos comunes que son de interés relevar en este estudio. Dado su incuestionable peso e influencia en el sistema internacional, las definiciones sobre terrorismo de los Estados Unidos y Rusia deben ser levantadas. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos aprobó la conceptualización del término del *Diccionario de Términos Militares y Asociados*, en cuya construcción se instalan como elementos centrales la violencia y la amenaza. Asimismo, se le otorga una definición al terrorismo internacional, donde se resalta el rol de los agentes no estatales, por sobre el terrorismo de Estado, como grupos subnacionales y agentes clandestinos. Pero en la Ley Federal de Rusia el eje está en los efectos políticos que una acción terrorista pudiera tener, por lo tanto, se consideran aspectos como su ideología. Al igual que los Estados Unidos, Rusia estructura un esquema de definición, tanto a nivel nacional como internacional, que incorpore la importancia global de la lucha antiterrorista.

China, a través de la Ley contra el Terrorismo, sigue la misma línea de las dos potencias anteriores, no obstante, agrega tópicos como violencia, destrucción e intimidación, siempre destacando que el evento terrorista va dirigido contra la sociedad o que busca generar consecuencias o cambio políticos. A estos elementos, la Unión Europea —en el *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*— suma sobre este concepto que tiene una alta connotación el hecho de obligar o presionar a un Gobierno u organización internacional a un acto de desestabilización o destrucción de sus propias estructuras.

A su vez, en Medio Oriente es importante conocer la realidad árabe-israelí, que ha tenido un permanente e histórico conflicto armado con estrategias y tácticas de guerra convencional e irregular. Es imprescindible analizar la Ley para Combatir el Terrorismo, que establece objetivos ideológicos, religiosos y políticos. Lo religioso cobra relevancia en el entendido de la situación geopolítica y las amenazas instaladas permanentemente en el discurso de grupos yihadistas, nacionalistas y de otros Estados contra Israel. También surgen como situaciones importantes la amenaza y el componente internacional, aspectos que, sin embargo, no establecen como un eje central al terrorismo de Estado.

Como antítesis a Israel, la Convención Árabe sobre la Supresión del Terrorismo de la Liga Árabe repara también en asuntos esenciales com la violencia y la amenaza, pero suma la agenda individual o colectiva, destacándose siempre la posibilidad de que un acto terrorista sea llevado a cabo por una organización. Lo interesante en este caso es que, casi diez años después, la Liga Árabe emitió una resolución en la cual dejaba explícito que sus políticas de lucha contra el terrorismo no contradicen y complementan la estrategia de la ONU. Mientras, en las Américas, las definiciones son similares o la mayoría de los elementos son coincidentes, salvo en el aspecto religioso. La OEA, en la Declaración de Lima, habla de violencia deliberada, que busca crear caos y temor, lo que constituye una actividad delictiva repudiable. En este panorama, si bien existen coincidencias entre la mayoría de los investigadores sobre la posibilidad de colegir ciertos elementos comunes a la hora de elaborar un contenido para terrorismo, muchos expresan que es algo complejo. En base a Weinberg, Pedahzur y Hirsch-Hoefler (2010), hemos seleccionado diez de los veintidós factores que componen la construcción de la definición de terrorismo:

**Tabla n.º 6. Factores para la definición de terrorismo.**

POSICIÓN	ELEMENTOS DE LA ACCIÓN TERRORISTA
1	Violencia
2	Política
3	Énfasis en el terror y miedo
4	Amenaza
5	Efectos psicológicos y reacciones
6	Diferentes víctimas-objetivo

7	Propósito, planificación, sistematización y acción organizada
8	Método de combate, estrategia y táctica
9	Extra-normalidad, en violación de reglas aceptadas, sin restricciones humanitarias
10	Coerción, extorsión, inducción al financiamiento

Fuente: Weinberg, Pedahzur y Hirsch-Hoefler (2010).

Es probable que, pese a exponer latamente distintas definiciones sobre el término terrorismo, ninguna satisfaga el ejercicio intelectual y, más aún, la discusión política del término se profundice o continúe. Este ejercicio presenta el resultado final del proceso de trabajo para construir una posición frente al concepto en cuestión, demostrando que el 11-S obligó a modificar o revisar a todas las declaraciones de principios, cuerpos legales, tratados o resoluciones de Estados y organismos internacionales.

Tomando el trabajo de Weinberg, Pedahzur y Hirsch-Hoefler, se estima que existe un criterio similar sobre qué elementos son parte de la acción terrorista, lo cual se infiere de las mociones presentadas. Sin embargo, la complejidad de construir una definición se debe al excesivo carácter político de la discusión y a los objetivos particulares de cada país u organismo del sistema internacional.

Pasada una década del 11-S y a la hora de hacer un balance y un examen en torno a la discusión sobre terrorismo, han surgido cuestionamientos y voces críticas acerca de cómo se trató este fenómeno por parte del mundo académico y expertos. El académico referente en estas materias, Bruce Hoffman (2011), referencia a Walter Laqueur para sintetizar el problema.

Diez años de debates sobre tipologías y definiciones, argumentó [Laqueur], no han mejorado nuestro conocimiento del tema en un grado significativo. Su conclusión empírica y de sentido común fue que el estudio del terrorismo debe ser manejado con un mínimo de teoría.

(p. 669)

Es por ello que, con la irrupción de Al Qaeda, se inició un debate sin precedentes respecto de la discusión epistemológica y ontológica sobre el término terrorismo, con el objetivo de re-analizarlo y re-conceptualizarlo. Hoffman (2006, p. 19) refleja esta situación indicando que los ataques del 11-S redefinieron el concepto de terrorismo, y señala que “un embate terrorista tan

masivo e importante requería nada menos que una respuesta igualmente comprensiva y de gran alcance”.

Así, uno de los ejes fundamentales en la discusión académica es determinar si el término terrorismo es definible o no. Se debe tener en cuenta que los efectos de este análisis no solo afectan al ámbito académico, sino que también tienen consecuencias muy concretas en lo político y lo jurídico.

Para este debate se hace necesario recurrir nuevamente a Alex P. Schmid (2011). Queda en evidencia que se trata de uno de los académicos que más se ha esforzado por articular la discusión sobre el terrorismo, quien trabajó por años en la elaboración de lo que denominó Definición Académica Consensuada. Para su construcción, Schmid se sirvió metodológicamente de las respuestas de noventa y un expertos que intentaron definir el terrorismo (p. 43). La Definición Académica Consensuada se sostiene en doce puntos:

1. El terrorismo se refiere, por una parte, a una doctrina sobre la presunta efectividad de una forma especial o táctica de violencia política coercitiva generadora de temor y, por otro lado, a una práctica conspirativa de acción violenta directa, demostrativa y calculada, sin restricciones morales o legales, dirigida principalmente a civiles y no combatientes, realizada por sus efectos propagandísticos y psicológicos en diversas audiencias y partes en conflicto.
2. El terrorismo como táctica se emplea en tres contextos principales: I) represión estatal ilegal; II) agitación propagandística de actores no estatales en tiempos de paz o fuera de las zonas de conflicto; III) como una táctica ilícita de guerra irregular empleada por actores estatales y no estatales.
3. La violencia física o amenaza de la misma empleada por los actores terroristas involucra actos de violencia letal monofásicos (bombardeos y asaltos armados), incidentes amenazantes para la vida de fase dual (raptos, secuestros y otras formas de toma de rehenes para negociación coactiva), así como también secuencias de acción de multifase (como en “desapariciones” que involucran secuestro, detención secreta, tortura y asesinato).
4. La victimización terrorista pública (publicitada) inicia un proceso comunicativo basado en la amenaza por la cual, por un lado, demandas condicionales son hechas a individuos, grupos, Gobiernos, sociedades o secciones de esta, y, por otro, los perpetradores terroristas persiguen el apoyo de circunscripciones específicas basadas en vínculos étnicos, religiosos, afiliaciones políticas y similares.

5. En el origen del terrorismo yace el terror –miedo instilado, pavor, pánico o simple ansiedad–, difundido entre quienes se identifican o comparten similitudes, con las víctimas directas, generado por alguna de las modalidades del acto terrorista, su brutalidad impactante, la falta de discriminación, su cualidad simbólica o dramática y la indiferencia hacia las normas de la guerra y los marcos punitivos.
6. Las víctimas principales de los ataques terroristas no son, en general, alguna de las Fuerzas Armadas, sino usualmente civiles, no combatientes u otras personas inocentes e indefensas que no tienen responsabilidad directa en el conflicto que genera los actos de terrorismo.
7. A diferencia del asesinato clásico, donde la víctima y el blanco coinciden, las víctimas directas no son el objetivo último, sino que sirven como generador de un mensaje, ayudado inconscientemente por los valores noticiosos de los medios de comunicación masiva, que alcance a varias audiencias y partes involucradas de un conflicto que se identifican sea con la situación de las víctimas o con la causa profesada por los terroristas.
8. Las fuentes de la violencia terrorista pueden ser perpetradores individuales, grupos pequeños, difusas redes transnacionales, así como también un actor estatal o agente clandestino patrocinado por el Estado (escuadrones de la muerte y equipos golpeadores).
9. Tan pronto como muestra similitudes con los métodos empleados por el crimen organizado, así como aquellos encontrados en crímenes de guerra, la violencia terrorista es predominantemente política –usualmente en su motivación–, pero casi siempre en sus repercusiones sociales.
10. El intento inmediato de los actos terroristas es aterrorizar, intimidar, polarizar, desorientar, desestabilizar, coercer, compeler, desmoralizar o provocar al público objetivo o a la parte de un conflicto con la esperanza de conseguir de la inseguridad resultante un resultado de poder favorable, por ejemplo, obtener publicidad, extorsión de dinero por rescate, conseguir sumisión a las demandas terroristas y/o movilizar o inmovilizar a sectores del público.
11. Las motivaciones para utilizar el terrorismo cubren un amplio rango, que incluye reparaciones por supuestos agravios, venganza personal o vicaria, castigo colectivo, revolución, liberación nacional y la promoción de diversas causas y objetivos políticos, sociales, nacionales o religiosos.
12. Los actos de terrorismo, raramente únicos, forman más bien parte de una campaña de violencia autónoma, cuyo carácter seriado de los actos de violencia y la amenaza de futuras acciones crean un clima penetrante de miedo, que permite a los terroristas manipular los procesos políticos.

(Schmid, 2011, p. 86-87)

Pese a los esfuerzos de especialistas como Alex P. Schmid, otros autores rechazan la posibilidad de realizar una definición consensuada de terrorismo –aunque coinciden en que existen elementos comunes–, principalmente por el significado político y por el uso de este vocablo y sus implicancias. El término “terrorismo” tiende a confundir y a polemizar, por lo cual debe ser sustituido por otras nociones que permitan una mejor comparación y cartografía de los fenómenos de violencia política cubiertos por este término (Bigo, 2005, p. 6).

También contrario a la definición de Schmid es Richard Jackson (2008), quien puede ser considerado uno de los investigadores más importantes de la línea crítica de estudios sobre terrorismo. En su trabajo, delinea el problema de la definición de terrorismo y plantea un estatus ontológico inseguro ligado a lo cultural-político negativo y al abuso de la utilización del término terrorismo por parte de políticos y académicos. Asimismo, el autor propone que, pese a estas dificultades, es necesario continuar con la discusión.

En la actualidad hay un amplio campo de investigación, enseñanza y promoción en torno al concepto de terrorismo, con numerosas revistas, conferencias, programas de enseñanza, centros de investigación, oportunidades de financiación y puestos de asesoramiento. Negarse a emplear el término o participar en debates sobre su definición y aplicación en la investigación es, una vez más, arriesgarse a la marginación y la irrelevancia dentro de este contexto académico más amplio.

(Bigo, 2005, p. 29)

El investigador vasco Joseba Zulaika (2016) va más allá y plantea la definición de terrorismo como un problema eminentemente epistemológico, en el que el dilema es separar la verdad de la falsedad. Al respecto, aplica el teorema de Thomas, de Robert Merton, según el cual las situaciones definidas como reales lo son en sus consecuencias. Por tanto, “en términos ontológicos, las preguntas que debemos abordar tienen que ver con qué es engaño y qué es el terrorismo real, y cómo se constituyen entre sí” (p. 94). Timothy Sahanan (2016) explica que algunos especialistas señalan que el terrorismo es absolutamente identificable y otros se abren a la posibilidad de que el estudio del terrorismo cierre su discusión. Por ello realiza un doble planteamiento ontológico:

Por un lado, los objetivistas asumen, típicamente, que el terrorismo es real, una forma distintiva de violencia política caracterizada por elementos objetivos epistemológicamente identificables. Los subjetivistas, por contraste, toman la visión de que el “terrorismo” yace completamente en la mira del espectador, o es un término cínicamente contado para avanzar en agendas personales o políticas. Algunos académicos concluyen que definir terrorismo debería ser abandonado al ser inherentemente confundido y mal concebido.

(Sahanan, 2016, p. 226)

Por último, si bien es comprensible que el término terrorismo no se puede definir, entre múltiples razones por ser una condición ontológica inestable (Jackson, 2008, p. 29), o que, en definitiva, existe un amplio universo de definiciones con las cuales se debe convivir, es evidente que el 11-S generó un nuevo debate al potenciar y posicionar a la temática del terrorismo en la línea de la frontera académica. A raíz de ello, se genera la importancia de conocer cómo se da la discusión sobre esta materia y sus principales lineamientos.

### **3. Los estudios de terrorismo y su debate después del 11-S**

Luego del 11-S emergió una gran cantidad de análisis sobre el fenómeno terrorista generado por Al Qaeda. Sin embargo, ya existía un vasto trabajo intelectual que reflexionó desde la actuación de grupos violentistas de América Latina o África hasta la situación de acciones de este tipo en Europa, o de agrupaciones tan variadas que van desde la extrema derecha a la extrema izquierda: desde la variable nacionalista (ETA), la religiosa (el IRA, Hezbolá), la anarquista o diversos movimientos con causas de liberación nacional influidos por la Guerra Fría.

Evidentemente, el potenciamiento mediático de Al Qaeda y sus asociados supuso un desafío altamente complejo para la comunidad académica y los expertos en asuntos internacionales. En este contexto, los estudios de terrorismo empezaron a tener una importancia evidente y, más aún, su vinculación con las relaciones internacionales se hizo cada vez más estrecha, lo que permitió el surgimiento de una gran cantidad de centros de estudios, *think tanks* y universidades, que se volcaron a estudiar y analizar este fenómeno prácticamente en todo el mundo. Laqueur (2004, p. 7) sitúa en un contexto secundario la importancia de los

asuntos relativos a terrorismo previos al 11-S. Para ello, hace una valoración sobre este asunto y su lugar en el debate.

El terrorismo ha estado en la agenda internacional por un largo tiempo, pero hasta hace muy poco estuvo relegado a un lugar humilde (...) Es cierto, su aprehensión aguda está destinada a declinar si no se producen grandes ataques durante un tiempo considerable (...) Solo podía ser esperable que hubiese voces argumentando que los eventos de septiembre de 2001 habían sido únicos e improbables de ocurrir, considerando que el tiempo había pasado sin el suceso de ningún ataque terrorista mayor.

Con todo, quedó en evidencia que los estudios de seguridad toman una importancia exponencial. Sin embargo, también surge con una inusitada fuerza una propuesta o línea de investigación específica que se instala dentro de la comunidad académica: los estudios de terrorismo.

### 3.1. ORTODOXOS Y CRÍTICOS

El surgimiento de los estudios de terrorismo se puede situar en la segunda mitad del siglo XX ligado al aumento de la relevancia del terrorismo internacional en los años setenta (Fernández de Mosteyrín, 2016, p. 147). Ícono de este periodo son los secuestros aéreos por parte de grupos terroristas europeos y de Medio Oriente, apoyados por distintos Estados.

No obstante, es posterior a los ataques del 11-S, con el advenimiento de la GCT como nuevo contexto sociopolítico, que el campo adquiere sus características actuales a partir de “la emergencia de perspectivas críticas nacidas como reacción a la GCT y a las políticas domésticas y sus excesos” (Fernández de Mosteyrín, 2016, p. 146). Bajo el amparo de la discusión sobre los ataques del 11-S y la globalización de Al Qaeda y sus aliados, surgen los estudios críticos de terrorismo, para algunos menos “emotivos” y distantes del fenómeno en cuestión. Estos se contraponen a los estudios tradicionales u ortodoxos, también llamados el “paradigma dominante” (Fernández de Mosteyrín, 2016, p. 153).

Desde los postulados de Max Horkheimer y Mark Hoffman, Toros (2012) resume una distinción general de ambas líneas investigativas. Así, por un lado, la teoría tradicional ve al mundo como una suma total de hechos que deben ser aceptados, adopta

funciones calculatorias y de registro y procura mejorar el sistema sin desafiarlo. La teoría crítica, en cambio, considera que los abusos son consecuencia de las estructuras sociales, que la sociedad requiere cambios radicales, y que, por tanto, se necesita considerar las categorías valóricas de “mejor, útil, apropiado, productivo, valioso”, para evitar tomarlas como “presuposiciones no científicas” (p. 18). Teniendo presente el desafío expuesto, se organizaron las líneas de pensamiento y sus posiciones de una serie de autores representantes de las corrientes ortodoxa y crítica, con el propósito de abrir un debate general. Los académicos escogidos destacan por su influencia en el establecimiento de los temas que se discuten en el campo de los estudios sobre terrorismo post 11-S.

La complejidad del debate va siendo determinada por una comunidad académica que trata las materias de seguridad y terrorismo con una urgencia inusitada, dado que el fenómeno, al menos en los primeros años, estuvo en vertiginosa expansión global. Para determinar a los autores ortodoxos se utilizó como principal herramienta la tabla de “los 47 miembros nucleares de la comunidad académica de los Estudios de Terrorismo de Raphael” (citado en Schmid, 2011, p. 465). Asimismo, hemos revisado diferentes consorcios académicos y centros de investigación desde los cuales escogimos a los principales investigadores y referentes en estudios ortodoxos o tradicionales: Bruce Hoffman, Walter Laqueur, Paul Wilkinson, Martha Crenshaw, Grant Wardlaw, David C. Rapoport, Max Taylor, Alex P. Schmid, Fernando Reinares y Brian Jenkins. Podemos señalar, además, que la editorial Routledge es una de las líderes en la publicación de libros, compilados y artículos de revista en los estudios de seguridad y terrorismo, y aún a los principales autores del debate. Hemos tomado como referencia dos fuentes de esta casa editora: *Critical Terrorism Studies. A new research agenda* (2009), y *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies* (2016), además de otros textos referenciales. Así se coligió que los principales autores de este enfoque intelectual son los siguientes: Richard Jackson, Harmonie Toros, Joseba Zulaika, Lisa Stampnitzky, Michael Stohl, Ken Booth, Noam Chomsky, Lee Jarvis, Andrew Silke y Jeroen Gunning.

### 3.2. LOS CUATRO EJES CENTRALES SOBRE LA DISCUSIÓN DE LOS ESTUDIOS DE TERRORISMO

A partir del análisis de los distintos investigadores, entre ellos Fernández de Mosteyrín (2016), esta investigación determinó que existen cuatro ejes centrales que se vislumbran entre ambas líneas académicas a la hora de explicar el fenómeno del terrorismo y que presentamos a continuación.

#### 3.2.1. *Terrorismo de Estado*

La inclusión u omisión de la violencia de Estado en la definición del terrorismo es un factor de alta controversia, que marca un quiebre entre las perspectivas ortodoxas y críticas. Así, por una parte, los autores tradicionalistas tienden a dejar de lado la violencia estatal; por otra, los críticos creen no solo en su posibilidad, sino que también postulan ejemplos y situaciones que dan cuenta de su actualización.

En su definición de terrorismo, Hoffman (2006) establece que esta clase de violencia es perpetrada “por un grupo subnacional o una entidad no estatal” (p. 40). Esta cuestión se refuerza cuando el autor sentencia en otro texto que “el terrorismo es una táctica del débil, está diseñado para compensar las desventajas de apertura del grupo de oposición y situarlo en un pie de jugada más igualitario con el Estado” (Hoffman y McCormick, 2004, p. 245). Por su parte, Wilkinson (2011) acepta que el terrorismo sí puede ser utilizado por regímenes y Gobiernos, sin embargo, bajo el contexto de democracias liberales, “la mayor amenaza de terror es poseída por movimientos o grupos no estatales que buscan destruir o socavar los Gobiernos e imponer su propia agenda mediante la intimidación coercitiva” (p. 6). Ello no quita que el terrorismo estatal se sitúe frecuentemente como un antecedente que contribuye al surgimiento de grupos terroristas subestatales (Ranstorp y Wilkinson, 2008, p. 14). Por último, para Rapoport (2008) la clave del terrorismo, sea estatal o no, es su característica ilegítima: se trata de “una violencia extra-normal que va más allá de las reglas (informales y formales) que gobiernan la coerción” (pp. 2090- 2091).

Desde la vereda crítica, Stampnitzky (2017) toma la misma caracterización del terrorismo como violencia ilegítima, pero para dar cuenta de cómo la etiqueta es resistida por violencias designadas legítimas: “El ejemplo más apropiado aquí podría ser

la cuestión del ‘terrorismo de Estado’ en sí, y la lucha por saber si esto puede ser incluso una posibilidad” (p. 8). La reivindicación del terrorismo de Estado es uno de los rasgos principales presentes en las conceptualizaciones críticas. Se trata, justamente, de hacer un cuestionamiento a las caracterizaciones tradicionalistas, para dar cuenta de sus sesgos e instrumentalización. La cuestión, por tanto, no es definir el terrorismo, sino saber qué es lo que define (e ignora) (Stampnitzky, 2017 p. 8).

Debido a que los estudiosos del terrorismo han visto la violencia estatal y el terrorismo de Estado como los límites de los estudios sobre terrorismo, no consideran cómo las opciones en la estrategia antiterrorista de la administración Bush permite, acepta o ignora la violencia de los Estados reclutados, con efectos deletéreos no solo para las poblaciones reprimidas, sino también para los esfuerzos de los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo (Stohl, 2008, p. 5).

Son cuestiones que se repiten también en Jackson (2008), para quien el problema no es tanto la elaboración de una definición como el hecho de que su aplicación “se restringe con demasiada frecuencia –por cualquier razón– a un estrecho conjunto de actores que a menudo coinciden con los actuales intereses estratégicos de las potencias occidentales” (p. 30). Se trata, entonces, de una concepción reforzada por Ranstorp y Wilkinson (2008), quienes indican que “una distinción básica es entre el uso del terror por los Estados, y el uso como arma por parte de grupos subestatales. El primero ha sido mucho más letal y, frecuentemente, ha sido un antecedente de una causa contribuyente al terrorismo subestatal” (p. 14).

### *3.2.2. Nivel de amenaza del terrorismo*

Críticos y ortodoxos difieren también al momento de ponderar el grado de amenaza que representa el terrorismo internacional luego del 11-S. En primera instancia, Hoffman (2002, pp. 313-314) destaca las dificultades que se tienen a la hora de inhibir la amenaza y caracteriza al terrorismo como

(...) el tiburón arquetípico del agua. Debe estar constantemente moviéndose hacia adelante para sobrevivir (...) mientras mejores, más determinados y sofisticados sean los terroristas siempre, por tanto, encontrarán una manera de continuar con su lucha (...) los

países democráticos que valoran la libertad personal y las libertades civiles fundamentales se mantendrán vulnerables al terrorismo.

Wilkinson (2011), por su parte, identifica dos tipos de terrorismo: uno “potencialmente corregible” y otro “incorregible, que tiene tales objetivos absolutistas y máximos, y significa una amenaza tan importante para la vida y el bienestar de las comunidades civiles, que el único recurso es utilizar todas las medidas para suprimir el grupo” (p. 7).

Para Rapoport (2008), el terrorismo moderno se caracteriza por su “alcance global” (p. 2091). Para Wilkinson, sin embargo, esta cuestión es uno de los elementos principales que distingue el “nuevo terrorismo de la red Al Qaeda” (2011, p. 8). La especificidad de la amenaza de Al Qaeda es una cuestión ampliamente debatida desde las líneas ortodoxas. Para Crenshaw (2007), la variación que presenta el terrorismo islamista en cuanto a los objetivos, métodos y formas de organización con respecto otros movimientos más tradicionales es una cuestión de grado, no de clase: “El proceso fundamental del terrorismo no ha variado” (p. 77).

En cualquier caso, según algunos académicos, los atentados del 11-S hicieron necesario que se considerara el terrorismo como la mayor amenaza a la seguridad internacional y nacional. La intensidad percibida de tal desafío depende tanto de las consecuencias materiales del ataque del 11-S como de aspectos subjetivos (Crenshaw, 2007, p. 77). La gravedad que representa el terrorismo hace que su lucha para inhibirlo se considere

(...) una batalla larga, dura, difícil y una guerra sin fin [*así*], tanto el terrorismo como la guerra de guerrillas son fenómenos intemporales que no pueden ser erradicados a la fuerza; derrotados decisivamente en términos militares convencionales; o simplemente resueltos.

(Hoffman, 2011, p. 670)

A su vez, los autores críticos invierten el problema, preguntándose por cómo los niveles de amenaza del terrorismo son construidos a partir de los discursos y acciones que conforman la GCT, legitimando políticas excepcionales (Fernández de Mosteryín, 2016, p. 159). Los conceptos de *securitización* e *inflación de la amenaza* adquieren relevancia dentro de este panorama, por ejemplo (Bigo 2008), plantea que la discusión sobre el fenómeno está condicionada por un marco específico, la narrativa del

“terrorismo global”, que silencia “cualquier discusión sobre los orígenes de la violencia, sus elementos políticos, su simetría, y cualquier cuestionamiento de la idea de que la violencia es la única manera de detener la violencia” (pp. 72-73). Este mismo marco dificulta el planteamiento de medidas antiterroristas eficaces: si la retórica del terrorismo global prevé a un enemigo sin demarcación territorial, ¿entonces cómo se puede contrarrestar? (Bigo, 2008, p. 71). Zulaika (2016) enfatiza también el aspecto discursivo del fenómeno, que para él toma elementos de “la retórica y las formas de la ficción” (p. 96). Desde la perspectiva crítica, por tanto, el énfasis no está situado tanto en la gravedad del terrorismo, sino en las consecuencias del actuar de la administración Bush en la propia constitución de la amenaza.

### 3.2.3. *Terrorismo religioso como elemento prevalente*

La tercera diferencia subyace en las razones que los autores, desde ambas veredas teóricas, utilizan para explicar el surgimiento de redes terroristas. El punto de quiebre principal se asienta en la religión – más específicamente el islam – como causa principal del terrorismo contemporáneo. De acuerdo con Fernández de Mosteryín (2016), las teorías tradicionales se caracterizan por subrayar el papel de la religión en el terrorismo, y explicar la radicalización de los individuos en términos de fanatismo y desde la psicología (p. 158). En esa línea, por ejemplo, Hoffman (2002) destaca la necesidad de buscar explicaciones que den cuenta del “núcleo de [los] objetivos y motivaciones, y apreciar cómo estas consideraciones afectan las decisiones sobre tácticas y blancos [de los terroristas]” (p. 313). Para Crenshaw (1990), en tanto, también el uso del terrorismo como táctica es “una decisión deliberada hecha por una organización por razones políticas y estratégicas” (pp. 7-8).

Al plantear su teoría de las cuatro olas del terrorismo moderno, Rapoport (2004) define el cuarto periodo actual como la ola religiosa: “Hoy en día la religión tiene un significado vastamente distinto, supliendo las justificaciones y principios organizativos del Estado (...) el islam está en el corazón de la ola” (p. 61). Es una opinión compartida por Laqueur (2004), según la cual, hoy en día, el motivo principal del terrorismo yace en la mayor importancia del fanatismo político-religioso, sobre todo del islamismo radical (p. 8). Tales perspectivas se pueden asociar también a la clasificación de movimientos terroristas hecha por Wilkinson

(2011), quien identifica tres tendencias principales: grupos etnonacionalistas, grupos ideológicos y grupos religioso-políticos (p. 7).

Desde las perspectivas críticas, por su parte, el terrorismo religioso pierde su carácter extraordinario para ser analizado en conjunto con otros procesos sociales, desde sus “causas estructurales” (Fernández de Mosteryín, 2016, p. 159). En esa línea, podemos destacar los trabajos de Toros (2015), quien realiza una aproximación al terrorismo desde la teoría de resolución de conflictos. Para la autora, este tipo de violencia política es “una estrategia usada en conflictos por actores que creen que es la mejor táctica para adoptar en un tiempo dado (...) El terrorismo no puede ser entendido fuera del conflicto del cual forma parte” (p. 5). Se hace evidente que, como estrategia, el terrorismo es un medio y no un fin que depende de la naturaleza de los movimientos. El apellido religioso cumple entonces una función instrumentalizadora:

Hay, después de todo, muchos ejemplos de grupos de inspiración religiosa que no son ni más violentos ni menos pragmáticos que sus homólogos seculares o étnicos (...) Nuestra comprensión del terrorismo religioso revelaría que tal interpretación tiene una utilidad obvia para legitimar ciertas políticas estatales.

(Gunning y Toros, 2009, p. 90)

Por su parte, Gunning (2009), desde la teoría de los movimientos sociales, llega a poner en duda la etiqueta misma de organización terrorista, puesto que tal caracterización destaca la excepcionalidad de las tácticas terroristas, ignorando el resto del “repertorio de acción de una organización, sus interacciones con el movimiento social más amplio y la naturaleza temporal de su recurso a las tácticas terroristas” (p. 162).

#### *3.2.4. Manipulación política sobre el término terrorismo*

Jackson (2008, p. 29), dándole un rol relevante al discurso, se plantea desde la legítima duda de cómo la discusión académica puede ser manipulada hacia una audiencia determinada con fines políticos. Expresa que el rótulo de terrorismo posee un poder normativo, dependiente de los casos sobre los que se aplica. Sobre este punto, el autor realiza la siguiente crítica:

La selectividad y el sesgo de los estudiosos del terrorismo y los líderes políticos en el pasado han socavado seriamente este proyecto al hacer que parezca que el término está reservado únicamente a los enemigos de Occidente. Sin embargo, yo diría que esto proporciona una razón para el compromiso crítico más que la retirada y la capitulación en la lucha discursiva.

Por su parte, Stampnitzky (2013) postula que, en el campo de los estudios de terrorismo, los académicos tienen poco control de la producción de conocimiento. Así, “las críticas que se centran en los expertos en terrorismo como los productores de significados politizados tienden a eludir el hecho de que los mismos expertos en terrorismo son significativamente restringidos, por lo que he llamado la política de anti-conocimiento” (pp. 201-202). Tal manipulación discursiva se puede explicar según Toros y Gunning (citado en Jackson, 2011), quienes remarcan que, aunque se puedan identificar “regularidades en la actividad humana”, estas siempre serán un producto del “contexto social y no “hechos objetivos” (p. 118).

La verdadera realidad del terrorismo consiste en convertirse en un catalizador para confundir diversos niveles semánticos de acciones lingüísticas, rituales y militares: la realidad y el engaño (...) Una ontología válida del terrorismo debe mantener bajo control el principio básico de las relaciones mapa/territorio [para lo cual una teoría válida del juego y la fantasía podría ser tan relevante como las teorías de la guerra] y debe investigar la dinámica del terrorismo/contraterrorismo, cosa que es constitutiva de todo el fenómeno.

(Zulaika, 2016, p. 108)

Los académicos de la corriente tradicionalista tienden, por su parte, a desentenderse del problema discursivo del terrorismo, aunque no dejan de reconocer la dimensión política que posee. Sin embargo, el problema para ellos es cómo los perpetradores buscan realizar cambios en los balances de poder recurriendo a la táctica. Este es el sentido que mantienen las siguientes palabras:

Terrorismo, en el uso contemporáneo del término más ampliamente aceptado, es fundamentalmente e inherentemente político. También, ineludiblemente refiere al poder: la búsqueda de poder, la adquisición de poder, y el uso del poder para conseguir un cambio político. Así, terrorismo es violencia —o, igualmente importante, la

amenaza de violencia— usada y dirigida en la obtención de, o en servicio de, un objetivo político.

(Hoffman, 2006, pp. 2-3)

Como indica Hoffman, existe un énfasis en el aspecto instrumental del terrorismo, siendo este “planeado, determinado y premeditado. El desafío que los analistas enfrentan es identificar y entender la lógica interna y racional que motiva a los terroristas y anima el terrorismo” (p. 313). Crenshaw (1990) insiste en el mismo punto al manifestar que este tipo de violencia “se puede ver como una decisión deliberada hecha por una organización por razones políticas y estratégicas, en vez de un resultado no deseado de factores psicológicos o sociales” (p. 8). Para la autora, se hace imprescindible tomar el “razonamiento estratégico como una posible motivación, al menos, como antídoto contra estereotipos de ‘terrorista’ como fanáticos irracionales” (Crenshaw, 1990, p. 24).

A partir de las hipótesis indicadas, concluimos que los ataques a los Estados Unidos en 2001 posicionaron a los estudios de terrorismo como una disciplina relevante dentro los estudios de seguridad, estableciéndose dos corrientes principales: los ortodoxos u tradicionales y los críticos.

Del análisis se puede colegir que no existe un consenso, y lo más probable es que no lo habrá, para definir el término terrorismo: ni en el sistema internacional, ni en los Estados, ni en el mundo político ni en la academia. Esto, debido a una serie de factores que van desde lo político a lo psicológico o cultural, lo que claramente complejiza su estudio y aplicación a la hora de comprender este fenómeno, sobre todo después del 11-S. Hemos querido demostrar la relación entre el terrorismo y la religión, dando cuenta del estructuramiento de una amenaza que concita interés en materia de seguridad internacional. El factor religioso condiciona la existencia de un tipo de terrorismo y genera el terrorismo religioso, que se posiciona en el espectro internacional como la principal amenaza post 11-S, debido a sus pretensiones globales, al uso indiscriminado de la violencia contra todo tipo de blancos, al factor civilizacional y a su ideología.

En definitiva, el factor más relevante es que Al Qaeda se transformó en una amenaza de magnitud no solo por sus acciones, sino también por su ideología, cuya estructura de pensamiento se expandió para dotar de un soporte de supuestos y principios a cientos de grupos yihadistas repartidos por el mundo y que

incluyeron, en ese entonces, al naciente Estado Islámico, ubicado en Iraq. La ideología es, finalmente, un aspecto relevante para conocer “qué piensan” los yihadistas y cuál es la discusión ideológica.



### Capítulo 3

## Terrorismo religioso: el yihadismo como amenaza para la seguridad global

Quizás el estrecho del Bósforo no sea una frontera natural tan angosta como se aprecia cuando uno lo observa desde algunas de sus riberas. Por el contrario, pese a los escasos veinte kilómetros que separan Europa de Asia, a la hora de plantear algún tipo de sociedad o alianza política, estos kilómetros parecen aumentar en centenares. Turquía desea incorporarse a la Unión Europea y, sin embargo, todo indica que esta aspiración nacional no se verá rubricada en el corto plazo. En el actual escenario, da la impresión que los europeos pretenden incorporar a una Turquía no turca. En pocas palabras, unir la ribera occidental en lugar de la oriental, esa que alberga más mezquitas —no las más conocidas, como la mezquita Azul o Santa Sofía—, escuelas coránicas y se siente la presencia del islamismo reflejado en un paisaje donde en cada esquina hay mujeres con velo. Esto es solo un reflejo que evidencia que el islam es determinante para entender una de las dinámicas más complejas dentro del escenario internacional.

Para examinar la problemática del islam como opción política es necesario remontarse a 1967. Esa fecha no solo marcó la mayor derrota de los ejércitos árabes a manos de Israel, sino que también significó el fracaso del nacionalismo en Medio Oriente. Fue entonces cuando el mundo árabe comenzó a mirar al islamismo como la solución a sus problemas, entre ellos, el colonialismo. Así las cosas, los Hermanos Musulmanes y otros grupos islamistas, primero en Egipto y después en toda la región, empezaron a ganar espacios que hasta entonces les habían estado vedados. Mientras se sucedían estos hechos, casi en forma paralela emergieron grupos islamistas violentos, que utilizaron el terrorismo para conseguir sus objetivos político-religiosos intentando acelerar procesos para la consecución del poder. Estos grupos comenzaron a transformarse en un problema regional y, posteriormente, en uno global.

Antes de tratar la problematización del terrorismo religioso ligado a Al Qaeda, se debe tener presente que, siendo aspectos distintos el fundamentalismo y la violencia terrorista, no son acciones exclusivas del islam o del islamismo. Por el contrario, prácticamente en todas las religiones existe una derivación o

interpretación coercitiva y, además, una opción que promueve el retorno a las fuentes originarias. El uso de la violencia ilegítima puede verse en grupos racistas ligados al fundamentalismo cristiano, que han generado una serie de acciones terroristas en los Estados Unidos con atentados que han provocado la muerte de centenares de civiles, o en entidades judías ortodoxas que afirman que la destrucción del Estado de Israel es necesaria para alcanzar la real pureza de la sociedad. Lo mismo ocurre con el budismo y el hinduismo, que han llevado a cabo acciones terroristas en Asia Central y en el Sudeste Asiático.

No obstante, y dado que se analizó el terrorismo post 11-S, en esta parte se observa el fenómeno yihadista llevado a cabo por Al Qaeda, cuya respuesta fue la GCT impulsada por los Estados Unidos. Es una estrategia que puede ser interpretada como un código que busca justificar la táctica antiterrorista global de los Estados Unidos y su ambición de predominio hegemónico en el mundo, pero también, al hablar de código, debiéramos discutir de ideología. Las diversas interpretaciones históricas del término permiten describir de mejor forma el debate que ha surgido en torno al concepto en cuestión. Consecuentemente, estos elementos permiten ir acercándonos a la noción de la ideología que inspira a Al Qaeda, y que de paso justificaron el despliegue de la GCT.

Lo anterior explica el análisis de este fenómeno que afecta y moldea al sistema internacional, debido a que, después de los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono, el terrorismo religioso se erigió como el principal tipo de terrorismo, suscitando que, Al Qaeda, y posteriormente el Estado Islámico, sean objetos de permanente estudio y análisis. En esta línea, Keohane explica la relación entre el 11-S y religión:

Los ataques del 11 de septiembre revelaron que todas las corrientes y teorías sobre política mundial son implacablemente seculares con respecto a la motivación. Ignoraron el impacto de la religión, a pesar del hecho de que los movimientos políticos que han sacudido al mundo, a menudo, han sido alimentados por el fervor religioso. Ninguna se toma muy en serio el deseo humano de odiar o dominar.  
(Keohane, 2002, p. 31)

En este capítulo se emplean herramientas de los estudios generales descriptivos, que buscan, mediante el análisis de los datos, estudiar los aspectos ideológico-políticos que se relacionan con el fenómeno del terrorismo religioso, y en este caso específico,

sobre la visión violenta que tienen algunos grupos reduccionistas como Al Qaeda<sup>14</sup> ¿Cuál es la principal amenaza para el sistema internacional post 11-S? ¿Cuál es el problema central del yihadismo liderado por Al Qaeda para la seguridad? ¿Cuál es la ideología que profesa Al Qaeda? ¿Qué rol juegan los grupos yihadistas en el concierto internacional? Estos interrogantes se relacionan con las siguientes hipótesis:

- Luego del 11-S, el terrorismo de corte religioso se transformó en la principal amenaza para la seguridad.
- El centro o eje del problema de la visión violenta del islam que profesa Al Qaeda es la interpretación o hermenéutica parcial y propia que tiene un grupo minoritario con pretensiones globales.
- La ideología que promueve Al Qaeda es el salafismo yihadista, diseminado globalmente tras el 11-S.
- Al Qaeda y sus aliados, y posteriormente el Estado Islámico, son agentes no estatales que se han transformado en el eje central del terrorismo internacional, específicamente, del terrorismo religioso.

En definitiva, la violencia, al igual que en el resto de las religiones está presente en distintos momentos de su historia. En el caso del islam, la interpretación de las fuentes ha complejizado una visión unívoca de los musulmanes, lo que ha permitido el surgimiento de lecturas extremas o violentas, sobre todo en el siglo XX, en sectores minoritarios. Esto, sumado a un contexto complejo como una historia común basada en una carga colonial y en la explotación económica, una visión de Occidente hacia el mundo árabe orientalista o de superioridad, más el apoyo a dictaduras y gobiernos déspotas, y un conflicto político-militar multifactorial, como la causa palestina o la guerra civil del Líbano, permiten las condiciones para el surgimiento de grupos o sectores que consideran al terrorismo como un método legítimo de lucha para instaurar un proyecto político-religioso, en el caso de Al Qaeda, a nivel global.

---

Este capítulo recoge contenidos de la tesis para la obtención del grado de magíster en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe), denominada "Al Qaeda y el salafismo yihadista: amenazas para la seguridad" (2007).

## 1. Terrorismo y religión en las relaciones internacionales post 11-S

La mayoría de las religiones intentan responder las grandes preguntas de la humanidad: el bien y el mal, la vida después de la muerte o la creación del universo, entre otras interrogantes. Por eso, algunos autores definen a la religión como un intento del hombre por responder a problemas existenciales. Sin embargo, independiente de las definiciones del concepto, lo cierto es que la religión ha tenido una incidencia fundamental en la modernidad. Ideología y religión se han interpuesto y generado un debate que permanece en la discusión actual, a través de la seguridad y el terrorismo, en las relaciones internacionales. De allí la importancia de lo religioso en las relaciones internacionales en la historia reciente, cuya incidencia queda reflejada en las siguientes tablas:

**Tabla n.º 7. Guerras civiles religiosas, 1940-2010.**

Total de guerras civiles en el mundo	135
Total de guerras civiles religiosas en el mundo	44
Guerras civiles religiosas en las que la religión fue el factor central de conflicto	27 (62%)
Guerras civiles religiosas en las que religión fue un factor periférico	17 (39%)

Fuente: Chávez Segura (2015).

**Tabla n.º 8. Guerras civiles religiosas por región, 1940-2010<sup>15</sup>.**

Asia Pacífico	20 (45%)
Medio Oriente	8 (18%)
África	8 (18%)
Europa	8 (18%)

Fuente: Chávez Segura (2015).

---

<sup>15</sup> Es importante señalar que América Latina no aparece vinculada a guerras religiosas ni relacionada con ataques directos de Al Qaeda o del Estado Islámico. Asimismo, se hace hincapié en señalar que Irán y el grupo chií Hezbolá, que pertenecen a otro tipo de conflicto diferente al salafismo yihadista que profesan Al Qaeda o el Estado Islámico, han sido acusados de participar en acciones terroristas y recolectar fondos en América Latina. De hecho, miembros de Hezbolá son imputados por la justicia argentina de llevar a cabo, por órdenes de Irán, los atentados contra la embajada israelí (1992) y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994.

En este contexto histórico, luego del 11-S el islamismo pareció tomar nuevos bríos con la llamada Primavera árabe – también Tormenta árabe –, confirmando el vínculo de lo religioso con el contexto internacional. Los partidos musulmanes, a través de Hezbolá y Hamás, respectivamente, habían conquistado importantes cuotas de poder en Líbano y Palestina. Por otra parte, los Hermanos Musulmanes habrían constituido el Gobierno en Egipto, pero no hubo elecciones verdaderas y legales, al igual que en Argelia y en Siria. Por último, los islamismos moderados en elecciones libres vencieron también en Túnez, y Turquía vivió un inédito proceso de transformación político-social hacia un régimen más religioso.

En Occidente, en tanto, el islam (visión religiosa) y el islamismo (visión política-religiosa) continúan su incesante avance. Los barrios musulmanes de París, Londres o Madrid generaron un cambio en el paisaje europeo que varios han comenzado a criticar, sobre todo los grupos de ultraderecha. Más aún, la opción que han planteado algunos sectores radicales islámicos de imponer la *sharia* o ley islámica en sus barrios genera un arduo debate.

En este contexto cabe preguntarse: ¿cómo la violencia terrorista promovida por el grupo terrorista Al Qaeda y otras organizaciones se instala en el escenario internacional?

Para el autor de origen indio Meghnad Desai (p.23, 2007), la derivación de una vertiente del islamismo en una visión radical-violenta se produce debido a que la ideología “alimenta” al terrorismo, instalando de esta manera el concepto de islamismo global, que se transformó en un asunto de las relaciones internacionales. La religión adopta y toma las citas del Corán, lo que se traduce en que el islamismo es la ideología y el islam la práctica, por tanto, surge la alternativa del teo-terrorismo.

Los medios de comunicación occidentales, voluntaria o involuntariamente, identifican al terrorismo islamista con el salafismo o fundamentalismo, sin embargo, la mayoría de los salafistas no aceptan el uso de la fuerza para el establecimiento de una sociedad islámica y, menos aún, la utilización del terrorismo como un medio admisible en su lucha. “Los salafistas que propugnan el uso de la fuerza como medio de acción suelen ser llamados yihadistas y corresponden a lo que la opinión pública suele identificar con el erróneo concepto de fundamentalismo islámico” (Botta, 2007, p. 4). Francis Fukuyama (2006, p. 81) afirma que la terminología es importante, ya que

(...) existen sensibles diferencias entre fundamentalistas islámicos, islamistas, yihadistas y musulmanes ordinarios, diferencias que adquirieron una particular importancia tras el 11-S. Los yihadistas, como Osama bin Laden, hacen hincapié en la necesidad de la violencia para conseguir sus metas políticas.

Mientras en el mundo académico existe una ardua discusión sobre cómo catalogar a los grupos que utilizan el terrorismo para promover una serie de reivindicaciones político-religiosas inspiradas en el islam, los medios de comunicación siguen distintas líneas editoriales para referirse a este fenómeno, lo cual, a todas luces, puede tener un trasfondo netamente político y publicitario.

En este sentido, en muchas oportunidades se utilizan conceptos como islamismo, salafismo, fundamentalismo, yihadismo, islamofascistas y califatas, entre otros, como sinónimos. Pero esto es un grave error, ya que, independiente de la discusión, para efectos de esta investigación los grupos que promueven la ideología salafista yihadista son catalogados, simplemente, como yihadistas.

La ideología salafista yihadista tiene como idea central la consolidación de un califato global mediante la guerra santa o *yihad* (en una de sus acepciones), que persigue el sometimiento del mundo a una forma de islamismo donde impere la *sharia* a través de métodos violentos, como el terrorismo. El salafismo yihadista entremezcla una posición de retornar a los “primeros días” del profeta Mahoma, por una cuestión de pureza en el actuar, con la misión de convertir a los “infiel” al islamismo, incluso, como se mencionó, por la fuerza para concretar el califato.

El salafismo yihadista se sostiene en la teorización de autores y expertos principalmente de la academia francesa, como Gilles Kepel, Bernard Rougier, Olivier Roy, más los trabajos y aportes de Kamil al-Tawil y Thomas Hegghammer. Algo que confirma el investigador Shiraz Maher (2016), quien profundiza esta idea al comentar que Hegghammer dio cuenta que el término salafismo empieza a ser instalado por Kepel y Al-Tawil cuando escribieron textos sobre la guerra civil de Argelia en la década de los noventa. Sin embargo, Maher expresa que, en 1994, Ayman al Zawahiri, líder de Al Qaeda, “hizo referencia al movimiento salafista yihadista” en los noventa (p. 16).

Aunque el término surge en el mundo árabe en el años ochenta y comienza a recibir aportes en un proceso continuo – que llega

hasta casi los albores de 2000— por parte de autores como el mismo Aymán al Zawahiri, Sayyid Imam al Sharif, también conocido como *Doctor Fadl*; el *sheik* Omar Abdel Rahman, llamado el *sheik ciego*, preso en los Estados Unidos; Abu Mohammed al Maqdisi, mentor del Al Qaeda en Iraq, quien consolida el término salafismo yihadista; y Abu Qutada, quien, después del 11-S, ha tenido un rol más activo pese a sus detenciones y problemas judiciales en el Reino Unido. Pero también veteranos de guerra, como Abu Hamza al Masri, el jordano Abu Musab al Zarqawi, precursor del Estado Islámico en Iraq, y el sirio Mustafá Setmarián — *Abu Musab al Suri* —, clave en la consolidación de la *yihad* global. Todo ellos, más otros clérigos e intelectuales, consolidaron el movimiento cuya ideología era el salafismo yihadista.

En este contexto, la ideología de Al Qaeda es una más de los cientos de tendencias, corrientes y escuelas que muestran una visión particular del islam. Una visión que no es compartida por la mayoría de los musulmanes, pero que ha moldeado el escenario internacional mediante el accionar del terrorismo, y que bien vale la pena analizar.

## **2. Al Qaeda y el terrorismo en el escenario internacional: la idea global**

A mediados de los noventa se produjeron dos hechos que cambiaron la connotación de la lucha yihadista y que dieron paso a su contextualización global. Lo irónico es que, en ese momento, no se dimensionó o se evaluó de distinta manera el nivel de la amenaza. En 1996, Osama bin Laden llamó a liberar el lugar de las dos mezquitas sagradas (La Meca y Medina), y dos años después se conoció la siguiente declaración del Frente Islámico Mundial (28 de febrero de 1998), que marca un punto de inflexión en la problemática del islamismo extremista, ligado al yihadismo.

Con el permiso de Dios instamos a todos los que crean en Dios y quieran recompensa por cumplir su voluntad a matar a todos los estadounidenses y a incautarse de su dinero en cualquier lugar y momento que los encuentren. También instamos a los eruditos religiosos, a sus líderes, a sus jóvenes y a sus soldados a lanzar el ataque contra los soldados de Satán, los estadounidenses, y contra todos aquellos seguidores del diablo aliados de ellos, para derrotar a todos los que los siguen, de tal modo que no lo olviden.

(Lawrence, 2007, p. 91)

Con la declaración se instaura el Frente Islámico Mundial contra los judíos y los Cruzados y, de paso, Osama bin Laden y Aymán al Zawahiri se erigen como líderes del movimiento yihadista. Los grupos Yihad Islámica Egipcia (YI), Al Gamaat Al Islamiyya (AI), Harkat ul-Mujaheddin (Pakistán-Cachemira), Yihad Islam (India) y el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) firmaron el documento. La *yihad* pasaba de ser local o regional a global, cambiando para siempre la situación en materia de seguridad. Al Qaeda sufre una mutación extraordinaria al transformarse en un movimiento de carácter global con consecuencias insospechadas.

Gustavo de Arístegui (2004, pp. 261-262) explica bien este proceso al exponer que se trata de una coalición transnacional de grupos terroristas que crean el Frente Internacional Islámico, transformándose en una amenaza global con redes propias y organizaciones colaborativas. Un ejemplo de la capacidad bélica de Al Qaeda y sus aliados fue la Brigada 055, apostada en Afganistán antes del 11-S, que llegó a tener cerca de dos mil hombres. Con dicha fuerza y otras organizaciones, existía la potencialidad de llevar incursiones armadas, al menos en ese momento, en Asia y África. Otros investigadores plantean una milicia más considerable: “Después, cuando los Estados Unidos realizaron la contraofensiva contra el régimen talibán, en octubre 2001, se pensaba que había unos siete mil luchadores de Al Qaeda en el terreno” (Laqueur, 2004, p. 57).

A fines del siglo XX, Al Qaeda comenzaba a dirigir a una serie de grupos yihadistas repartidos por el mundo y operaba en funciones de proselitismo y financiamiento en los Estados Unidos y Europa. Asimismo, reclutaba combatientes de las más diversas latitudes, ya que tenía la capacidad de llamar a todos los musulmanes del orbe, pues había ganado el apoyo de varios clérigos radicales. Estas acciones hallaron asidero en un mundo que se volvía cada vez más multicultural y cosmopolita, y donde se hacía más fácil la penetración y el despliegue del alqaedismo.

Así, la *yihad* internacional se transmuta en el punto central de la constitución del nuevo rostro de la amenaza. Al Qaeda, a través de su accionar, inició una etapa que lo convirtió en el mayor desafío de la inteligencia global, ya que el grupo ha considerado al planeta como su teatro de operaciones. Primero fueron los atentados contra las embajadas de los Estados Unidos en Kenia y

Tanzania<sup>16</sup>; luego, el ataque al USS Cole en Yemen<sup>17</sup>, además de una serie de operaciones de menor magnitud o atentados fallidos en África y Asia, en países como Argelia, Sudán, Israel, Líbano, Arabia Saudita, Rusia, Afganistán, Pakistán, India, Indonesia, Filipinas, entre otros. Esta era la *yihad* global. Solo faltaba Occidente<sup>18</sup>.

Al Qaeda marca un antes y un después en el radicalismo islámico contemporáneo. La proclamación de la *yihad* o la revolución en el islam, ya sea por medios pacíficos o violentos, se plantea a nivel local, regional y global. Al Qaeda se constituye en el núcleo fundacional y la matriz permanente de referencia para una multiplicidad de grupos armados islamistas (Reinares y Elorza, 2004, p. 24). Por ello, el gran logro de Bin Laden y su comandancia es la difusión de la *yihad* internacional como un sistema de ideas para atacar a los “infiel” en su propio territorio, en los Estados Unidos y Europa, cuya respuesta ha sido la GCT.

### 3.La hermenéutica del islamismo

En esta parte de la investigación se busca comprender la relación entre la hermenéutica y el islamismo, y después, la construcción de una ideología que emplea como táctica a un tipo de terrorismo. Desde un punto de vista lejano a la visión orientalista propuesta por Edward W. Said, proponemos una óptica independiente, obtenida desde “la orilla” Occidental. Una hermenéutica entendida como una construcción epistemológica de la interpretación.

La hermenéutica en lo religioso, esencialmente, trata de una técnica o disciplina que tiene por objetivo la interpretación de textos para buscar el sentido verdadero (Huizar, 2014, p. 2) habla que se denomina así al arte de interpretar los textos sagrados. Inicialmente, la hermenéutica se limitaba a la interpretación correcta y objetiva de la Sagrada Escritura, pero se convierte en un

---

<sup>16</sup> El 7 de agosto de 1998, Bin Laden hizo efectiva su amenaza, explotando con escasas horas de diferencia las embajadas de Kenia y Tanzania. Estas acciones dejaron un saldo de doscientos veinticuatro civiles muertos.

<sup>17</sup> En el ataque, realizado el 12 de octubre de 2000, murieron 17 personas y otras cuarenta resultaron heridas.

<sup>18</sup> La situación es hoy peor que hace diez años atrás: Iraq destruido, crisis nuclear con Irán, la guerra Hezbolá-Israel, el avance de los grupos extremistas como Al Qaeda, entre otros factores, dan cuenta de un complejo panorama en Medio Oriente.

tema filosófico. Y agrega: “(...) hay una pretensión de verdad y de sentido, pero como toda hermenéutica, nos llega teñida por la indigencia y precariedad humana, por el carácter fragmentario y débil del hombre que interpreta” (Huizar, 2014, p. 4).

En el caso del islamismo, este tiene un fuerte desarrollo cultural y científico que implica lo religioso, político, moral, técnico, artístico, entre otras disciplinas, donde por siglos la hermenéutica ha jugado un rol significativo. Este método ha operado en un ambiente donde la cosmovisión del mundo musulmán, mayoritariamente e incluso hasta nuestros días, está ligada a la inexistencia de la separación entre lo religioso y lo laico, dando un panorama complejo en lo relacionado con el islamismo o islam político.

Es un problema, entonces, mantener una independencia de la exégesis religiosa o de la hermenéutica racionalista de lo ideológico, que por eso está sindicada al Corán como un sistema de discursos que revela la existencia de diversas vías hermenéuticas para alcanzar el mismo contenido de verdad (Campanini, 2007). Es decir, permite una pluralidad de interpretaciones, pero que debieran acercarse en lo temático.

Orti Pérez (2003) lo sintetiza citando a Ménez del Valle, al indicar que los ulemas –expertos en el conocimiento de la ley coránica– han “enrarecido y obstaculizado la ley islámica durante siglos” (p. 48). Y argumenta que en algunas mezquitas se entrega una visión parcial del islam:

También los hay perniciosos, casi siempre politizados, que se dicen intérpretes del Corán y emiten fatuas condenando a quienes no comparten su interpretación intolerante de la religión. Son estos últimos los que quieren preservar su poder de decisión cultivando el temor a Occidente: son los guardianes del miedo a la democracia.

(Orti Pérez, 2003, p. 48)

Esta complejidad y los desafíos que encuentra el método hermenéutico, también la vivieron y viven otros “mundos religiosos”, como el judaísmo y el cristianismo, donde, la “autoridad” y los “prejuicios” son elementos que imponen criterios de análisis y de discusión.

En el caso específico del mundo musulmán, la autora Monserrat Abumalham (2002) explica que este credo es una civilización hermenéutica, dado que, en su desarrollo histórico, abarcó prácticamente todo el quehacer humano ligado a las

ciencias: “Que tienen su motor primero en una inquietud de carácter religioso, en un modo de complementar la comprensión de todo un universo revelado en el texto coránico” (p. 1). Boiso (2010, p. 24), a su vez, plantea que el estudioso Muhammad Arkoun describe en forma directa la redefinición hermenéutica del Corán y, según sus argumentos,

(...) exige distinguir entre tres momentos que los métodos exegéticos ortodoxos identifican, con la finalidad de legitimarse como doctrina única: el acto discursivo original del Profeta [sic], por un lado, el corpus oficial cerrado o *mushaf*, por otro, y la progresiva consolidación, tras duras luchas, de una exégesis oficial del Corán.

Lo anterior queda reflejado en la modernidad, donde el islamismo político comienza a tener una acción determinante en el panorama de los países árabes a través de movimientos como los Hermanos Musulmanes en Egipto, durante la primera parte de siglo xx y hasta nuestros días.

En este contexto, se debe considerar la exégesis que se produce de la reinterpretación coránica, que se suma a la tradición y da origen variadas líneas interpretativas, entre ellas, las tendencias más fundamentalistas y extremistas. Las corrientes radicales están ligadas al salafismo yihadista, que inspira a una multiplicidad de grupos, que van desde apolíticos a extremistas-violentos, como Al Qaeda o el Estado Islámico, estableciendo una desviación de las fuentes sagradas coránicas.

Es por ello que se insiste en hacer una diferenciación entre los grupos fundamentalistas como los Hermanos Musulmanes y Yamaat Tabligh, por ejemplo, que compiten con Al Qaeda por la conquista del espacio político y/o religioso y nada tienen que ver con las acciones de la *yihad* violenta. Sin embargo, producto de varios factores, las diferentes corrientes vinculadas al fundamentalismo, en algunos casos específicos, pueden ser la antesala para un eventual proceso de radicalización. Un musulmán que no encuentre las respuestas espirituales que busca, y condicionado por un escenario político complejo, puede pasar de una opción salafista a otra, hasta llegar al salafismo yihadista que promueve la violencia. De allí la importancia y la responsabilidad que tiene la hermenéutica del Corán y quienes se relacionan con esta disciplina.

Uno de los grandes desafíos para los estudiosos del Corán es mantener su espíritu original, sin embargo, se observa a través del

desarrollo histórico del mundo musulmán una gran cantidad de doctrinas y corrientes que van dando cuenta de una multiplicidad de visiones. En la actualidad, destaca la relación con lo político que genera la conformación de distintos partidos y movimientos en aparentes democracias y, también, visiones ligadas al totalitarismo, lo que claramente da cuenta de que se está en presencia de una ideología que deriva en una gran multiplicidad de esquemas ideológicos interpretativos.

Algunos pensadores modernos egipcios, como Abu Zayd, que tiene cierta “resistencia” de grupos intelectuales islamistas, indica que

(...) la epistemología de la construcción legal fue establecida sobre las bases de la deducción y la inducción a partir de la escritura fundacional. Con posterioridad, la tradición profética, la *sunna*, fue instituida como fuente de revelación igual al Corán, en relación con su autoridad legal.

(Citado en Campanini, 2007, p. 35)

Esto, según el autor, significaría que la *sharia* es una creación propia sin un origen divino, lo que esboza una instrumentalización o una adecuación de lo religioso a un sistema ideológico que busca imponerse como modelo político una vez conseguido el poder.

De acuerdo a Cepedello Boiso (2011, p. 76), Abumalham comenta que en la cultura musulmana la crítica textual y la interpretación de textos transitan por un devenir histórico, relacionado con la aparición de una revelación oral y escrita que activa la hermenéutica y denota la ausencia de un pensamiento crítico. En este último punto, la interpretación sistemática solo aparece en lo jurídico:

las clases dirigentes buscaron, desde siempre, en la autoridad trascendente del Corán un principio de legitimidad política que consolidara los modelos de gobierno más favorables para sus intereses y que permitieran la perpetuación de su poder. Por lo tanto, una lectura crítica actual del texto coránico no debe ser tan solo un ejercicio hermenéutico formal, sino un minucioso proceso de análisis que descubra los mecanismos que permiten que una concepción religiosa y cultural sea dominada por las ideologías políticas dominantes en cada momento.

En este complejo escenario, Cepedello Boiso (2010) explica que Arkoun promueve una línea reformista del pensamiento político islámico, en vías de desestructurar la visión del islamismo como dogma “en la medida en que esta ha sido, y sigue siendo, utilizada como modelo religioso de legitimación de una amplia y variada gama de propuestas de índole política caracterizadas por su totalitarismo y por la negación sistemática de los derechos humanos” (p. 19). Aquí se puede relacionar y recoger con la posición de Ricoeur (2008, p. 178), la cual indica que, entre la hermenéutica de los textos y la ideología, existe un nexo:

Los textos se vuelven hacia la crítica de las ideologías. La clave está en el momento propiamente hermenéutico donde la interrogación se dirige a lo que Gadamer llama la cosa del texto, es decir, una especie de mundo abierto. Este momento puede llamarse referencia, en recuerdo a la distinción de Frege entre sentido y referencia. El sentido de la obra es su organización interna, su referencia es el modo de ser desplegado delante del texto.

No son pocos los autores que condenan la praxis de la versión combatiente del pensamiento islámico contemporáneo, dado que existe una adecuación a objetivos más bien políticos que religiosos. Por ello, Campanini (2007, p. 38) señala que no se debe confundir el relativismo cultural nihilístico y la multiplicidad de interpretaciones aportadas por la hermenéutica. “El relativismo cultural defiende que ninguna interpretación es válida. La hermenéutica constructiva sostiene que todas las interpretaciones manifiestan un particular aspecto de verdad”, afirmación que se ve fortalecida con las palabras de Abu Zayd –citadas por el mismo autor–, quien señala que “para un comunista, el Corán sería una revelación del comunismo, para un fundamentalista, supondría un texto esencialmente fundamentalista, para una feminista, un libro feminista y, así sucesivamente” (p. 38). El autor egipcio expresa con claridad que “no existe ninguna interpretación objetiva ni inocente”, generando la percepción de que ciertas corrientes tienen fines distintos y cuyo desafío es ver cómo conviven y comunican (p. 38).

En concreto, lo complejo es que algunas de esas lecturas intentan asumir un rol hegemónico o totalitario, como las líneas extremistas o el poder político expresado en las dictaduras militares de Medio Oriente, empleando una suerte de “acomodo” hermenéutico. De hecho, existen corrientes islámicas que

pretenden seguir al pie de letra cada línea del Corán sin dejar espacio a una contextualización histórica-temporal o a la posibilidad de error, lo que expresa un rigorismo poco practicable.

Como menciona el profesor Campanini, es evidente la importancia de la hermenéutica coránica. Por ello, insiste en que no se puede tratar como una construcción en el vacío, “sino como una actividad cargada de implicaciones políticas. Comprender y desarrollar, de forma adecuada, esas implicaciones políticas resultarán, sin ningún género de dudas, de la mayor utilidad para el futuro del pensamiento y de la praxis islámica” (p. 42).

Con todo, la ideología conformada por el salafismo yihadista se enfrenta en el escenario internacional con la GCT, creando un espacio que se fue transformando en un código discursivo utilizado para establecer la diferencia entre buenos y malos, infieles y fieles, humanidad contra barbarie, entre otros. Por eso, la mantención de un diálogo y la conformación de una alianza con el islamismo moderado, en vez de la descalificación y el prejuicio, permiten contar con mejores herramientas para detectar eventuales señales de radicalización violenta, que, al igual que los gobiernos déspotas que se autoproclaman como repúblicas islámicas, se amparan en la religión mediante una particular interpretación del islamismo para fines políticos propios.

#### **4. El islamismo en el espacio internacional**

A fines del siglo XIX surgió el islamismo como movimiento, lo que dio origen al islam político moderno, que marcó la incidencia de lo religioso en lo político mediante el retorno a las fuentes, enseñanzas y las acciones del profeta Mahoma y sus compañeros. Lo anterior dio paso a las bases ideológicas que, en la década de los sesenta, comenzaron a superar al nacionalismo árabe, que había intentado adoptar los conceptos de la modernidad occidental con el objetivo de alcanzar el progreso y el desarrollo para las naciones del Medio Oriente. En la última parte de los setenta, el islamismo empezó a tomar especial fuerza, sobre todo luego de la llegada del ayatolá Jomeini al poder en Irán (1979). “La modernización [*de Irán*] había derivado hacia un régimen político cada vez más arbitrario, que se sostenía gracias a la represión” (Segura, 2001, p.165). Esto dio inicio a la primera teocracia chii que, pese a no pertenecer al mismo tronco ideológico, hizo que

islamistas suníes vieran en ese proyecto persa los principios de una fuente de inspiración.

En este devenir histórico para Medio Oriente y Asia Central, se hace necesario precisar que el islamismo está relacionado con la ideología que se origina del conjunto de dogmas y doctrinas políticas del islam. Según Burgat (2005, p. 20), un islamismo que es, en lo esencial, “la expresión de un renacer de la cultura islámica, una reafirmación de su aspiración universal”.

El islamismo, en algunas ocasiones, es utilizado para referirse al fundamentalismo y a los grupos que utilizan el terrorismo, lo cual es erróneo, porque el islamismo abarca un gran número de organizaciones y grupos. El vocablo, en términos simples, es una práctica más del islam, pero de corte principalmente político que promueve la integración del islam a la vida política, variando según su forma y nivel de radicalidad.

En las primeras décadas del siglo XX el islamismo y el nacionalismo enfrentaron conjuntamente la hegemonía de Occidente, pero con el paso de los años las corrientes religiosas ligadas al islam se trasladaron a la oposición. Este hecho fue clave para el surgimiento del islamismo, ideología que buscaba transformar a la sociedad por medio de una acción revolucionaria para instalar el islam político.

Para Nazih Ayubi (1996, p. 86), el auge del nacionalismo indica, entre otras cosas, que el secularismo no ha estado enteramente ausente como fuerza social e intelectualidad en las sociedades musulmanas. “A pesar de su fragilidad, el secularismo ha establecido realmente algunas raíces en Oriente Próximo”. Ramadan (2000, p. 153), describe que la aparición del nacionalismo laico produjo gran turbación en los espíritus y, en especial, en los partidarios del reformismo. “Estos se vieron obligados a clarificar su postura para desmarcarse al mismo tiempo de los *ulama ahl al-yumud* (sabios conservadores) y los *mutafarnichin* (“afrancesados’ o amantes de todo lo que viniera de Occidente)”.

Sin embargo, con el retiro del nacionalismo, el islamismo se transformó en un proyecto de masas y revolucionario, rechazando al laicismo y sus modelos de *gobernanza*, pero principalmente, a la modernidad o, como plantea Étienne (1996, pp. 193-195), se exige la “islamización de la modernidad”. En la misma línea, este autor demuestra lo abarcador del término al señalar que un islamismo puede ser, en efecto, reformista, revolucionario, clandestino o

seminstitutionalizado, violento o pacífico: “Además, el islamismo puede ser de masas o de élites: su configuración depende de gran parte de la opción institucional y política de los Estados y de las relaciones que establece con los actores del campo religioso”.

El islamismo considera que el derecho tiene sus raíces en el Corán y en las palabras del profeta. Estos siguen los designios religiosos junto a un proyecto político-social que se traduce en la construcción de una *umma* o comunidad. El islam (Lewis, 2003, p. 39) no es solo una teología, es también una identidad y una fidelidad.

Desai (2007, p. 23) se plantea la pregunta: ¿islam o islamismo? El autor considera que el islamismo está más pensado en términos de política, es decir, de una ideología. “En esto, el islamismo es muy parecido a otras ideologías como: el comunismo, anarquismo y nacionalismo”. Mires (2005, p. 85) tiene una visión más restrictiva del término, y afirma que el islamismo es fruto de la modernidad: “Algunos musulmanes intentan un regreso a las fuentes, lo que no quiere decir que prescindan de una ideología que sirva de trasfondo a sus acciones. Pues el islamismo es de por sí una ideología y no una religión”.

En medio de este contexto, existe una amplia gama de grupos islamistas. En el siglo XX surgió una serie de organizaciones y partidos islamistas, como los Hermanos Musulmanes, que dentro de su programa político de gobierno promueven la instauración de un Estado islámico regido por la *sharia*. Los salafistas —no necesariamente yihadistas— se diferencian con los islamistas, según Chris Harman (2004, p. 7), en la aspiración de recrear un pasado mítico correspondiente a una voluntad de reformar por completo la sociedad existente. Aún más, este deseo de reformar no tiene como meta una copia del islam del siglo VII, puesto que los islamistas no rechazan todos los aspectos de la sociedad actual.

Por regla general, aceptan la industria y la tecnología modernas, así como una gran parte de la ciencia sobre la que se apoyan. De hecho, afirman que el islam, como doctrina más racional y menos influenciada por la superstición que el cristianismo, está mucho más en armonía con la ciencia moderna. Así que los partidarios del resurgimiento del islam intentan crear algo que no había existido anteriormente, fusionar las antiguas tradiciones y las formas modernas de vida social.

Por otra parte, acerca de la vinculación del islamismo con estadios violentos, Esparza (2015, p. 256) comenta que “el paso que separa al islamismo del yihadismo es muy corto. Sayyid Qutb (un destacado intelectual radical) lo dio, y con él, una facción importante de los Hermanos Musulmanes”. Sin embargo, la evidencia demuestra que, quienes cruzan el umbral de la violencia, son una mínima parte de quienes profesan el islam, al igual como ocurre con otros credos.

La visión totalitaria y amenazante hacia casi todo el espectro del islam de los grupos que profesan el salafismo yihadista es explicada por Stout et ál. (2008, p. 6), ya que

una parte de los salafistas aplican de la manera más obvia la violencia. Los salafistas yihadistas creen que lo que se instala es el verdadero islam, apartando de esta creencia a otros, incluyendo a los Hermanos Musulmanes y a otros salafistas, en que reconocen que la *yihad* por la espada es un mandato.

En definitiva, como ocurre con muchos autores islámicos y la lectura del mismo Corán, la mayoría de los grupos o corrientes interpreta y adapta el contenido de estas fuentes a sus propias necesidades y objetivos. Esto fue generando que, durante toda la historia del islamismo, los textos sagrados se fueran fragmentando en distintas perspectivas hasta llegar a la visión fundamentalista de Al Qaeda sobre la *yihad*, evidentemente distinta a la del resto del mundo musulmán.

## 5. El fundamentalismo islámico o salafismo

El fundamentalismo, una palabra propia del ideario occidental, está presente prácticamente en todas las religiones y su propuesta es la misma: el retorno a las fuentes originarias para restablecer la pureza de un determinado movimiento que se “desvió” por el devenir de la historia y el accionar de sus creyentes. Por ende, se debe entender al fundamentalismo como una acción de cambio, incluso, revolucionario, porque busca oponerse al *statu quo* y, en este caso, a la modernidad o “lo moderno”.

En Occidente y en el mundo musulmán no existe un consenso respecto del significado de las terminologías salafismo y fundamentalismo, lo cual ha generado una intensa discusión académica. Una de estas disputas se centra en saber si estos conceptos son lo mismo.

Sin embargo, para una gran gama de autores occidentales y árabes como Olivier Roy<sup>19</sup> y Tariq Ali, el fundamentalismo y salafismo hacen referencia a los mismos procesos político-religiosos. De hecho, Roy (2003, p. 137) plantea que el término salafismo se empieza a emplear como un elemento político a fines del siglo XIX por el estudioso Jamal al Din al Afgani.

Los conceptos en cuestión tratan un amplio espectro de manifestaciones islámicas, que van desde la interpretación purista del islam – propia de los salafistas – hasta las actividades de los grupos extremistas islámicos, que utilizan el terrorismo como medio para obtener el poder<sup>20</sup>.

Para Halliday (2001, p. 3), los movimientos religiosos fundamentalistas repartidos por el mundo comparten cuatro elementos comunes:

1. Un retorno a los textos sagrados en su forma literal. La Biblia, la Torá, el Corán o los textos sagrados contienen los preceptos de estos movimientos y sientan las bases para definir una vida correcta, así como la manera en que la sociedad y el Estado debieran estar organizados. Sin embargo, lo que ocurre en la práctica es una lectura de estos textos por parte de autoridades contemporáneas y para usos contemporáneos. De aquí, los interminables debates sobre interpretación, o lo que en el islam se llama *tafsir*, como si una erudición y una autoridad renovadas pudieran de alguna manera decirnos lo que estos textos “verdadera” o auténticamente imponen acerca de la posición de las mujeres, la forma correcta de gobierno, lo que hay que comer o beber, cuándo se acabará el mundo o cuándo empezó.
2. La vuelta a los “fundamentos”. Es aquella pretensión de que en los textos sagrados se puede encontrar el modelo para la constitución de un Estado ideal o perfecto. En sus discursos, Bin Laden siempre menciona que los gobiernos árabes se han alejado del real sentido del islam. Y por eso llama a retornar al gobierno “bueno y justo” que conducía el profeta. Por su parte, los judíos fundamentalistas invocan a sus seguidores a recuperar el sentido *justo* de los reinos de Saúl, David y Salomón.
3. A pesar de la aparente espiritualidad, estos movimientos aspiran a conquistar el poder político y social. En el judaísmo se observa que los movimientos Haredim y el Gush Emunim pretenden controlar directamente el Estado mediante la expansión del poder rabínico. El

---

<sup>19</sup> Roy (2002, p. 138) habla específicamente de neofundamentalismo.

<sup>20</sup> Para efectos de esta investigación, fundamentalismo y salafismo se entienden como sinónimos.

resto de los movimientos pretende algo similar, incluso, mediante la obtención legítima del poder por la vía democrática. El fundamentalismo es, en este sentido, un medio para alcanzar el poder político y para mantenerlo una vez alcanzado. Es, por supuesto, sobre todo por esta razón por lo que nos concierne a todos.

4. Intolerancia y en gran medida un carácter antidemocrático. Si bien intentan concretar sus aspiraciones políticas mediante la participación en procesos democráticos, son ideológicamente grupos políticos autoritarios y dictatoriales. Estos movimientos reivindican una autoridad que no deriva del pueblo, sino que se ejerce mediante la interpretación de líderes elegidos por ellos mismos y mediante una fuerte hostilidad hacia los que no comparten su fe, llamándolos "infieles".

Como bien explica Halliday, los movimientos fundamentalistas han acabado incluyendo preceptos racistas dentro de su ideología. Es así como los judíos están en contra de los musulmanes y cristianos, los árabes contra los judíos, los hindúes contra los árabes.

Isaac Caro (2001, p. 28) establece cuatro dicotomías de reacciones de los fundamentalismos ante la modernidad:

1. Sacralización/secularización: los fundamentalismos religiosos son un intento por reconstruir un orden sagrado de la sociedad, como respuesta al proceso de secularización que caracteriza a las sociedades occidentales, que amenaza tanto al mundo islámico como al cristiano y judío. Aquí se establece un fenómeno común: cada uno muestra que lo sagrado y la vida religiosa son lo opuesto a lo profano y la vida secular.
2. Identidad/globalización: los movimientos fundamentalistas se presentan como una reacción a los procesos de globalización cultural. Esta respuesta se observa en la defensa de la identidad religiosa sustentada en la relación con Dios y en los preceptos establecidos en los textos sagrados.
3. Comunidad/sociedad: los movimientos religiosos fundamentalistas buscan recuperar un orden social comunitario, que está basado principalmente en la religión y en la tradición, lo que constituye un orden opuesto a la sociedad.
4. Teocracia/democracia: los fundamentalismos religiosos postulan la creación de un Estado teocrático, el que no solo se define por la unión entre religión y política, sino también por la negación de la democracia y el desconocimiento de la diversidad cultural.

En el caso del fundamentalismo islámico o salafismo se trata de una corriente ideológica ortodoxa que postula el regreso a las

fuentes o tradiciones originarias. Dentro del mundo islámico, esta ideología está presente tanto en el chiismo como en el sunismo. De hecho, el Irán del ayatolá Jomeini se transformó en la primera República Islámica de corte chií del mundo moderno, con claros tintes fundamentalistas. Mientras que, en el sunismo, en países como Arabia Saudita y Sudán, también asumieron regímenes donde el fundamentalismo musulmán de alguna manera se estatizó.

Actualmente hay una serie de grupos islamistas suníes, que van desde los Hermanos Musulmanes hasta los talibanes, incluyendo a los grupos extremistas islámicos como Al Qaeda o la corriente *takfir*<sup>21</sup>, que podrían ligarse a una ideología fundamentalista o salafista, lo cual no implica necesariamente que todos estén de acuerdo con la legitimidad de la violencia política y el terrorismo o se consideren salafistas.

No obstante, el elemento que une a la mayoría de estos grupos o movimientos, ubicados dentro del abanico del islam fundamentalista, es que intentan encontrar respuesta a su problemática espiritual y, en otros casos, a los asuntos políticos y sociales, con el retorno a las fuentes o a las raíces de los primeros musulmanes. A estos últimos se les denomina salafistas.

## 6. Los salafismos en el islam

Diversos autores emplean el término salafismo para referirse a las distintas corrientes que propugnan el retorno a los “fundamentos” en el mundo suní. Tendencias que surgieron a través de la historia con la contribución de una serie de teólogos, juristas e intelectuales musulmanes, entre los que destacan Ahmad Ibn al-Hanbal, Ibn Taymiyyah, Mohammed Ibn Abd al Wahhab. Posteriormente, en los siglos XIX y XX, Jamal al Din al Afgani, Hasan al-Banna, Abul Ala Maududi, Muqbil Ibn Hadi al-Wadi, Said Qutb y Abdullah Azzam, entre otros.

De igual manera, dentro del fundamentalismo islámico o salafismo, una corriente o subcategoría que tiene un especial tratamiento en este trabajo es el salafismo yihadista. Ambos vocablos se emplean para definir la postura ideológica de los grupos escindidos de los fundamentalistas o salafistas, surgidos

---

<sup>21</sup> El *takfirismo* es la práctica de declarar a un individuo o grupo, previamente considerado musulmán, como *kafir* (no creyente en Alá). Su traducción más adecuada es ‘excomunió’n’.

en la última parte del siglo XX y que tienen una orientación más radical y militante.

Teniendo en cuenta el debate anterior, se precisa que toda corriente musulmana que proponga el retorno a las fuentes, una lectura rigorista de las mismas, y promueva una conducta similar a la de los primeros profetas, se enmarca en la categoría de fundamentalismo islámico o salafismo. Tales son los casos de corrientes político-religiosas tan dispares como el *wahhabismo*, las ideas de Ibn Taymiyyah y el grupo de Bin Laden, que busca la instauración de un califato global por medio de las armas. El punto central de la discusión es entender que no existe un solo fundamentalismo islámico, sino que varios “fundamentalismos islámicos” o “corrientes ideológicas salafistas”, cada una de ellas con sus propias características y particularidades.

## **7. Definiciones del concepto de salafismo y su posicionamiento en el islam**

El salafismo o *Al Salaf al-salih*<sup>22</sup> se refiere a los musulmanes virtuosos de la fe que aprendieron el islam directamente del profeta Mahoma y que, por ende, comprendieron el verdadero significado de las enseñanzas de Alá (Escobar, 2005, p. 2). Los compañeros del profeta y las dos generaciones que le sucedieron son los “elegidos”, quienes recibieron un “regalo” de Alá, que les permitió conocer las fuentes primarias del islam. A este selecto grupo pertenecía al clan Hashim<sup>23</sup>, parte de la tribu Quraysh<sup>24</sup>. “Lo que se busca es recuperar el acceso directo a los textos y, sobre todo, el dinamismo del pensamiento que había caracterizado a aquella época inicial (Ramadan, 2000, p. 61).

Teniendo como principio lo anterior, a través de la historia del islam comenzaron a establecerse las “ideologías o posiciones salafistas”. Salafismo es un término propiamente suní de larga presencia temporal, casi desde los inicios del islam hasta nuestros

---

<sup>22</sup> No tiene una traducción única, sin embargo, los vocablos más acertados son ‘antecesores’, ‘predecesor’ y ‘antepasados’.

<sup>23</sup> Liderado por Hashim Ibn Abd al Manaf, bisabuelo de Mahoma, al cual perteneció este último. De esta familia provienen los hachemíes, que sostuvieron una eterna rivalidad con los omeyas.

<sup>24</sup> Tribu a la cual pertenecía Mahoma. Estos árabes dominaron la ciudad de La Meca y combatieron a los primeros musulmanes. Luego de diversas batallas se hicieron musulmanes, transformándose en una de las tribus pilar del naciente islam. A este grupo pertenecían los clanes de hachemíes y omeyas.

días. El concepto salafismo “remite más a una intención de refundación del islam contras las imitaciones y, actualmente, contra la occidentalización, que a un cuerpo concreto de doctrina”. Por ello, la ideología salafista implica seguir las enseñanzas y los principios de los sabios y puros “primeros musulmanes” (Roy, 2003 p. 138).

Durante todo este tiempo, surgieron cuatro tendencias, que constituyen las principales corrientes salafistas de la historia musulmana: el salafismo purista, el salafismo *wahhabí*, el salafismo moderno y el salafismo yihadista.

Uno de los *hadices*<sup>25</sup> de Mahoma es clave para entender el pensamiento de una parte importante del mundo islámico cuando esta religión recién se consolidaba y surgían los primeros antecedentes del salafismo o fundamentalismo islámico: “No hay nada peor que la novedad; toda novedad es innovación; toda innovación, un extravío, todo extravío conduce al fuego del infierno” (Sahih al-bujari, citado en Fernández-Montecinos, p. 218).

Antonio Elorza (2002, p. 66) comenta lo anterior indicando que el concepto *bida*<sup>26</sup> tiene como sinónimos ‘cisma’ o ‘herejía’. En sentido contrario, *sunna* evoca el seguimiento de la recta vía del profeta: la tradición del profeta. El autor explica que el momento auroral de la doctrina fundamentalista o salafista constituye siempre el punto de referencia de lo sagrado, la edad de oro que conviene tener constantemente ante los ojos para aproximarse a la perfección como creyente, lo que en consecuencia significa que

(...) en todo momento de desasosiego del islam, recurra al mito de los orígenes. Nada hubiera debido cambiar, y para garantizar la fidelidad a esos principios nada mejor que clausurar para siempre el camino del cambio. Para ello, la actitud fundamentalista resulta imprescindible.

Claro está que el Corán y las tradiciones son las referencias básicas de esta escuela, que rechaza plenamente la idea de un cambio, ya que implicaría una degeneración de la palabra de Alá. Desde sus inicios, el islam es presentado como una cosmovisión particular del mundo; más que una religión es un modo de vida

---

<sup>25</sup> Se trata de los seis compendios de *hadices*, atribuidos a hechos y palabras de Mahoma y sus primeros seguidores. Estos relatos constituyen la tradición y complementan el Corán.

<sup>26</sup> Su traducción es ‘innovación’.

que abarca a la humanidad en su totalidad. Para ello, quienes se consideren verdaderos musulmanes deben seguir al pie de la letra los cuerpos legislativos del islam y, fundamentalmente, las escuelas jurídicas. Una de ellas, la más integrista, la *hanbalí*, marcó el inicio de la estructuración de la ideología fundamentalista islámica.

A partir del siglo IX se instauró la división de las cuatro escuelas jurídicas (*Madhab*): *halikí*, *hanafí*, *shaf* y *hanbalí*. Como explica Abdel-Karim (2003, p. 88), la expansión del islam

(...) que pusieron en contacto al derecho musulmán con antiguas elaboraciones legales, no hizo sino incrementar la necesidad de adaptación, convirtiendo al derecho musulmán en ciencia religiosa, dando lugar a las cuatro grandes escuelas del *fiqh* ortodoxo o suní.

Estas corrientes de pensamiento tienen como fuentes principales para la elaboración del derecho en el islam al Corán y a la *sunna* (los *hadices*), mientras que las herramientas que permiten elaborar la doctrina jurídico-religiosa son la analogía (*qiyas*), el consenso de la Comunidad Musulmana (*ijma'*) y el esfuerzo personal [interpretativo] (*ijtihad*) (Fuente, 2003, p. 2). La diferencia entre ellas radica en la valoración que cada escuela hace de las fuentes secundarias, las que van dando forma a las diversas interpretaciones de cómo aplicar el derecho.

Elorza (2002, p. 44) explica que, en medio de una confusión valórica, varios doctos realizaron un trabajo recopilatorio y de depuración. Un ejemplo de ello fue la labor que hizo Ibn Hanbal, quien efectuó un denso trabajo de elaboración de compendios, el *Musnad*<sup>27</sup>, con treinta mil de setecientas cincuenta mil tradiciones aceptadas. En ese trabajo se refleja la plataforma ideológica que define la forma de actuar de este teólogo y sus seguidores en relación con la *yihad*.

La clave para entender el proceso histórico del salafismo o fundamentalismo islámico es igual a la que podría utilizarse para comprender los fundamentalismos protestantes, judío o hindú, que es el retorno a las fuentes originales o al estado de pureza de la palabra. Siempre se idealiza ese momento culmine del nacimiento o el inicio de una religión, porque ocurre una situación especial o está presente el profeta o el líder de ese movimiento religioso, sacralizando ese momento de la historia; cualquier

---

<sup>27</sup> Texto recopilatorio de reflexiones sobre el islam, del sabio Ahmad Ibn Hanbal.

circunstancia que pretenda romper o cuestionar ese hito es considerada herejía.

## 8. Ibn Taymiyyah y la *yihad*

Históricamente, ha habido un amplio debate sobre la definición de *yihad*. Lewis (2003, p. 52) habla que su traducción o significado sería ‘esfuerzo’ o ‘empeño’, sin embargo, comenta que “la abrumadora mayoría de las autoridades antiguas, citando el Corán, los comentarios y las tradiciones del Profeta, hablan de la *yihad* en términos militares”. Pero también se debe tener presente que, las interpretaciones y propaganda van dando un sentido determinado o manipulado que buscan instalar ciertos discursos anti islámicos. Esposito (2006, p. 55) pide cautela y dice que “[algunos] occidentales se apresuran a caracterizar al islam como una religión difundida por la espada”.

Teniendo en cuenta el contexto de discusión sobre el término *yihad*, a partir de distintas lecturas de autores occidentales y árabes se entiende que *yihad* es una obligación fundamental dentro del islam, que tiene dos interpretaciones centrales: la primera se relaciona con el carácter moral o interno de un sujeto, vinculado a su esfuerzo personal y a su lucha por alcanzar el ideal del buen musulmán. La otra acepción se liga con la lucha armada para la legítima defensa o expansión del islam, teniendo un dualismo que se refleja en una forma externa y otra interna. La primera se relaciona se vincula a la legítima defensa y al combate contra los “malos” musulmanes. La segunda se refiere a la expansión del islam y a la lucha contra el infiel. Étienne (1996, p. 173) explica que en lo internacional en el islam existen

(...) dos mundos: el *dar al-islam*, o ‘casa de la sumisión de Dios’, y el mundo de los infieles, con el cual el islam se encuentra en combate permanente. Por otra parte, se le llama *dar al-harb* (‘mundo de la guerra’), con el cual el islam no puede sino mantener relaciones desiguales.

De allí que, nuevamente, la hermenéutica y la interpretación juegan un rol fundamental dado que la lectura que hacen los ideólogos e intelectuales que inspiran a los grupos radicales que promueven la utilización de la violencia, van construyendo las bases de la ideología del salafismo yihadista.

En ese contexto, la figura de Ibn Taymiyyah (1263-1328) es clave. Un ejemplo de ello es Aymán Al Zawahiri, actual líder de Al Qaeda, quien menciona permanentemente el legado de este estudioso debido a que “cita profusamente las *fatwas*, opiniones jurídicas fundadas religiosamente, que Ibn Taymiyyah emitió, en el siglo XIII, con ocasión del huracán de los tártaros, marcado sobre todo por la toma de Bagdad, capital del califato abasí” (Étienne, 1996, p.143).

No existen dudas de que Ibn Taymiyyah no solo se transformó en un referente fundamental, sino que también sus pensamientos se reflejan en la actualidad en la mayoría de las organizaciones radicales islámicas que emplean el terrorismo como método, como son los casos de Al Qaeda y el Estado Islámico. Su legado marca una de las etapas más significativas del desarrollo del salafismo o fundamentalismo islámico, debido a que “sitúa a la propagación del islam por sobre los cinco pilares [*del islam*]” (Étienne, 1996, p. 174). Esposito (2003, p. 61) lo considera “padre del islam revolucionario” y lo posiciona en la historia como el eje del rearme moral de islam. La base de su pensamiento, que tiene claros tintes integristas y rigorista, se centra en creer y vivir la omnipresencia de Alá (*tawhid*).

Según Étienne (1996, p.75), Taymiyyah, quien es un guía para los islamistas no solo por su pensamiento, sino que por su ejemplaridad de vida —resistencia a la opresión y encarcelamiento— hace referencia en sus obras, principalmente, al componente político-religioso de la *yihad*. Este plantea que cuando el equilibrio social establecido por la *sharia* no es respetado, la solución es la *yihad*. El teólogo no solo denuncia al enemigo externo, sino también al interno, que son aquellos príncipes que no cumplen con los designios de Alá. Agrega, como una forma de explicar la visión revolucionaria de Taymiyyah, que este sirio pasó más tiempo en los calabozos de El Cairo y de Damasco que en libertad, porque “denunciaba en todas partes y siempre la impiedad de los príncipes, los enemigos del interior y no solamente los enemigos exteriores”.

En relatos recogidos de la época por distintos autores, Taymiyyah exigió obediencia total al islam y cualquier otra acción o conducta eran entendidas como desviación. Así, se produjo un hecho que marcó a un sector del islam, que fue la utilización del concepto de *yihad*, al cual le concedió un papel protagónico hasta entonces inédito, al declarar la impostura religiosa a los mongoles,

que por esos años dominaban el califato Abbasí. Taymiyyah planteó concretamente que un gobernante musulmán, que comete graves pecados o aplica leyes no islámicas, no es mejor que un apóstata y debe ser ejecutado. Antonio Elorza (2002, pp. 68-69) explica la posición del teólogo señalando que el culto chíí a los imanes les emparentaba con los cristianos, que con los chíes y con los mongoles componían la tríada del mal. “Pero no se escapaban de su ira las escuelas de pensamiento musulmanas a las que consideraba como heréticas por servirse de la razón para interpretar el Corán”. El propio jurista islámico medieval explica sus cuestionamientos a las escuelas, indicando que

(...) no se apoyan en las tradiciones del profeta, sus compañeros, sucesores o los dirigentes musulmanes; ni dependen de la *sunna*, ni del consenso o de los escritos de los piadosos antepasados. Van a parar así a la categoría de los innovadores y los pensadores heréticos.

Al respecto, Elorza (2002, p. 86), para quien *yihad* tiene un significado de guerra santa, señala que el planteamiento de Taymiyyah significa que dejar de lado la *yihad* equivale a renunciar a la felicidad. “Para nada piensa que la *yihad* pueda ser interpretada como recogimiento, esfuerzo individual desligado del combate”.

Sin embargo, autores contemporáneos defienden a Taymiyyah y, si bien reconocen su carácter de fundamentalista estricto y rigorista, justifican sus ideas producto del momento histórico y político que se vivía. Tariq Ramadan (2002, p. 56) señala que Taymiyyah considera que la causa de la decadencia del mundo musulmán no era meramente circunstancial, que no apuntaba a un simple equilibrio de fuerza militar o económica, sino, más bien, a una traición al mensaje del islam. Y justifica lo anterior señalando que

(...) existe un anquilosamiento del pensamiento musulmán y una tendencia general a aceptar la imitación (*taqlid*) por pereza, y a una traición al tradicionalismo estricto que llega incluso a admitir innovaciones (*bida*) más alejadas de la enseñanza de la unicidad divina (*tawhid*) en las costumbres.

Elorza (2002, p.70) señala que la importancia decisiva de Ibn Taymiyyah reside en que se sistematiza con rigor el eje central de la ortodoxia islámica:

- Unicidad y omnipotencia de Alá.
- Corán y *hadices* como recopilación sagrada de su mensaje único.
- Normativa inalterable resultante (ley divina o *sharia*).
- *Umma* como sujeto humano que asume el mensaje de Alá.
- Aplicación de la *sharia* principalmente por la acción del Gobierno.
- Inmutabilidad de los principios reseñados.
- Proyección expansiva de la ortodoxia por medio de la *yihad*.

La preponderancia de Ibn Taymiyyah en la visión más radical del islam es determinante. Por eso, autores modernos se inspiran en este erudito no solo desde la concepción religiosa de sus textos, sino que también, desde la conceptualización política. Así como en Occidente Maquiavelo es citado permanentemente, Taymiyyah es estudiado e interpretado desde distintas ópticas, no todas necesariamente radicales. Sin embargo, no se puede desconocer que este doctor de la fe es parte de los contenidos fundamentales de la ideología de los grupos yihadistas, dando cuenta de un importante entramado reflexivo que no está basado en un fanatismo o expresiones irracionales, como se caricaturiza en algunas ocasiones.

## **9. El salafismo en la modernidad: una pieza clave del reformismo islámico**

En los albores del siglo XX, el mundo musulmán atravesaba por una profunda crisis y estancamiento producto de las rivalidades intestinas en el mundo árabe y la dominación europea y turca (Elorza, 2002, p. 125). En ese tiempo, ya se empezaba a escuchar en la “calle árabe” que el verdadero islam debía ser recuperado. En este marco, se potenciaron distintas líneas del islamismo por todo el espacio musulmán, siendo uno de los más destacados el salafismo moderno, que finalmente se sumaba a un movimiento de reforma (Roy, 1996, p. 26).

El salafismo tiene una larga presencia temporal, casi desde los inicios del islam, pero nace en el siglo XIX como concepto ideológico promotor de un movimiento político-religioso y parte fundamental del reformismo islámico. De igual manera, la aparición del salafismo moderno consagró la apreciación de que no existe un solo fundamentalismo islámico, sino que varios “fundamentalismos islámicos” o “corrientes salafistas”. No

obstante, si bien influyeron en la política, no contaron con un proyecto propio, y menos con un programa para convertirse en una real alternativa para llegar al poder y dirigir el destino de árabes musulmanes. En términos simples, el salafismo moderno comenzaba un incipiente proceso de transformación en una ideología que, esta vez, influiría decisivamente en la escena internacional.

Dentro de las naciones árabes, el salafismo moderno debió relacionarse con otras corrientes salafistas que tenían un fuerte apoyo estatal, como ocurría con el *wahhabismo* saudita, que consideraba que un rey o emir legitimaba su poder al imponer la *sharí*a y los principios del salafismo. “Con esta alianza le proporcionó al soberano una suerte de logística ideológica que le ayudó a unificar gran parte de la península, creando un ente político estable y centralizado” (Burgat, 2005, p. 47). El salafismo moderno, si bien reclama el regreso a las bases fundacionales para terminar con las impurezas del islam, se diferenciaba del *wahhabismo* respecto de quién debiera dirigir la *umma*, tal como ocurre en la actualidad en Arabia Saudita,

La esencia para los salafistas es que la verdad se encuentra en las fuentes y no en los textos de los juristas. En concreto, el salafismo utiliza un método para la búsqueda de una verdad religiosa y el deseo de practicar el islam, tal como fue revelado por el profeta, con el fin de instaurar la sociedad ideal. Ese instrumento es el *manhad*, que busca la correcta interpretación de las fuentes para erradicar las impurezas del islam (Escobar, 2005, p. 2). Es decir, nuevamente la interpretación o la reinterpretación surgen como “motores” para la construcción de una línea ideológica particular y específica, pero con arduo trabajo reflexivo e intelectual desarrollado por siglos en una línea del islam, que derivaría a un islam político y que sería parte del reformismo islámico y del islamismo.

En el siglo XIX, los salafistas modernos se esforzaron por romper con la modernidad y buscaron sus “respuestas” en la supuesta pureza del islam de los primeros profetas, lo que llevó a rechazar la tradición. “Algunos comentaristas [analistas] ven al fundamentalismo [salafismo] como una negación del espíritu típico de la tradición del islam, como si fuera una carta que mata a los espíritus” (Roy, 1995, p. 5). Es por ello que se trata de un movimiento que se considera reformista.

En el salafismo moderno son tres los intelectuales que dominan sus contenidos: Yamal Al Din Afgani de Afganistán, el egipcio Mohammed Abduh y el sirio Rachid Rida. Esta línea de pensamiento expone que la decadencia del mundo árabe pasa por el alejamiento de lo islámico y al dominio del colonialismo en la región.

El salafismo de la época se caracterizó por enfatizar el concepto de depuración del islam de toda tradición no coránica, y por una mayor crítica que el salafismo *wahhabí* a la modernidad occidental. Al respecto, Fernando José Vaquero (2003, p. 1) plantea los principales tópicos del reformismo islámico y su oposición a la modernidad europea:

1. El islam afecta a todas las dimensiones de la vida determinando, por tanto, la política y la sociedad.
2. La decadencia y parálisis de las sociedades musulmanas fueron consecuencia de su alejamiento del islam.
3. El islam viene determinado por el Corán, las tradiciones islámicas y las realizaciones de la primitiva comunidad musulmana.
4. El deber de todo musulmán es la *yihad*.
5. El islam es compatible con la tecnología y la ciencia moderna.
6. La restauración del islam exige la lucha de todo musulmán integrado en organizaciones establecidas con tal fin.
7. La restauración del islam exige la vía de una revolución política y social.

Yamal Al Din Afgani (Ramadan, 2000), en pleno proceso de desmembramiento del dominio turco, planteó que la unión de los musulmanes debía efectuarse en torno a referencias islámicas. “Apelar a la unidad suponía enumerar todas las causas de la enfermedad, que se debía, por un lado, al tradicionalismo y al anquilosamiento intelectual, por el otro, a la división interna” (p. 79).

Sin embargo, surgió el nacionalismo –quizás como parte de un reformismo liberal–, que buscó modernizar a los países árabes a estilo occidental, con un fuerte desarrollo de lo laico y los valores democráticos alejándose de la religión. En ese momento, el salafismo, que se posicionó con una fuerte influencia, no dominó el escenario político y quedó como una fuerza secundaria. Ayubi (1996, p. 175) explica que la religión parece pertenecer solamente

al pueblo “ya que, en el apogeo del nacionalismo, modernismo, socialismo y otros ‘ismos’ seculares, el Gobierno ni siquiera parecía estar interesado en ella. Solo cuando la oposición empezó a golpear al Estado con el látigo de la religión, el Estado empezó a asumir una cara religiosa”.

Con todo, el salafismo moderno -como parte del movimiento islamista- espero su momento y comenzó a conquistar la “calle árabe” siendo parte de un proceso que se dio en forma revolucionario, que significó su definitiva instalación en la política interna e internacional.

## 10. El posicionamiento del islamismo contemporáneo

Hasta los años setenta, el islamismo –considerado por Ramadan (2000) como un eslabón del reformismo islámico– permaneció marginal o periférico a la gran corriente nacionalista que inundó el ideario político e intelectual del mundo árabe. En un contexto secundario, el islamismo se ligó al salafismo al proponer el cambio de las sociedades mediante la transformación de la conducta de los individuos. Pero este panorama cambió radicalmente cuando, para concretar el objetivo de rectificar a la comunidad y hacerla volver al camino, se propuso un proyecto político-religioso inspirado en el islam.

Para el mundo árabe, como plantean Étienne (1996), Esposito (2006) y Falk (2001)<sup>28</sup>, existieron dos acontecimientos clave para la expansión y desarrollo del islamismo: la Guerra de los Seis Días y la Revolución iraní.

Étienne (1996, p. 102) cuenta que el viraje del nacionalismo al islamismo ocurre después de la Guerra de los Seis Días, donde las naciones árabes sufrieron una grave derrota a manos de Israel. El conflicto posicionó a Occidente con Israel y con los gobiernos dictatoriales árabes. La derrota árabe frente a Israel –observa el autor– marcó un viraje de los espíritus en el imaginario arabomusulmán. “Las masas árabes han comprendido definitivamente que Occidente, incorregiblemente estaría siempre del lado de Israel y de los déspotas árabes, mientras que el apoyo de la Unión Soviética no es incondicional”.

En tanto, la revolución islámica de Irán de 1979 marcó un hito para las corrientes islamistas, ya que tiene una gran connotación que se extiende hasta nuestros días. Los musulmanes viven, desde

---

<sup>28</sup> Citado en Batalla, 2001, p. 1.

entonces, un redescubrimiento de sus raíces espirituales y una reafirmación del poder político del islam. Richard Falk, profesor de la Universidad de Princeton, ha denominado a la revolución de Jomeini como “la primera revolución del Tercer Mundo, ni marxista ni capitalista, sino puramente islamista” (citado en Batalla, 2001, p. 1).

Para Esposito (2006, p. 187), a fines de los setenta se estructuraron cuatro ejes que marcaron la consolidación del reformismo islámico llevado a cabo por el islamismo:

1. Una crisis de identidad precipitada por una sensación de fracaso, pérdida de identidad y falta de autoestima.
2. Decepción con Occidente, el fracaso de muchos gobernantes musulmanes y sus gobiernos de inspiración occidental para responder adecuadamente a las necesidades políticas y socioeconómicas de sus sociedades.
3. La nueva sensación de orgullo y poder surgida como resultado de los triunfos militar (guerra árabe-israelí) y económico (embargo del petróleo) en 1973 y la revolución iraní de 1978-1979.
4. Una búsqueda de una identidad más auténtica enraizada en un pasado musulmán.

Para algunos elementos más jóvenes y radicales, esto significaba lanzar una guerra sin cuartel contra los Estados locales y los poderes imperialistas que los apoyaban, paralizados por su propia incompreensión del islamismo y considerándolos un mal mayor que el imperialismo (Harman, 2004, p. 4). “El islamismo radical –observa Gray (2004, p. 35)– se considera a sí mismo como un enemigo de los valores modernos”. Por ello, los árabes musulmanes sentían que era el momento de generar un cambio total, tanto en sus vidas como en la de sus propios países, que permitiese una renovación política y religiosa.

De esta forma, los movimientos islamistas se presentaron con un mensaje atractivo y directo: “El islam tiene las respuestas a todos los problemas, el islam es la solución, como rezaban los eslóganes del FIS<sup>29</sup> en Argelia, o el movimiento de los Hermanos Musulmanes” (Arístegui, 2004, p. 105). Parra (2006, p. 1) explica que el islamismo apareció como un fenómeno en los países coloniales enfrentado a su manera al imperialismo.

---

<sup>29</sup> Frente Islámico de Salvación de Argelia.

El desprestigio de Sadat, Sadam, Assad, Boumedién, los monarcas sauditas o el propio Arafat, se asienta en que no han sido capaces ni de aplastar a Israel, ni de dar libertad y bienestar a sus países porque la mayoría de ellos han claudicado visiblemente al imperialismo.

En este escenario, el islamismo resurgió y se transformó en un islam militante y radical. Kepel (2000, p. 16) afirma que la era islamista “ha resultado ser el elemento revelador de unas conmociones considerables y dramáticas que han tenido en el universo en el que vieron la luz una generación después de las independencias”. Por eso, se entiende que este fenómeno vertiginoso y potente permitió la emergencia de procesos de radicalización política, que derivaron en que ciertos grupos consideraran la violencia como una herramienta legítima. De alguna manera, las condiciones y las urgencias estuvieron presentes para que islam y el islamismo pudieran cambiar la sociedad, algo similar a lo ocurrido con las mal llamadas “primaveras árabes” del presente siglo.

En definitiva, el islamismo no es un proyecto político-religioso único igual al salafismo. “Al contrario, el islamismo tiene características propias según de qué país se trate. El islamismo no tiene ni un gobierno común ni mucho menos un ejército supranacional” (Batalla, 2001, p. 1). Por ende, se puede decir que el salafismo de orientación política se incluye dentro del gran abanico del islamismo, pero no son lo mismo. No se puede comparar al Hamás palestino con Al Qaeda, teniendo en consideración que ambos luchan por un espacio político. Por ello, en concreto, el islam es la religión y el islamismo su visión política; el salafismo yihadista es una visión particular del islamismo.

## **11. El post islamismo y el surgimiento del salafismo yihadista**

La mejor forma para entender el inicio del post islamismo, que da paso al surgimiento del salafismo yihadista, sería la descripción que hace Rapoport (2004, p. 61) del escenario que vivió el islam en la última parte del siglo XX. El autor plantea que tres sucesos del mundo islámico proporcionaron un punto dramático de inflexión política: la Revolución iraní (1979), el comienzo de un nuevo siglo islámico y la invasión de la URSS a Afganistán.

La “ola religiosa” ganó fuerza. Los elementos religiosos han sido siempre importantes en el terror moderno porque las identidades étnicas y religiosas a menudo se superponen (...) hoy en día la religión tiene un significado vastamente distinto, supliendo las justificaciones y principios organizativos del Estado (...) el islam está en el corazón de la ola. Los grupos islámicos han conducido los ataques más significativos, mortales y profundamente internacionales. Igualmente significativo, es el acontecimiento político que proporciona la esperanza para la cuarta ola originada en islam, y el éxito conseguido aparentemente influenció a los grupos religiosos terroristas en todas partes.

También la condena a muerte ejecutada por el grupo islamista Al Yihad contra el presidente egipcio Moḥamed Anwar al Sadat, en 1981, marcó un hito. Al mismo tiempo que el socialismo árabe perdía todo impulso, el movimiento de masas del tipo Hermanos Musulmanes tampoco lograba sustituirle. “Era la hora de la lucha iniciada por vanguardias de acuerdo con el doble modelo de la victoria de la revolución islámica en Irán y de la resistencia a la ocupación soviética en Afganistán” (Elorza, 2002, p. 352).

Otros autores, como Botta (2007, p. 5), tienen una visión particular de este proceso al asegurar que, a partir de la caída del comunismo, los estrategas norteamericanos fundamentalmente se dieron a la tarea de buscar un nuevo enemigo que estuviera a la altura de la primera potencia occidental.

El [Peligro Rojo] dio lugar al [Peligro Verde], haciendo con esto referencia al color de la bandera de Mahoma. A partir de los años noventa los “luchadores por la libertad”, a los que ayuda Rambo en Afganistán contra los soviéticos, se convierten en “bárbaros atrasados y peligrosos”. En este contexto, la idea del “choque de civilizaciones” propugnada por Samuel Huntington dio un barniz académico a la idea de la nueva amenaza del siglo XXI.

En definitiva, en los últimos veinte años del siglo XX, emergió el salafismo yihadista como un movimiento político basado en un ideario religioso, que articuló su estructura en la historia del islam y en su devenir histórico, proceso muy distinto al nacionalismo árabe.

Los militantes islamistas se distinguen de los nacionalistas árabes por su desprecio a la laicidad y la discriminación respecto de las mujeres

y las minorías; pero comparten la oposición a Occidente, al sionismo y a los regímenes despóticos nacionalistas.

(Asali, 2006, p. 1)

“Lo que es nuevo y propio de la década de 1990, observa Roy (2002, p. 189), es la radicalización política de los neofundamentalistas, una parte de los cuales se ha vuelto ‘yihadí’, es decir, da prioridad a la lucha armada más que a la predicación religiosa”.

## **12. La yihad combatiente y el *takfirismo*: los pilares del salafismo yihadista**

Si bien durante todo el siglo XX el concepto de *yihad* fue permanentemente revitalizado, a través de autores como Mawdudi, Qutb y Jomeini, no es sino hasta la segunda mitad del siglo que se inicia el surgimiento de la *yihad* moderna y las bases para la construcción del ideario del salafismo yihadista, influido fuertemente por el *takfirismo*. Por ende, para hacer un análisis comprensivo del salafismo yihadista, se deben considerar sus dos influencias fundamentales: la *yihad* moderna y el *takfirismo*.

En primer lugar, en la conceptualización de la *yihad* radical prevalece la idea del combate o lucha por sobre otras significaciones del concepto, como el esfuerzo personal o la lucha interior por ser un mejor musulmán. Los yihadistas inician su lucha, primero, contra el “enemigo interno”, recogiendo las enseñanzas de Ibn Taymiyyah de combatir a los “malos musulmanes” mediante la doctrina del *takfirismo* y, en una segunda etapa, la defensa propia contra el “enemigo exterior”, adquiriendo la condición de guerra santa, como fue el caso de Afganistán, Bosnia o Filipinas.

En sus comienzos, el yihadismo moderno puso énfasis en las fronteras internas. En este sentido, el concepto de ruptura con el orden existente, por parte de los radicales, hace que la *yihad* sea una obligación individual e imperativa. En el islam tradicional la *yihad* es colectiva, ocasional y está sometida a unas condiciones precisas. “Los radicales justifican su violencia contra sus adversarios negándoles la condición de musulmanes, en virtud del *takfir*” (Roy, 1995, p. 44).

En segundo lugar, el concepto de *takfir* (excomuniación) es clave, y sirve para distinguir entre los grupos moderados y los movimientos extremistas. Roy (1995, p. 43) explica que, al declarar

infieles a los gobernantes, lo que hacen los radicales es llamar a la guerra civil. Porque el anatema no se limita a los dirigentes del Estado, sino que se extiende a sus cómplices, como los ulemas tradicionalistas y apolíticos. Es más, los *takfiristas* consideran que mujeres y niños, por ser infieles, incluyendo a los suníes moderados y al resto de los seguidores pertenecientes al islam, debían ser eliminados por considerárseles apóstatas.

Shiraz Maher (2016, p. 82), académico senior del International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), que ha trabajado por años en temas de Al Qaeda, explica que el *takfirismo* tiene una alta importancia en el salafismo yihadista por las implicancias de sus ideas:

Lo que aparentemente lo convierte (a un musulmán) en un *takfir* es que siempre ha operado en política en un ambiente y redes con implicancias políticas o sociales, y cada vez que se pronuncia lo hace especialmente útil para el movimiento salafista-yihadista contemporáneo.

Si bien el *takfirismo* alineó a los militantes más radicales dentro de los grupos yihadistas, siempre se trató de una idea o de un eje del constructo ideológico del salafismo yihadista. Sin embargo, no fue hasta la invasión de Iraq (2003) que tuvo pretensiones de transformarse en una doctrina, con el objetivo de crear un movimiento único liderado por el jordano Abu Musab Al Zarqawi y separado del alqaedismo, lo cual resultó inviable política y estratégicamente. Maher (2016, p. 83) explica que “Al Qaeda y sus seguidores del amplio ecosistema salafista yihadista se vieron obligados a producir un cuerpo de trabajo denso y detallado que explicará el marco jurídico para la comprensión del *takfirismo*”.

Durante los años setenta y hasta mediados de los noventa surgieron varias organizaciones que utilizaron la violencia política y el terrorismo para combatir a sus gobernantes y connacionales, tal como ocurrió en Argelia, Palestina, Sudán y Egipto. A modo de ejemplo, previo al surgimiento de Al Qaeda existieron tres casos de agrupaciones yihadistas egipcias que se inspiraron en la *yihad* moderna y el *takfirismo*: los grupos erroristas

Takfir y Tahir<sup>30</sup> (Liberación), Gamaat Islamiyya<sup>31</sup> y Yihad Islámica<sup>32</sup>, organizaciones que mantuvieron una activa presencia durante ese periodo. Incluso el número dos de Al Qaeda, el doctor Aymán Al Zawahiri, perteneció a la Yihad Islámica antes de integrarse a la lucha afgana y transformarse en uno de los máximos ideólogos del salafismo yihadista.

Lo expuesto deja en evidencia que no se puede hablar de un solo grupo yihadista, sino de varias organizaciones. Si bien es la más importante, Al Qaeda es tan solo una más. Desde los setenta todos estos agentes no estatales emplearon progresivamente la violencia política y el terrorismo como método para la conquista del poder inspirado en el salafismo yihadista, y considerando sus ejes centrales expuestos: la *yihad* moderna y el *takfirismo*.

### 13. La constitución de Al Qaeda

Recogiendo el concepto de “vanguardia islámica” propuesto por Sayyid Qutb, que consiste en la constitución de una minoría adelantada preparada para el combate y la lucha contra la opresión, Osama bin Laden y Aymán Al Zawahiri se propusieron unir un grupo de musulmanes “elegidos” que llegó a Afganistán, sin importar el área geográfica a la cual pertenecían (Gunaratna, 2003). Es así como el año 1988 se inició la construcción de Al Qaeda y la consagración final del salafismo yihadista como su ideología.

Dos son los autores que concluyen el proceso de definición ideológica de Al Qaeda: Sayyid Qutb y el *sheik* Abdullah Yusuf

---

<sup>30</sup> A mediados del siglo XX existió la organización egipcia Takfir y Tahir (Liberación), que era opositora a los Hermanos Musulmanes: “Los textos que hemos consultado demuestran una gran distancia entre la casuística de Qutb, meditada y cultivada, y la de los ‘iluminados’, poco instruidos y sublevados, de Tahir, Takfir, Yihad, a los que con frecuencia se les conoce como *qutbís*. Estos no forman parte de la asociación de los Hermanos Musulmanes, y su pensamiento, sus programas, sus acciones, solo lo manifiestan en forma indirecta. (...) Lo que sí es exacto es que la idea *qutbí* del *takfir* activo, el espíritu de excomunión general y fermento de una *yihad* como acción revolucionaria interna, ha inspirado a los disidentes extremistas actuales” (Carré, citado en Ramadan, 2000, p. 456).

<sup>31</sup> Su traducción literal es ‘Sociedad para la Guerra Santa’. Este grupo, que se activa en los años setenta, busca instaurar un Estado islámico en Egipto.

<sup>32</sup> La Yihad Islámica llevó a cabo una gran cantidad de atentados y asesinatos políticos. El más conocido y mediático corresponde al asesinato del presidente Anwar Sadat (1981).

Azzam, quienes son calificados como los principales “guías teóricos” de Al Qaeda.

A Qutb se le considera el autor de una “revolución cultural” contra el nacionalismo. El pensamiento de este teórico egipcio, perfeccionado cuando estuvo en prisión y muy influido por Mawdudi, toma un acento muy diferente al de justicia social, según Carré (2006, p. 178):

El centro de interés es aquí más político que social. La palabra clave es [Estado islámico], o [la revolución islámica]. Islámico designa en este contexto, de forma tajante, el rechazo de toda ignorancia pagana (*yahiliyya*) y la sumisión total (*ubudiya*) a la exclusiva soberanía de Dios, sin consistencia de ninguna autoridad humana establecida.

Abdullah Azzam, a su vez, es considerado el mentor de Osama bin Laden, quien dirigió “espiritualmente” la *yihad* en Afganistán mediante la creación de una oficina de militantes árabes que conformaron la Maktab al Kidamat (MAK) para luchar contra la ex Unión Soviética. Escobar (2013, p. 38) explica:

Azzam elabora una visión del mundo construida sobre el rigorismo salafista, los llamamientos al martirio, y el permanente estado de humillación en el que vive la *umma* como consecuencia de la actuación de los “cruzados y los sionistas”, que tendría una influencia decisiva sobre el radicalismo yihadista que se desarrolla durante la década de los noventa.

A partir de una serie de lecturas, Elorza (2006, p. 2) establece los principales puntos del pensamiento de Sayyid Qutb:

1. La *yihad* es el instrumento indispensable para regresar a ese pasado perfecto para establecer el verdadero orden religioso de la sociedad. Si la llamada al islam, la *dawa* (discurso o prédica) se encuentra obstaculizada, la *yihad* resulta imprescindible.
2. La forma de *yihad* ha de inspirarse en el patrón trazado por Mahoma en su vida, desde la predicación en La Meca a los años de lucha en Medina.
3. En el plano teórico, la exigencia de la *yihad* resulta de la incompatibilidad entre el islam y el mundo de la ignorancia (*yahiliyya*), cuya expresión es el enfrentamiento entre el *Dar al islam* (el enemigo lejano) y el *Dar al Harb* (el enemigo interno).

4. La *yihad* nada tiene que ver con una conversión forzosa. No se trata de atacar a los individuos sino de liberarlos de la perniciosa influencia de Occidente.
5. Una lucha revolucionaria, sin punto final, contra los infieles ha de constituir el eje del activismo político, haciendo del islam una realidad viva.
6. Constituye una obligación ineludible para el creyente. El musulmán que no practique la *yihad* “no existe”. “El islam mira a todos desde una altura, porque esta es su verdadera posición”. El principio de superioridad ha de guiar a la renacida “comunidad de creyentes”, tal y como hiciera en el momento fundacional el profeta Mahoma.

En los planteamientos de Qutb la idea de “vanguardia” es clave. Cada principio necesita una avanzada para llevarlo adelante; mientras penetra en la sociedad, soporta pesadas tareas y sacrificios enormes. En su obra *Milestones* (1964), Qutb expone lo siguiente:

Es necesario que haya una vanguardia que establezca esta determinación y luego siga caminando por el camino, marchando a través del vasto océano de la ignorancia que ha abarcado al mundo entero. Durante su curso, debe mantenerse un tanto alejado de esta ignorancia que abarca todo y también debe mantener algunos lazos con ella.

(Citado en Lancey, 2008, p. 14)

El *sheik* Azzam hace un llamado directo a combatir a los infieles consolidando su influencia con un islam militante y globalizador. Es más: ya comienza a hablar de una revolución islámica global. En su texto *In Join the Caravan* (1987) fija los principios de esta revolución:

Nosotros estamos llamando a todos los musulmanes y urgiéndoles a que procedan a luchar, por muchas razones, a la cabeza de las cuales están las siguientes:

1. En orden a que los incrédulos no dominen
2. Vencer la escasez de hombres
3. El miedo al infierno
4. Cumplir con el deber de *yihad* y responder al llamado del Señor
5. Siguiendo los pasos de los predecesores
6. Establecer una base sólida como base para el islam

7. Proteger a los oprimidos en la tierra
  8. Esperando el martirio y una alta estación en el paraíso
- (Citado en Lacey, 2008, p. 124)

Azzam logró construir un relato cautivador y que convoca a sumarse a una lucha contra los opresores por los oprimidos. Por eso, la idea de vanguardia es la clave para entender los procesos de radicalización que vivieron miles de musulmanes en distintos escenarios bélicos.

No hay ninguna ideología, terrenal ni celestial, que no requiera tal vanguardia, que da todo lo que posee para lograr la victoria para esa creencia. Lleva la bandera desde el inicio del interminable y difícil camino hasta que alcanza su destino en la realidad de la vida, como Alá ha destinado que debe hacerse y debe manifestarse. Esta vanguardia constituye Al Qaeda Al Sulbah para la sociedad esperada.

(Citado en Gunaratna, 2003, p. 18)

Sin embargo, como relata Gunaratna en su libro *In side Al Qaeda: Global Network of Terror* (2002), si bien existía consenso en la línea ideológica a seguir entre los líderes de la organización, los objetivos estratégicos de la naciente Al Qaeda fueron, en algunas oportunidades, un punto de controversia entre Abdullah Azzam, Bin Laden y Al Zawahiri. Mientras el primero consideraba que este grupo cimentaría las bases para un cambio al interior de las naciones musulmanas sumidas en la *yahiliyya*, Bin Laden insistía en la necesidad de “golpear” fuera de las fronteras del islam.

Finalmente, las ideas de Bin Laden y Al Zawahiri se impusieron por sobre los conceptos de Azzam y del resto de los grupos yihadistas más radicales. De esta forma, los creadores de Al Qaeda conformaron una comunidad virtual que tiene como objetivo fundamental la *yihad* de alcance global, basándose en el soporte ideológico que le entregaría la incipiente doctrina salafista yihadista<sup>33</sup> (pp. 78-80).

Además de Bin Laden y Al Zawahiri, hubo una serie de intelectuales y combatientes que hicieron aportaciones al salafismo yihadista, también conocido como *Doctor Fadl*, líder de la Yihad Islámica Egipcia, viajó a Afganistán en los ochenta con la

---

<sup>33</sup> En el libro de Rohan Gunaratna, *Viaje al interior del terrorismo islamista* (2003), su autor plantea que Abdullah Azzam habría sido asesinado por la facción egipcia de Al Qaeda leal a Osama Bin Laden (p. 79.).

idea de consolidar la matriz ideológica del *yihadismo*. De gran importancia fue su obra *The Essentials of Making Ready [for Jihad]* (1987)<sup>34</sup>, considerada una guía para los militantes de Al Qaeda.

A su vez, otro importante intelectual del *yihadismo* es el *sheik* Omar Abdul Rahman, líder espiritual de uno de los grupos extremistas más activos de Egipto, el Gamaat Islamiya. En 1993, el *sheik* Omar, que vivía asilado en los Estados Unidos, habría ordenado atacar el World Trade Center (1993), matando a seis personas y dejando un centenar de heridos.

En realidad, Bin Laden no era ni mucho menos el más importante ni el más influyente de los muchos militantes que actuaban en el suroeste asiático y en otras partes del mundo islámico a finales de los años ochenta. De hecho, se consideraba a Abdel Omar Rahman, el jeque ciego egipcio, sucesor de Azzam como dirigente espiritual del movimiento islámico radical.

(Burke, 2004, p. 112)

Abu Mohammed Al Maqdisi, palestino-jordano, es también un importante promotor del *yihadismo*. Sus obras centrales son los textos *Millat Ibrahim* e *Irrefutable Proofs for Undertaking Yihad*. Su influencia en el *yihadismo* radical se reflejó en la inspiración que generó en emblemáticos combatientes, transformándose en su mentor espiritual. Tales son los casos de Mohamed Atta, autor material de los ataques del 11-S, y Abu Musab Al Zarqawi, ex líder de Al Qaeda en Iraq (Brisard, 2005, p.18).

También está el jordano-palestino Omar Mahmud Toman, conocido como Abu Qutada. El líder espiritual, que vivió en Gran Bretaña, se transformó en uno de los ideólogos de Al Qaeda en Europa y el Grupo Islámico Armado (GIA)<sup>35</sup> argelino. Y también, veteranos de guerra, como Abu Hamza al Masri, considerado un agitador y avecinado en Reino Unido, reconocido por sus discursos extremistas. Se trataba de una especie de comité religioso legal que entregaba un soporte doctrinario y publicitario a las acciones de Al Qaeda en la llamada "Londonistán" (barrios

---

<sup>34</sup> El Ministerio de Awqaf (Dotación) del Gobierno egipcio lo catalogó como uno de los trece libros que invocan los terroristas *yihadistas* para justificar sus actos. Por este motivo, se hizo un llamado a la población a no leer estos textos. Véase <https://www.egypttoday.com/Article/2/67416/Egypt%E2%80%99s-Awqaf-warns-of-13-books-promoting-extremism>.

<sup>35</sup> Grupo Islámico Armado de Argelia, que nació en 1992, fue la base para la formación del Grupo para el Salafismo, Predicación y Combate (GSPC) y, posteriormente, de Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI).

o zonas con importante presencia musulmana). El clérigo Abu Qutada “promovía la Yihad global contra Occidente y los gobiernos musulmanes apóstatas” (González, 2013, p. 650).

Por último, el sirio Abu Musab al Suri, sindicado como promotor de los ataques en Madrid (11-M), es clave en la consolidación de la *yihad* global. El excombatiente escribió el libro *Call to Global Islamic Resistance* (2004), donde expone las creencias y la historia del movimiento, y más importante, da a conocer y explica la estrategia para atacar a Occidente, en particular a los Estados Unidos (Lacey, 2008, p. 9).

Así, la nueva ola de grupos islamistas radicales estuvo vinculada a un pensamiento que liga al salafismo con el yihadismo, sirviendo de soporte a las entidades radicales como Al Qaeda. Esa conexión marcó la configuración de un movimiento político-religioso sin precedentes, que afectará decisivamente al sistema internacional mediante un proceso que irá paulatinamente consolidándose hasta transformarse en un actor globalizado.

#### 14. Al Qaeda: el surgimiento del terror

Afganistán se transformó en el espacio geográfico donde se construyó Al Qaeda, una organización que tenía un propósito y un ideario consolidado: la *yihad* y el salafismo yihadista. A ello suma una capacidad militar importante y una veteranía de guerra forjada en la lucha contra los soviéticos, que permitió la vinculación de militantes radicales islámicos que conformaron una suerte de internacional islámica o brigada internacional (Kepel, 2004, p. 347). Todo, *ad portas* de la consolidación de la globalización y el giro del sistema internacional hacia un mundo unipolar, tras el derrumbe de la ex Unión Soviética. En ese contexto, nació Al Qaeda.

Según las explicaciones del propio Bin Laden, el término “Al Qaeda” tenía una doble significación que daba cuenta de una “base de datos” o una *umma*. “En primer lugar, una metonimia de la reunión de islamistas radicales comprometidos en un mismo lugar con la *yihad*. Pero también, por derivación, la metáfora indica una base dispersa por la superficie del globo y unida por los vínculos y los sitios en la Red” (Kepel, 2004, p. 123). De esta manera, Al Qaeda se transformó en una amenaza transnacional no tradicional, híbrida y con una forma organizacional inédita –

forjada en los campos de batalla afganos — que permitió reforzar los lazos y vínculos con diversos grupos que iban de Indonesia a Mauritania, o del Líbano a China.

Para potenciar el accionar y la línea de pensamiento que darían paso al alqaedismo, se elaboró una serie de textos que sirvieron de pauta para la ideología impulsada por Bin Laden. En lo que podría ser considerado como uno de los documentos base de Al Qaeda está *Pious group and the pioneering vanguard* (1988), de Abudullah Azzam. De acuerdo a Gunaratna (2003, pp. 18-19), se trata de ocho pautas de cómo se debe adiestrar y entrenar a esta organización terrorista:

1. Deben someterse en el fuego de las pruebas más duras y en las olas de los exámenes más feroces.
2. La dirección de entrenamiento comparte con ellos la marcha dura, el sudor y la sangre. La dirección debe ser como el calor maternal de una gallina cuyos polluelos crecen bajo sus alas, que al final salen del cascarón y se preparan para la vida.
3. Esta vanguardia tiene que abstenerse de los placeres mundanos y vulgares, debe dar una imagen distinta de abstinencia y frugalidad.
4. De esta manera debe ser dotada de creencias firmes y debe confiarse en la ideología, inculcada con mucha esperanza para su victoria.
5. Debe haber una fuerte determinación e insistencia para continuar la marcha sin importar cuánto tiempo requiera.
6. Los víveres del viaje están entre los detalles más importantes de esta marcha. Los víveres consisten en la meditación, paciencia y oración.
7. Lealtad y devoción.
8. Deben ser conscientes de la existencia de conspiraciones anti-islamistas en el mundo.

Mientras algunos miembros de Al Qaeda se involucraban en diversos conflictos de la *yihad*, Bin Laden y Al Zawahiri comenzaron a trabajar en la estructura de su organización. Según Jason Burke, Bin Laden creó este “ejército internacional” para defender a los musulmanes de la opresión, aunque seguía sin estar claro cómo se haría exactamente y tampoco tenía el monopolio de la idea de internacionalizar la lucha. “Había muchos individuos y grupos, además de Bin Laden y su pequeña banda, que, radicalizados e inspirados por sus experiencias en Afganistán, se

habían comprometido a una lucha más amplia” (Gunaratna, 2003, p. 27). Existía, entonces, la decisión de traspasar y diseminar la valiosa experiencia de combate en suelo afgano. Kepel (2004, p. 348) explica este proceso que, en definitiva, marcó un punto de inflexión:

El mundo se percibía a través de una mezcla de doctrina religiosa y de violencia armada, surgió una ideología islamista nueva e híbrida, que racionalizó la existencia y el comportamiento de los militantes como el salafismo yihadista.

En este escenario, el primer ataque a las Torres Gemelas (1993), los “golpes” GIA argelino en Francia, la guerra en Chechenia y las operaciones en Somalia eran la demostración de que el salafismo yihadista no era un patrimonio exclusivo de Al Qaeda. Por el contrario, en gran parte de la década de los noventa un importante número de organizaciones islamistas radicales adoptaron la idea de la yihad global o regional con dispares resultados.

## 15. El salafismo yihadista y lo global

Para el salafismo yihadista ningún escenario de conflicto tuvo la importancia y la influencia de la Guerra afgano-soviética. En esa nación, la *yihad* moderna se transformó en una causa multinacional y panislámica que dio una nueva noción al sentido clásico de la *umma* (comunidad) e inspiró el diseño del proyecto político de Al Qaeda, que promovió la *yihad* global como uno de sus principales objetivos para crear el califato (Kepel, 2001).

Los líderes islamistas confeccionaron la ideología salafista yihadista, que planteó la necesidad de combatir tanto al “enemigo interno” como al “enemigo externo” mediante una red global descentralizada que tenía distintos nodos según la región (Gunaratna, 2003, p. 165). El salafismo yihadista fue la etiqueta que se aplicó, a veces, a una nebulosa de “segunda generación” de los movimientos islamistas radicales que emergieron durante los años ochenta y cobraron influencia durante los noventa (Barrientos, 2004). En definitiva, como reflexiona Burke (2003), los curtidos veteranos árabes de la guerra contra los soviéticos habían desarrollado una ideología propia. En este cuadro, las definiciones político-estratégicas se van concretando. De hecho, “el objetivo último era lanzar nuevas guerras santas, dirigidas en parte contra los propios regímenes árabes apóstatas mediante la

adopción de técnicas terroristas según el modelo de la al-Yihad egipcia” (González, 2013, p. 640).

Y como señala Jordán (2011, p. 6) “poco a poco Al Qaeda fue tejiendo una red de simpatizantes con la causa global” no solo en los países islámicos, sino que, en los años venideros en Occidente, principalmente en Europa. El autor profundiza este aspecto indicando cuáles son los objetivos estratégicos principales de la *yihad* global que llevan a cabo Al Qaeda y otras organizaciones extremistas. Estos son:

- a) Sustituir los actuales gobiernos musulmanes, que se consideran impíos, por futuras teocracias adaptadas al ideal salafista y en las que impere la *sharia*.
- b) Derrotar a todos aquellos enemigos que atacan el islam en cualquier lugar, por ejemplo, Afganistán, Bosnia, Somalia, Palestina, Israel, Líbano, Iraq, India, Filipinas y Chechenia.
- c) Reconquistar aquellos territorios que pertenecieron al mundo islámico como Palestina e Israel, los Balcanes, las islas Mediterráneas, el sur de Italia, Grecia y las regiones de España y Portugal.
- d) Unificar a todos los musulmanes bajo una misma comunidad o califato.

(Citado en De la Corte Ibáñez, 2007, p. 40)

En tanto, Phares (2005, pp. 59-61) organiza los objetivos estratégicos de la *yihad* en tres conceptos:

*Tahrir* (liberación): Los yihadistas aspiran a liberar la tierra de los musulmanes de los poderes no musulmanes.

*Tawhid* (unificación): Una vez terminada la liberación se debe lograr la unificación del califato. Para ello, no deben existir fronteras y los Estados musulmanes deben ser eliminados en pos de ese objetivo.

*Khilafa* (califato): Una vez liberada la tierra de los infieles y lograda la unión se debe reinstaurar el califato para imponer la *sharia* y los códigos de los sabios de la ley para iniciar la *yihad* externa.

El yihadismo, según Fukuyama (2006, p. 83), busca ser una doctrina nueva y universalista que actúa en un mundo globalizado y multicultural. “Se trata de un intento de dotar a la religión de ideología y utilizarla con fines políticos, esto es más un producto de la modernidad (comunismo o el fascismo) que de la reafirmación de la religión o la cultura tradicional”. Lo mismo señala Esposito (2002, p. 35), quien habla del deber de responder al llamado de la *yihad* en cualquier parte del planeta.

La influencia e intervención extranjera en el mundo islámico había puesto de manifiesto una vez más la división tradicional del mundo en la morada del islam (*Dar Al Islam*) y la morada de la guerra (*Dar Al Harb*). Debido a los abusos de Occidente, el mundo ha quedado dividido, afirma Bin Laden [“en dos regiones, una de fe donde no existe la hipocresía y otra de falta de fe, de la que esperamos, Dios nos proteja”].

Mientras algunos miembros de Al Qaeda se involucraban en diversos conflictos de la *yihad*, Bin Laden y Al Zawahiri comenzaron a trabajar en la estructura de su organización. No obstante, el año 1998, según De Arístegui (2004), Bin Laden creó un comando más operativo y difícilmente detectable.

A su cabeza se encuentra la red Al Qaeda propiamente dicha, que coordina, impulsa dirige o asesora cuatro redes bien diferenciadas: la primera si propia red terrorista; la segunda, las organizaciones terroristas ad hoc creadas por la organización, sobre todo para aquellos conflictos en los que el factor local sea determinante (como el sur de Filipinas y Argelia, entre otros); la tercera, su fuerza guerrillera en Afganistán; y, la cuarta, el Frente Islámico Mundial, que es una coalición trasnacional informal de grupos terroristas islamistas.

(p. 252)

La movilidad geográfica o nomadismo demuestra la capacidad de adaptación de Al Qaeda. Los militantes veteranos y triunfadores de la *yihad* contra los soviéticos retornaron a sus países con experiencia militar y política-religiosa, mientras que, durante casi una década, otros siguieron a Bin Laden a Sudán, hasta que regresaron a Afganistán. Al mismo lugar donde partió el proyecto para planificar la escalada de ataques en África (Kenia y Tanzania), Asia (Yemen) y, luego, a los Estados Unidos, en el icónico 11-S.

En consecuencia, Al Qaeda perpetró el 11-S y, casi inmediatamente, se transformó en un actor global. Hemos dicho que la respuesta de los Estados Unidos fue global a través de la GCT.

La base de la problemática que se da en el terrorismo religioso proviene no solo del islam, sino que también de otras religiones: tiene que ver con la hermenéutica. La interpretación militante de los textos sagrados ha generado lecturas que sitúan a religiones, que promueven la paz y la tolerancia como principios

fundamentales, en construcciones de proyectos políticos radicales y extremistas, que validan el uso de la violencia como método para instaurar sus creencias.

En base a la discusión de diversos autores, se plantea aquí el desafío de mantener la independencia hermenéutica y la exégesis religiosa de un proyecto ideológico que busque “acomodar” una interpretación a determinados fines y objetivos, transformándose una visión sectaria de la religión.

Por otra parte, en el islam, la doctrina salafista yihadista marcó el inicio de la incidencia de lo religioso en lo político mediante el retorno a las fuentes. Lo anterior dio paso a las bases ideológicas del yihadismo. La paradoja, no obstante, es que, Al Qaeda, debido a la utilización que hace de la globalización, es un sujeto moderno, pero inspirado en un pasado islámico. Existe, entonces, una dualidad: por una parte, pertenecen a sofisticadas redes internacionales y, por otra, profesan formas puristas de la religión islámica.

Al Qaeda representa una nueva forma de terrorismo, surgida del transnacionalismo y de la globalización, que se sitúa en lo religioso. El gran logro de la organización yihadista fue el tránsito desde un grupo pequeño a un movimiento, y haber promovido y diseminado el concepto de la *yihad* global a través de su ideología, el salafismo yihadista. Del mismo modo, Al Qaeda construye o articula su ideología con el objetivo de llevar a cabo una transformación del sistema existente dentro del concierto internacional, afectando o modelando a las relaciones internacionales producto de la crisis entre Occidente y el mundo musulmán.

La respuesta de los Estados Unidos fue decisiva para el futuro de la escena internacional.

## Capítulo 4

### La guerra contra el terrorismo y su instalación en el sistema internacional

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington constituyeron una total sorpresa para el sistema de defensa y seguridad de los Estados Unidos, y dejaron en evidencia un fracaso en su coordinación y accionar. Pese a tener un esquema de seguridad cuestionado y debilitado, la respuesta de la administración Bush a estos actos terroristas fue contundente: la guerra contra el terrorismo (GCT), un plan de acción que funcionó de guía y justificación para la conformación de una política exterior cristalizada en una serie de discursos eje y documentos como la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2002 (US Department State, 2002). El escrito vinculaba la seguridad nacional a una política exterior que desplegaba la supremacía estadounidense en el mundo, para evitar el crecimiento y desarrollo de las amenazas vinculadas al terrorismo y a las armas de destrucción masiva.

Los términos empleados por el equipo político de Bush para definir el conflicto hacen difícil su caracterización. En vez de declararle directamente la guerra a Al Qaeda, la red transnacional que se adjudicó la autoría del ataque que golpeó al corazón de los Estados Unidos, el gobierno republicano optó por enfrentar al terrorismo en una versión más amplia, lo que se consagró con el llamado a la guerra contra el terror o terrorismo realizado por el presidente Bush en su discurso ante el Congreso el 20 de septiembre de 2001. Para Hoffman (2006, p. 19), tal elección significó

Una lucha virtualmente abierta contra cualquiera y cualquier cosa que asustara o amenazara a los estadounidenses. El rango de posibles adversarios fue así expandido más allá de Osama bin Laden (...) para incluir a “Estados canallas”, organizados en un “eje del mal” (...) y especialmente a dictadores de Medio Oriente nefastos que se pensaban en posesión de armas de destrucción masiva.

Una etapa que el historiador británico Eric Hobsbawm (2007, p. 13) explica o define como un periodo complejo:

La decisión que en 2001 llevó al gobierno estadounidense a imponer una hegemonía mundial unilateral, a denunciar los convenios internacionales hasta entonces aceptados, a reservarse el derecho a declarar la guerra de agresión o a emprender siempre que lo considerara oportuno otro tipo de operaciones militares, así como a poner efectivamente en práctica esas decisiones.

La extrema abstracción en la definición del enemigo no nos debe distraer del hecho de que, tal y como sentencia Cox (2010, p. 20), “la nueva amenaza proporcionó a los Estados Unidos un punto de referencia fijo en torno al cual organizar sus asuntos internacionales”. Tal afirmación no es solamente verdadera para el país americano, puesto que la nueva política moldeó la percepción de la amenaza en otras partes del globo. Siguiendo a Buzan (2006), la *macro-securitización* exitosa de la GCT posicionó a Al Qaeda como un reto a la civilización occidental dentro y fuera del mundo islámico, independiente de su apreciación positiva o negativa. Los gobiernos de países como China, Rusia e India también se alinearon a la visión del terrorismo como una amenaza común (pp. 1103-1104).

El análisis que se plantea a continuación estudia la GCT desde las estructuras y relaciones de poder en el sistema internacional. Como política exterior, la GCT se arraiga en los cambios dentro del orden mundial gatillados por el fin de la Guerra Fría, pero involucra, además, una lectura específica de tales cambios, como la consolidación de la línea la neoconservadora –interrumpida por la administración del exmandatario Bill Clinton, que mantuvo una orientación más liberal y progresista en sus dos periodos presidenciales (1993-1997 y 1997-2001), y se proyecta como una solución para enfrentar los desafíos que el nuevo orden impone.

## **1. El discurso eje de la guerra contra el terrorismo**

Tras los ataques del 11-S, y luego de confirmarse la responsabilidad de Al Qaeda en estos hechos, el gobierno de George W. Bush comenzó a forjar la estrategia de la GCT, que originó transformaciones drásticas en las políticas de seguridad y exterior del país, obligando a un completo cambio en el discurso y la política estadounidense.

Prueba de lo anterior es el discurso instituido por la administración Bush a la hora de enfrentar la crisis generada por los seguidores de Osama bin Laden, con una redefinición del

concepto de guerra que se refleja directamente en las políticas adoptadas luego del 11-S y en el discurso de los líderes estadounidenses (Bush, 2002). La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) se sustentó en tres pilares:

- Defender la paz: intentar reprimir y prevenir los actos de terrorismo o regímenes fuera de la ley. Fue la piedra angular de la estrategia, puesto que recoge la posibilidad de utilizar el poder militar para prevenir ataques terroristas.
- Preservar la paz: pretende fomentar las redes de cooperación económica con las grandes potencias mundiales. El mercado ocupa un lugar central junto a los valores de libertad, democracia y justicia. Esta relación se justifica argumentando que el concepto de libre comercio surgió como principio moral antes de que fuera un pilar de la economía.
- Promover la paz: impulsar la libertad y prosperidad a escala mundial.

(Gamarra, 2007)

En los primeros años, dos documentos clave reforzaron el concepto de GCT. Estos fueron la Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional (2002) y la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo (2003). Asimismo, el profesor Barrientos (2008, p. 44) estableció una serie de textos que pueden considerarse parte de la estructura discursiva de la GCT: Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva (diciembre de 2002); Estrategia Nacional para la Seguridad del Ciberespacio (febrero de 2003); Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo (diciembre de 2004); Estrategia Nacional de Defensa (marzo de 2005); Informe de la Comisión sobre las Capacidades de la Inteligencia de Estados Unidos respecto de las Armas de Destrucción Masiva (marzo de 2005); Estrategia Nacional de Inteligencia de Estados Unidos (octubre de 2005); Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo II (febrero de 2006) y Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos II (septiembre de 2006).

El discurso del expresidente ante la Fundación National Endowment for Democracy (2005), foro político creado por el exmandatario Ronald Reagan para defender los valores y principios de las democracias liberales, daba cuenta de los ejes del plan antiterrorista que llevaban a cabo los Estados Unidos:

1. Prevenir ataques terroristas.
2. Negar las armas de destrucción masiva a los regímenes ilegales y a sus aliados terroristas.
3. Negar a los grupos radicales el apoyo y el refugio de los regímenes ilegales.
4. Negar el control de los militantes de cualquier nación [país] que podría usarse como base de operaciones y plataforma de lanzamiento para el terror.
5. La guerra contra el terrorismo es negarle a los futuros militantes y reclutas el odio y el resentimiento, reemplazándolos por la democracia y la esperanza en todo el Medio Oriente.

(Bush, 2005)

Si bien los elementos fundamentales de la estrategia de GCT ya se observaban en el discurso de George W. Bush en el Capitolio, en la Sesión Conjunta de Congreso (20 de septiembre de 2001), ya existían señales que adelantaron la postura del Gobierno estadounidense: “Los ataques deliberados y mortales que se produjeron ayer contra nuestro país fueron algo más que meros actos terroristas. Fueron actos de guerra”, declaraba Bush ante la prensa el 12 de septiembre de 2001, fijando como concepto la guerra. “Estamos en una lucha monumental del bien contra el mal”, agregó. Por ello, la advertencia clara era que los estadounidenses debían prepararse para enfrentar a un nuevo enemigo y, asimismo, que se debía realizar un esfuerzo bélico en todos los sectores. La guerra fue el sello que caracterizó al gobierno de Bush y delineó la agenda no solo en política exterior, sino también en la arena interna.

Al iniciarse las acciones en el campo de la política exterior, los primeros esfuerzos se orientaron hacia la consecución del apoyo del sistema internacional y a la formación de una coalición para enfrentar un nuevo escenario estructurado en la vía multilateral. No obstante, pese a los esfuerzos y señales mediante una política declarada de la opción multilateral, en la práctica sentaba las bases para el “anti-multilateralismo”, debido a la *securitización* de la agenda, a la instauración de la GCT y a la idea de potencia global de los Estados Unidos sobre su rol en el mundo (Brzezinski, 1998).

El día siguiente a los atentados, el Consejo de Seguridad de la ONU sesionó de urgencia y estableció, mediante la Resolución 1368, el derecho a la legítima defensa de los Estados Unidos:

“Decidido a combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo (...) reconociendo el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” (S/RES/1368, 2001, p. 1).

Sin embargo, en el mismo texto se instaló un freno o un marco de actuación frente a las posibles acciones que podrían llevar a cabo los Estados Unidos en el contexto de la GCT. Por ende, es importante detenerse en el punto 5 de la resolución:

Expresa que está dispuesto a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

(S/RES/1368, 2001, p. 2)

Así, el sistema internacional daba las bases para que cualquier respuesta a las acciones terroristas sufridas por los Estados Unidos, a nivel diplomático o militar, se enmarcara en ciertas normas mínimas. Aunque puede ser discutible, no se pronunciaba directamente respecto a posibles acciones unilaterales para detener a los autores de los ataques, táctica que queda en evidencia al conocer los primeros discursos de los principales personeros de la Casa Blanca tras el 11-S.

“O están con nosotros o están con los terroristas” (Bush, 2009), afirmó el mandatario, en quizás una de las frases más iconográficas y emblemáticas de lo que sería la GCT. De esta forma, el presidente Bush fijó la postura de los Estados Unidos y el inicio de lo que sería la estrategia de GCT. De allí que dicho texto, presentado en el Capitolio, es de interés de análisis para observar la consagración de la visión militarista y la *securitización* de la agenda de la política exterior de los Estados Unidos.

Con todo, pese a la crisis generada a nivel político e institucional producto del 11-S, los Estados Unidos también encontraron una oportunidad para consolidar su proceso de hegemonía global. Por eso, en cada discurso o intervención realizada por los líderes estadounidenses se instaló un relato elaborado sofisticadamente y con un contenido con claros tintes globalizantes e imperiales, que buscaban consolidar el poder de los Estados Unidos en momentos y contextos excepcionales. La GCT era la estrategia y, si no se lograban acuerdos de cooperación,

el unilateralismo era la forma de vinculación en los espacios internacionales. Una forma de exigir a los países, como se indicó más arriba en este capítulo, fidelidad o alianza sin condiciones. Sin embargo, esto generó más contención de lo esperado en diversas partes del planeta.

## **2. Análisis del discurso de George W. Bush sobre la guerra contra el terrorismo**

A continuación, un extracto del discurso del presidente George W. Bush en el Capitolio:

(...) Esta noche estamos en un país consciente del peligro y llamado a defender la libertad. Nuestro duelo se ha convertido en ira y la ira en resolución. Ya sea que llevemos nuestros enemigos a la justicia o la justicia a nuestros enemigos, así lo cumpliremos.

(...) No olvidaremos los momentos de silencio y los días de luto en Australia, África y América Latina. Ni olvidaremos a los ciudadanos de otras ochenta naciones que murieron juntos con los nuestros. Docenas de paquistaníes, más de ciento treinta israelíes, más de doscientos cincuenta ciudadanos de India, hombres y mujeres de El Salvador, Irán, México y Japón y cientos de ciudadanos británicos.

(...) Al Qaeda es al terror lo que la mafia es al crimen.

(...) Las directivas de los terroristas les ordenan matar a cristianos y judíos, matar a todos los estadounidenses y no hacer distinción entre militares y civiles, incluyendo mujeres y niños. Este grupo y su líder, una persona llamada Osama bin Laden, están ligados a muchas otras organizaciones en diferentes países, incluyendo la Yihad Islámica Egipcia y el Movimiento Islámico de Uzbekistán.

Hay miles de estos terroristas en más de sesenta países. Son reclutados en sus propias naciones y en las vecinas, y llevados a los campos en lugares como Afganistán, donde son entrenados en las tácticas del terror. Son enviados de regreso a sus casas o enviados a ocultarse en países alrededor del mundo para planear maldad y destrucción.

(...) Nuestra guerra contra el terror comienza con Al Qaeda, pero no termina allí. No terminará hasta que cada grupo terrorista de alcance mundial haya sido encontrado, detenido y vencido.

(...) No nos dejamos engañar por su religiosidad fingida. Hemos visto su clase antes. Ellos son los herederos de todas las ideologías asesinas del siglo XX. Al sacrificar vidas humanas para servir sus visiones radicales, al abandonar todos los valores a excepción de su deseo de poder, ellos siguen el camino del fascismo, el nazismo y el

totalitarismo. Y ellos van a seguir ese camino hasta donde termina, en el sepulcro sin marcar de la historia de mentiras descartadas.

Los estadounidenses se están preguntado: ¿cómo vamos a pelear y ganar esta guerra? Dirigiremos todos los recursos a nuestra disposición — todos los medios de la diplomacia, toda herramienta de inteligencia, todo instrumento para la aplicación de la ley, toda influencia financiera y toda arma de guerra necesaria — a la destrucción y la derrota de la red global del terror.

(...) Nuestra respuesta involucra mucho más que una represalia instantánea y golpes aislados. Los estadounidenses no deben esperar una batalla, sino una larga campaña como no hemos visto ninguna otra jamás. Puede incluir golpes dramáticos visibles en la televisión y operaciones encubiertas secretas igual de exitosas.

Les quitaremos la financiación a los terroristas, los volveremos el uno contra el otro, los haremos moverse de un lugar a otro hasta que no tengan refugio o descanso.

Y perseguiremos a las naciones que proporcionen ayuda o refugio al terrorismo. Todas las naciones en todas las regiones deben tomar ahora una decisión: o están con nosotros o están con los terroristas.

(...) De este día en adelante, cualquier nación que continúe dando refugio o apoyando el terrorismo será considerada por los Estados Unidos como un régimen hostil. Nuestra nación ha sido puesta en alerta, no somos inmunes a los ataques.

(...) Esta no es, sin embargo, una lucha solo de los Estados Unidos y lo que está en juego no son solamente las libertades estadounidenses. Esta es una lucha del mundo. Esta es una lucha de la civilización. Esta es una lucha de todos los que crean en el progreso y el pluralismo, la tolerancia y la libertad.

Pedimos a todas las naciones que se unan a nosotros. Pediremos y necesitaremos la ayuda de fuerzas de policía, servicios de inteligencia y sistemas bancarios de todo el mundo. Los Estados Unidos agradecen que tantas naciones y muchas organizaciones internacionales hayan respondido ya con simpatía y apoyo: naciones de América Latina, Asia, África, Europa y el mundo islámico.

(...) Nuestra nación, esta generación, levantará la oscura amenaza de violencia que recae sobre nuestro pueblo y nuestro futuro. Fomentaremos que el mundo se una a esta causa a través de nuestros esfuerzos y de nuestra valentía. No nos vamos a cansar, no nos vamos a rendir y no vamos a fracasar.

(Bush, 2009, pp. 65-67)

En esta declaración oficial del Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de su presidente, se plasmó de forma directa y pública la postura de guerra y de ofensiva contra el terrorismo. Fueron dichos que se transformaron en un hito en la historia de

esa nación, que modelaron y condicionaron al sistema internacional.

La estructura discursiva de Bush comienza haciendo referencia a las pérdidas y al sufrimiento de su nación, buscando generar empatía en los receptores tanto a nivel interno como externo, y recalcando de paso que son un país fuerte y unido. Asegura, además, que se repondrán del golpe, dando esperanza mediante oraciones y frases como: “[Los] Estados Unidos se sintieron emocionados la noche de la tragedia cuando vieron a demócratas y republicanos unidos en las escalinatas de este Capitolio” (Bush, 2009, p. 65).

Tras estos recursos que apelan a lo emotivo – con un claro tinte mesiánico –, el mensaje discursivo se vuelve más político, definiendo y especificando quiénes son los enemigos, desprendiéndose de sus palabras la confirmación del proceso de instalación de un Estado de emergencia y de excepción, que incluye la afectación directa en el sistema internacional.

Las declaraciones de enfrentamiento advierten: “Ya sea que llevemos nuestros enemigos a la justicia o la justicia a nuestros enemigos, así lo cumpliremos” (Bush, 2009, p. 65). Frases de este tipo dan a entender que la razón del enfrentamiento es conseguir justicia mediante todo tipo de instrumentos legales y, se presume, se consideran métodos excepcionales. Lo anterior, en el marco de lo que expone Olivier Roy (2002, p. 21) en su análisis sobre la GCT, quien sostiene que se trata de una dimensión militar basada en un principio simple: “Hay que buscar a los terroristas dondequiera que se encuentren con o sin coalición política”.

Continúa el presidente Bush agradeciendo a todas las naciones que brindaron su apoyo y contención a los Estados Unidos. Junto con ello, hace especial mención a las cifras de pérdidas de ciudadanos de otras nacionalidades, diferentes de la estadounidense, quienes también fueron víctimas de los atentados, una estrategia lingüística que hace partícipe a otras naciones no como un hecho ajeno, sino, más bien, como una tragedia propia al involucrar a sus compatriotas. Porque, desliza, la lucha contra el terrorismo es del mundo.

Mediante recursos emotivos, Bush busca transformar su causa en global. El reporte para el Congreso de los Estados Unidos denominado *Foreign Support of the U.S. War on Terrorism* recoge las distintas iniciativas a nivel de naciones y organizaciones internacionales en materia de fortalecimiento de acciones para

enfrentar el terrorismo. Sin embargo, parece ser una interpretación al menos dudosa, debido a que no se entrega un apoyo a la GCT impulsada por los Estados Unidos.

Junto con plantear una globalidad del terror, el jefe del Estado caracteriza a sus enemigos e indica que la meta de grupos como Al Qaeda es “imponer sus creencias radicales sobre la gente” (Bush, 2009, p. 66). Además, hace hincapié en ideas como que “ellos nos odian por nuestras libertades” (Bush, 2001, p. 68) o “estos terroristas no matan solo para extinguir vidas, sino para interrumpir y poner fin a una manera de vivir” (Bush, 2009, p. 68). Con ello, enfatiza el concepto de libertad que vendría a representar los estándares y normas de la forma de vida de las sociedades modernas, aludiendo a que son tales libertades las que generan reticencia a los terroristas. Por ende, todas las sociedades con dicho estilo de vida correrían riesgo, a partir de ahora, de ser atacadas. De este modo, reposiciona la obra de Samuel Huntington (1993), pues otorga al conflicto un carácter de enfrentamiento entre dos mundos o “choque de civilizaciones”.

El mensaje de que no es a los Estados Unidos a quien se atacó, sino que, a un modo de vida, es reiterativo como estrategia para hacerlo un tema transversal, sobre todo en Occidente. Para ello se ideologiza el conflicto: “Los terroristas practican una forma marginal de extremismo islámico” (Bush, 2009, p. 66); (...) “las directivas de los terroristas les ordenan matar a cristianos y judíos, matar a todos los estadounidenses y no hacer distinción entre militares y civiles, incluyendo mujeres y niños” (Bush, 2009, p. 67). Estos anuncios no hacen más que abrir la posibilidad al resto del mundo de que dichos actos terroristas no buscaban derrocar la hegemonía de los Estados Unidos, sino derribar un mundo diferente al de su religión.

Para entender este planteamiento es conveniente recurrir a las ideas del autor árabe Tariq Ali sobre el choque de fundamentalismos planteado en la GCT. El académico tiene una visión distinta, pues en su opinión los fundamentalismos que se contraponen son uno religioso y otro imperialista, los cuales se “baten a duelo” en escenarios tan distintos como Nueva York, Londres, Iraq y Afganistán. Ali (2003, p. 282), quien se declara “un musulmán no musulmán”, señala que

(...) lo anterior es, sin lugar a dudas, el punto de vista de numerosos religiosos fundamentalistas sin importar su religión. ¿Qué otra cosa explica la reacción de los fundamentalistas evangélicos en TV en los

Estados Unidos? (...) calificaron los ataques del 11 de septiembre como un castigo de Dios por la tolerancia que tenía esa nación con el aborto y la homosexualidad.

En otro pasaje del discurso, Bush advierte: “Nuestra Guerra contra el Terror [*sic*] comienza con Al Qaeda, pero no termina allí. No terminará hasta que cada grupo terrorista de alcance mundial haya sido encontrado, detenido y vencido” (Bush, 2009, p. 68). La semántica del discurso se puede interpretar como una especie de lucha que los Estados Unidos están más que dispuestos a liderar por el bien, donde los terroristas representan el bando del mal, y donde se trata de una batalla en la cual estará todo permitido para obtener resultados. Por ello, Hoffman (2006, p. 20) habla de un conflicto más amplio que la violencia subnacional o el conflicto no estatal:

Así, la guerra contra el terror se transformó en la compleja decisión, de palabras del presidente Bush, de asumir una “cruzada” contra el mal. Como también en una reacción inquebrantable a la multiplicidad de nuevas amenazas a la seguridad que enfrentaba la nación; y, por tanto, da cuenta de la forma en la que el terrorismo fue redefinido a principios del siglo XXI, según el lingüista de la Universidad de Stanford, Geoffrey Nunberg, para “abarcar tanto la oscuridad como las fuerzas que amenazan la civilización y los temores que despiertan”.

Continuando con el texto presidencial, se plasma la posibilidad de llevar a cabo operaciones encubiertas como parte de los aspectos tácticos de la GCT, y se plantea públicamente la legitimidad de actuar, en algunos casos, prácticamente al margen de la ley. Este punto es relevante, debido a que la *inflación de la amenaza* (Thrall y Cramer, 2009) permite la consecución de poderes especiales en circunstancias también especiales. Chomsky (2007, p. 44) es crítico al señalar que este es un argumento para significarlo como, a lo menos, uno de los principales agentes del terror.

Es difícil elaborar una definición de terror que se aplique únicamente al que llevan a cabo contra nosotros y nuestra clientela, pero excluye el terror – mucho peor – que nosotros y nuestros aliados llevamos a cabo en su contra. El mismo problema surge con la agresión. Las definiciones oficiales son inutilizables porque arrojan conclusiones equivocadas.

Junto con ello, Bush se compromete a usar todo su poder para enfrentar el terrorismo e imponer lo que éste considera como el “bien”. Al respecto, pide una definición política y ética a la comunidad internacional que delinea, como se indicó más arriba, la política exterior de su país: “Todas las naciones en todas las regiones deben tomar ahora una decisión: o están con nosotros o están con los terroristas” (Bush, 2009, p. 69).

Como “esta es una lucha del mundo”, “de la civilización”, “de todos los que crean en el progreso, el pluralismo, la tolerancia y la libertad” (Bush, 2009, p. 70), se traspa la responsabilidad de apoyar la causa al resto de la comunidad internacional. Los terroristas “son los herederos de todas las ideologías asesinas del siglo XX. Al sacrificar vidas humanas para servir sus visiones radicales, al abandonar todos los valores a excepción de su deseo de poder, ellos siguen el camino del fascismo, el nazismo y el totalitarismo” (Bush, 2009, p. 69). Wilkinson (2011, p. 6) explica que, en una democracia operativa, la mayor amenaza de terror es poseída por movimientos o grupos no estatales que buscan destruir o socavar los gobiernos e imponer su propia agenda mediante la intimidación coercitiva. Por ello, el presidente de los Estados Unidos convoca al mundo “civilizado” a contener la amenaza que afecta al sistema internacional por entero.

Stohl (2008, pp. 4-5) cuestiona la lucha civilizacional de Bush y lo hace con la crítica a los expertos en los estudios de terrorismo cuando aplican dicho concepto a la represión estatal, relacionándolo con la GCT iniciada por el presidente Bush:

Aunque a menudo se proclama que los acontecimientos del 11 de septiembre cambiaron “todo”, es importante subrayar que aun más que la carnicería y el impacto de ese día, ha sido la respuesta de la administración Bush y su impacto en múltiples audiencias en todo el mundo. Siendo más importante que los ataques de Al Qaeda en la configuración del mundo posterior al 11-S.

En otro de los pasajes del discurso de Bush se devela lo que sería su primera campaña militar dentro del contexto del GCT y que sería considerada una “guerra justa”, dado el apoyo obtenido de la ONU. “El liderazgo de Al Qaeda tiene una gran influencia en Afganistán”, “en Afganistán vemos la visión que Al Qaeda tiene para el mundo” y “el pueblo de Afganistán ha sido tratado brutalmente” (Bush, 2009, p. 75), tienen como natural consecuencia la necesidad de ir hasta allá, apoyados por el resto

del mundo, porque “los Estados Unidos respetan al pueblo de Afganistán” y solo quieren liberarlo de la amenaza del régimen talibán, la que continuará para todos sino intervienen. Evidentemente, se expone ante la amenaza la exigencia de que cada Estado cumpla el rol que le compete en el sistema internacional, pero bajo el paraguas de Washington. Si bien el ataque deshizo la mayor parte de la estructura física de Al Qaeda, “el yihadismo abrió una segunda fase: la proliferación espontánea” (Esparza, 2015, p. 324).

Para aumentar la presión, se enumeran ciertas exigencias al régimen talibán, de las cuales ningún Estado soberano haría caso sin imposición, dejando a dicho gobierno sin opciones, ya que “estas demandas no están abiertas a negociaciones ni discusiones”. Como *hegemón*, el presidente se sintió con la propiedad de amenazar al régimen talibán: “Entregarán a los terroristas o compartirán su destino” (Bush, 2009, p. 68), sin dudar lugar a ser contradicho.

Al haber sido las víctimas, en esta ocasión Bush se posiciona como el mesías que acabará con la maldad al enfrentar esta contienda contra el terrorismo, dado que “libertad y temor, justicia y crueldad, siempre han estado en guerra y sabemos que Dios no es neutral” (Bush, 2009, p. 73), entendiendo así que Dios estaría del lado del “bien”, representado, evidentemente, por los Estados Unidos, lo que implica una razón más para que el “mundo civilizado” se alinee con ellos. Se expresa el mandatario en la línea del mesianismo y maniqueísmo (el bien y el mal) para estructurar esta pieza política de la GCT, más aún cuando el propio presidente y gran parte de su gabinete adscriben, al menos de cierta manera, a un fundamentalismo cristiano.

Este tipo de discursos no es nuevo. En la década de los ochenta, Ronald Reagan utilizó una alegoría y un esquema similar para referirse a su enemigo soviético. Al respecto, Chomsky (2007, p. 44) argumenta las razones que tiene para utilizar las definiciones de los órganos institucionales de los Estados Unidos, y hace un paralelo entre las administraciones Bush y Reagan sobre la GCT en distintas etapas:

He estado citando y utilizando estas definiciones en libros y artículos desde que empecé a escribir sobre el terrorismo en 1981. Tan pronto como la administración Reagan entró en la oficina declaró que una guerra contra el terrorismo —la “plaga de la era moderna”, “el retorno a la barbarie en nuestro tiempo”, etc.— sería el foco principal

de su política exterior. Y continué usándolas después de que Bush II volviera a declarar la “guerra contra el terror” después del 11-S.

Los Estados Unidos le declaran la guerra no a un Estado, sino a un agente no estatal, otorgándole a Al Qaeda una categoría extraordinaria que lo posicionó por sobre el resto de las organizaciones yihadistas como un actor global, y que le permitió una exposición sin precedentes para alcanzar dos objetivos fundamentales: lograr un triunfo en el campo de la inmediatez mediática y posicionar el concepto de una lucha civilizacional.

En este contexto, para comprender la posición que adoptaron los Estados Unidos posterior a los ataques del 11-S, se debe entender que este discurso fue esencial para su política interna y exterior. Por ello, se hace necesario analizar cuál es el contenido o qué teorías se observan en el discurso de Bush y que determinaron su actuar en el concierto internacional.

### **3. La GCT en el realismo y neorrealismo: guerra preventiva y unilateralismo**

La abrupta implosión de la ex Unión Soviética a principios de los noventa marcó el fin de la Guerra Fría. De manera sucinta, esta contemplaba un sistema internacional dividido por el enfrentamiento entre dos superpotencias, patrocinadoras de sistemas sociales presentados como antagónicos: el socialismo y el capitalismo (Cox, 2010, p. 14).

Durante casi medio siglo, la “gran estrategia” de los Estados Unidos se centró justamente en la disuasión militar de la ex Unión Soviética. No es de extrañar, por tanto, que la caída del bloque socialista significara una alteración profunda en las relaciones de poder en el plano internacional. El fin de la Guerra Fría se entendió entonces como el triunfo de los Estados Unidos sobre su rival, con la emergencia de un sistema mundial unipolar (Cox, 2010, p. 15).

La nueva distribución de poder, no obstante, acarreó también dudas con respecto a cuál iba a ser exactamente la naturaleza del nuevo orden y el rol que la superpotencia victoriosa cumpliría en él (Quinn, 2010, p. 164). Así, antes del inicio del siglo XXI,

(...) no hubo indicios claros de que los Estados Unidos estuviesen especialmente entusiasmados en proyectar su poder con un objetivo claro (...) En un sentido muy importante, durante la década de 1990

—y obviamente, antes del 11 de septiembre de 2001— los Estados Unidos fueron una superpotencia sin una misión.

(Cox, 2010, p. 15)

La administración de George W. Bush llegó a la Casa Blanca en este particular contexto. La campaña con la que los republicanos triunfaron se basó en el llamado a un “mayor apego al realismo, pretendiendo marcar distancias con el idealismo retórico y operativo del que [Bush] acusaba a la administración del demócrata Bill Clinton” (Guida, 2010, p. 200). Era una política prudente y poco original, que no consideraba a Oriente Medio como una prioridad y se conformaba con el *statu quo* regional (Frachon y Vernet, 2006, p. 119).

Los atentados del 11-S pusieron fin a esa tendencia. Como reacción inmediata, la administración Bush declaró la GCT y, antes de que se cumpliera un mes de los ataques, el 7 de octubre, invadió Afganistán. No obstante, como bien sabemos, el gobierno republicano no se conformó con ello y amplió su guerra situando a Iraq, Irán y Corea del Norte en un “eje del mal”. Este fue el primer paso para el derrocamiento del régimen de Sadam Husein, en marzo de 2003 (Cox y Kitchen, 2009, p. 242).

La naturaleza de esta nueva política exterior norteamericana quedó institucionalizada en la Estrategia de Seguridad de 2002, de la que destacamos las siguientes características:

La visión del desenlace de la Guerra Fría como el triunfo definitivo de las fuerzas de la libertad sobre los totalitarismos; la convicción de la expansión de las libertades económicas y políticas como condición para la seguridad de los Estados Unidos y la estabilidad global; la distribución unipolar del poder y su incidencia en la estructura internacional; las amenazas representadas por la conjunción de la proliferación y el terrorismo; la guerra preventiva; y el unilateralismo en la atención de las problemáticas de seguridad.

(Guida, 2010, p. 201)

¿De qué manera, entonces, debemos interpretar los ataques a los Estados Unidos? Una apuesta recurrente fue tratar el 11-S y la reacción política consecuente como la reafirmación de una agenda realista, con la vuelta de los temas de seguridad a la prioridad en los temas estatales, y el fin de un periodo de ausencia de conflicto internacional bajo un orden unipolar benigno (Buzan y Hansen, 2008, p. 220). En esa línea, autores críticos como Renshon (2007,

pp. 2 y 16) y Jenkins (2017) observaron la política exterior de Bush como una nueva estrategia para enfrentar los problemas de seguridad nacional develados por el 11-S, a saber, la inminente amenaza que grupos hostiles en posesión de armas de destrucción masiva implicaban para la soberanía del país.

Sin embargo, desde el lado de los tradicionalistas, la GCT trajo no pocos problemas conceptuales, en tanto el nuevo conflicto daba prominencia a la amenaza de actores no estatales (redes terroristas globalizadas) que no actuaban precisamente bajo suposiciones de racionalidad. Las declaraciones de guerra contra Afganistán, y sobre todo contra Iraq, implicaron a su vez un gran desafío para una explicación conceptual (Buzan y Hansen, 2008, p. 229).

Lo cierto es que el 11-S no alteró la distribución de poder en el orden mundial. A fin de cuentas, después de los ataques, los Estados Unidos continuaban siendo la única superpotencia del globo. Sin embargo, sí produjo un giro de mentalidad en la forma como el Gobierno concebía el escenario de la post Guerra Fría. Williams (2008, p. 11) identifica tres cambios principales:

En primer lugar, redujo significativamente el nivel de amenaza que Washington estaba dispuesto a aceptar sin participar en una respuesta activa (...) Segundo, el 11 de septiembre destacó la vulnerabilidad de las ciudades occidentales al escenario de pesadilla de una célula de Al Qaeda armada con armas de destrucción masiva (...) En tercer lugar, el 11 de septiembre reforzó el argumento de que los Estados Unidos y sus aliados estaban enfrentando un nuevo tipo de enemigo: una red globalizada de insurgentes que ignoraron las leyes de la guerra y se deleitaron tratando de causar tanto miedo y carnicería como sea posible.

Estos cambios fueron institucionalizados a través de la ESN 2002, en cuyo corazón yacen tres grandes conceptos guía: unilateralismo, derecho preferente (*pre-emption*) y preeminencia. La nueva estrategia dio al resto del mundo el claro mensaje de que los Estados Unidos sobrepondrían su interés nacional y, de ser necesario, ignorarían las normas, convenciones e instituciones internacionales (Williams, 2008, pp. 11-12). Era la reafirmación del poderío norteamericano en el orden mundial.

De manera similar, Michael Cox (2007) caracteriza a los Estados Unidos en la era unilateralista y militar en términos de imperio. De acuerdo con el académico británico, el 11-S hizo intolerable

para la élite política norteamericana la inercia de los años noventa. Las nuevas amenazas impuestas por la posmodernidad obligaban a dejar las viejas doctrinas de disuasión, para que América impusiera su propio orden sobre la anarquía reinante en el panorama mundial. Como todo imperio, los Estados Unidos fijaban las principales reglas de juego, pudiendo recompensar tanto como castigar a aquellos que acataran o incumplieran los marcos de comportamiento (pp. 2-5). Para Robert Jervis (2011, pp. 410-411),

(...) el posicionamiento del terrorismo como principal amenaza vendría dado no solo como producto de los ataques de la década, sino también por la falta de otras amenazas. El ambiente de seguridad benigno de la post Guerra Fría hizo más probable la necesidad de utilizar la fuerza contra terroristas y Estados patrocinadores de terror. A su vez, la situación preeminente de los Estados Unidos en el globo incidió en que la administración percibiera como bajos los riesgos de una posible intervención militar: los Estados que van ganando una situación poderosa encuentran más valores, posiciones y territorios por los que luchar.

Ahora, el imperio americano, surgido con la caída del mundo socialista basaba su dominio no solo en términos de poder militar, sino también en el juego dentro de estructuras y normas institucionales que él mismo había ayudado a crear. Así, el quiebre que produjo la Guerra de Iraq en Occidente vino dado por la percepción —no equivocada— de que los Estados Unidos actuaban en función de sus propios intereses y no en pos de la estabilidad internacional (Cox y Kitchen, 2009, p. 248).

Eso no quiere decir, sin embargo, que no se buscara instalar la GCT al interior de las organizaciones mundiales. Al contrario, si bien la ESN 2002 dejaba en claro que la administración Bush no se iba a sentir presionada por el rechazo internacional, la búsqueda de una resolución en el Consejo de Seguridad que autorizase la Guerra de Iraq es prueba de que, a lo menos, los Estados Unidos esperaban construir cierta legitimidad global sobre su política.

Pero la búsqueda de aceptación internacional no terminó ahí. Al instalar el terrorismo como nueva prioridad en la agenda internacional, la GCT tiene el potencial de solucionar el déficit de amenaza que los Estados Unidos habían experimentado desde el fin de la Guerra Fría. Se perfila, así, como una nueva estrategia

que prevé legitimar el liderazgo estadounidense en la seguridad global, y la distribución de poder unilateral (Buzan, 2006, p. 1101).

De acuerdo con Williams (2008, p. 10) el dominio de la GCT en la agenda internacional trajo dos consecuencias principales:

En primer lugar, revitalizó las fortunas del realismo político como filosofía para teorizar la seguridad y dio la ventaja en los debates sobre políticas a quienes piensan que la seguridad se basa en la capacidad de ejercer el poder (generalmente militar) contra y sobre los rivales (...). En segundo lugar, ha dejado de lado una amplia gama de otros importantes desafíos de seguridad, especialmente las luchas para promover los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza humana.

Hassan (2010, p. 450) explica que la forma en que la Unión Europea se enfrentó a la crisis del 11-S es un claro ejemplo de cómo la GCT fue implantada más allá del territorio estadounidense. Aunque los Estados Unidos rechazaran buscar una estrategia de seguridad realizada dentro del marco de la OTAN, esto no eliminó el deseo europeo de

(...) construir la comunidad de seguridad transatlántica y demostrar su apoyo efusivo a la OTAN y al "Oeste" (...) Al hacerlo, la UE no solo mostró simpatía con los Estados Unidos en este momento de "crisis", sino que se articuló discursivamente "en" la misma crisis.

Los líderes de la Unión Europea construyeron el 11-S como un ataque contra la propia Europa, evocando no solo la noción de una comunidad de seguridad que los vinculaba a los Estados Unidos. (Hassan, 2010, p. 451).

En suma, al menos en los primeros años post 11-S el escenario internacional para algunos analistas e investigadores se situaba más cercano a un modelo de anarquía. La amenaza global de Al Qaeda, principalmente por la posibilidad de obtener armas de destrucción masiva, constituía un peligro peor que el enemigo soviético, puesto que en la Guerra Fría existía un equilibrio de poder que nadie quería ciertamente romper. Por este motivo, se requirió en ese escenario una acción alineada con el realismo, que permitiera desplegar todo el poder de los Estados Unidos para contener la amenaza, incluso descartando el multilateralismo, con la finalidad de mantener la paz y el orden mundial bajo los principios de su interés nacional.

Desde este punto de vista, la GCT debe ser analizada, finalmente, como una estrategia que busca afianzar la hegemonía norteamericana resultante de la Guerra Fría desde dos aristas principales:

1. El despliegue del poderío militar estadounidense.
2. La instauración de la GCT como política global dentro de las instituciones internacionales.

#### **4. El excepcionalismo histórico y la GCT como discurso**

Los autores que veremos a continuación analizan la GCT dentro de las líneas de la política exterior de los Estados Unidos, que históricamente ha puesto en práctica el excepcionalismo y un discurso.

Autores como Jackson, Lock y Jarvis caracterizan la GCT como un discurso. De forma somera, los discursos son “estructuras coherentes y significativas que constituyen y organizan a la vez a agentes sociales, instituciones, y objetos alrededor de sus similitudes y diferencias” (Jarvis, 2009, p. 7). Estas teorías hacen, por tanto, fuerte hincapié en los presupuestos sobre los cuales se fundamenta la política exterior norteamericana, que también considera elementos del liberalismo y el constructivismo, pero siendo claramente posicionada en el realismo y neorrealismo.

Lock (2008, pp. 74-75) resalta la fuerza de las representaciones que sitúan a los Estados Unidos como un Estado excepcional, al ser la encarnación de valores universales. Tal percepción tiende a estar vinculada con la identificación de amenazas existenciales en un reino internacional anárquico. Así, la fórmula adoptada por la administración Bush para identificar la amenaza del terrorismo y los Estados canallas, oponiéndolos a la libertad que América persigue en el mundo, se vincula fácilmente con el peligro que la ex Unión Soviética representaba para la nación como antagonista de los valores norteamericanos. La excepcionalidad del Estado implica que su “seguridad [*sea*] de suma importancia no solo para el pueblo de los Estados Unidos, sino también para todos aquellos en el mundo que (inherentemente) valoran la libertad”.

En este sentido, la GCT implica una línea de continuidad con respecto a la Guerra Fría, que adquiere más fuerza en tanto el mismo Bush emplea a la segunda como modelo histórico, que permite asegurar “la inevitabilidad de la victoria estadounidense

y representar la guerra contra el terror indeterminada e intangible como una empresa estadounidense familiar y natural” (Johnson, 2008, p. 17).

Eliassen (2012, p. 55) da un paso más allá en esta formulación al considerar el excepcionalismo como una identidad persistente en la historia estadounidense, que “se ha utilizado en la formulación de argumentos para políticas internacionales cada vez más internacionalistas y en expansión”. Esta identidad estadounidense

es una ideología (...) Los estadounidenses siempre han supuesto que las personas en todas partes comparten ideas políticas y morales estadounidenses (...) Esto subyace a la idea de que en cada extranjero hay un estadounidense esperando para salir. Es una suposición que vincula la agrupación, por lo demás poco probable, de Woodrow Wilson, Ronald Reagan, William Jefferson Clinton y George W. Bush y su misión de reformar el mundo a imagen de los Estados Unidos.

(Eliassen, 2012, p. 70)

Tal concepción de la política exterior norteamericana elimina parte de la singularidad de la estrategia seguida por la administración Bush luego del 11-S. Esto significa olvidar las particularidades del contexto histórico: primacía del poder norteamericano, globalización económica y la amenaza de actores no estatales para la seguridad nacional (Quinn, 2010, pp. 140-141). Lo importante es recalcar los vínculos de la política de Bush con el universalismo liberal y la insistencia en la fuerza militar: “En esto, mezcló los elementos centrales del *wilsonianismo* y el *rooseveltianismo*, siguiendo la tradición de la administración Truman de la transición ideológica de los Estados Unidos al compromiso global” (Quinn, 2010, p. 164).

El propio concepto de GCT, como se indicó anteriormente, no es exclusivo de la administración Bush: “Reagan fue el primer presidente moderno en emplear el audaz recurso de ocultar la técnica del ‘malvado azote del terrorismo’ bajo el pretexto de una ‘guerra contra el terror’” (Chomsky, 2010, p. 1). Tsui (2017, p. 166) enfatiza en el mismo punto al apuntar hacia retóricas estratégicas similares para interpretar el terrorismo que se habían utilizado desde la administración Reagan hasta Bush. Lo mismo sucedería con políticas contraterroristas coactivas basadas en el uso de la fuerza militar.

De Graaff y Van Apeldoorn (2010, p. 410) enfatizan en un punto similar, aunque con una considerable variación al darle más protagonismo a la labor cumplida por la ideología neoconservadora en el impulso de un enfoque militar para mantener la primacía norteamericana mundial. Pero en esencia, tal “gran estrategia” de hegemonía es una política perseguida desde 1940 por los gobiernos estadounidenses. La GCT permitió perseguir en una estrategia geopolítica coercitiva la acumulación neoliberal en los Estados Unidos, presentándola como una lucha por los valores democráticos.

Finalmente, la GCT como discurso implica no solo elementos ideológicos: son cruciales, también, las acciones. Jackson (2005, p. 4) identifica cuatro dimensiones en el ámbito práctico del discurso de la GCT: militar, legal, de inteligencia y diplomática. El punto más controversial, sin duda, es el militar, predicado sobre un enfoque de seguridad, comúnmente conocido como la doctrina Bush.

América [*sic*] se reserva para sí misma el derecho de atacar un país si cree que está apoyando terroristas que pueden amenazar los intereses norteamericanos (...) Esta nueva doctrina propone permitir a los países atacarse entre ellos si sospechan que futuros ataques terroristas pueden estar siendo planeados o incluso si simplemente se les está dando santuario a los terroristas.

(Jackson, 2005, p. 11)

En suma, desde la visión de estos autores, la GCT es la reafirmación de una tendencia más antigua que ratifica la preeminencia del poder norteamericano en el globo, comportamiento que tiene sus raíces en un excepcionalismo histórico que se instala con su discurso.

Con el 11-S, el excepcionalismo toma fuerza y se añade el neoconservadurismo como ideología, que simplemente destaca el uso del militarismo como método para reafirmar la hegemonía estadounidense dentro del contexto del sistema internacional. Por esto, la GCT es una estrategia global que no solo busca destruir a Al Qaeda, sino que también pretende aprovechar esta oportunidad para estructurar el sistema internacional a través del unilateralismo.

## 5. El plan de la estrategia de GCT: la estructura ideológica

El ejercicio que acabamos de realizar nos permite identificar ciertas propuestas observadas desde distintas posiciones teóricas en el campo de las relaciones internacionales. A continuación, derivados de la primera exposición, se presentan tres ejes de análisis que se plantearon como hipótesis y que permiten realizar una caracterización descriptiva del fenómeno de la GCT.

### 5.1. NEOCONSERVADURISMO-MILITARISMO

La inusitada respuesta de la administración Bush a los ataques del 11-S, y sobre todo la posterior invasión a Iraq, encendió un debate en torno a las especificidades ideológicas de los líderes políticos que concibieron la GCT (Buzan y Hansen, 2008, p. 230). Para Frachon y Vernet (2006, pp. 119-121),

(...) los atentados yihadistas activaron los elementos neoconservadores al interior del gobierno de Bush. La magnitud del atentado tomó por sorpresa a varias líneas académicas, pero no a los neoconservadores, quienes previamente habían hecho un diagnóstico relativo a las amenazas enfrentadas por los Estados Unidos con el fin de la Guerra Fría. Así, negaban la supuesta estabilidad estratégica de la posguerra, y reconocían la amenaza de Estados y naciones en descomposición por la globalización y la implosión soviética, que servían de tierra fértil para terroristas hostiles.

Fukuyama (2007, p. 17) identifica los principios clave que guían la política exterior neoconservadora: “cambio de régimen, hegemonía benevolente, unipolaridad, anticipación y el excepcionalismo estadounidense; todos, conceptos que llegaron a ser señas de identidad de la política exterior de la administración Bush”.

El documento que mejor da cuenta de la influencia del pensamiento neoconservador en la administración Bush es el texto denominado Project for the New American Century (PNAC), de 1997, *think tank* dirigido por William Kristol y Robert Kagan y financiado por varias fundaciones conservadoras. Entre los firmantes de la declaración aparecían Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Dick Cheney, Elliot Abrams y Lewis Libby, quienes tomaron relevantes cargos en la administración Bush.

La visión estratégica del mundo de este influyente centro de pensamiento se puede ver en la declaración de principios fundacionales del proyecto:

A medida que el siglo XX llega a su fin, Estados Unidos se erige como el poder más preeminente del mundo. Habiendo llevado a Occidente a la victoria en la Guerra Fría, Estados Unidos enfrenta una oportunidad y un desafío: ¿Estados Unidos tiene la visión de construir sobre el logro de décadas pasadas? ¿Tiene Estados Unidos la determinación de dar forma a un nuevo siglo favorable a los principios e intereses estadounidenses?

Lo que queremos es un ejército que sea fuerte y esté listo para enfrentarse a los desafíos actuales y futuros; una política exterior audaz que promueva a propósito los principios estadounidenses en el extranjero; y que el liderazgo nacional acepte las responsabilidades globales de los Estados Unidos.

Por supuesto, Estados Unidos debe ser prudente en cómo ejerce su poder. Pero no podemos evitar con seguridad las responsabilidades de global liderazgo de los costos asociados con su ejercicio. América tiene un papel vital en el mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa, Asia y el Medio Oriente. Si eludimos nuestras responsabilidades, invitamos a distintos desafíos para nuestros intereses fundamentales. La historia del siglo XX debería habernos enseñado que es importante dar forma a las circunstancias antes de que surjan las crisis, y para enfrentar las amenazas antes de que se conviertan en graves. La historia del siglo pasado debería habernos enseñado a abrazar la causa del liderazgo estadounidense.

(Kagan, Schmitt y Donnelly, 2000, s/f)

El año 2000, el PNAC publicó un estudio bajo el título de *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*<sup>36</sup>, donde sintetizaba las ideas para una nueva política exterior.

El liderazgo global de Estados Unidos y su papel como gran potencia actual y garante de la paz actual, se basa en la seguridad de la Patria americana; la preservación de un balance favorable de poder en Europa, el Medio Oriente y la región productora de energía circundante, y Asia Oriental; y la estabilidad general del sistema internacional de los Estados nacionales en relación con los terroristas, crimen organizado, y otros actores no estatales.

(Kagan, Schmitt y Donnelly, 2000, p. 5)

---

<sup>36</sup> Véase <http://pnac.info/RebuildingAmericasDefenses.pdf>

De esta forma, los Estados Unidos iba argumentativamente reforzando su posición de *hegemón* para conseguir la supremacía mundial a través, principalmente, de su poder militar, teniendo claramente una posición cercana al realismo y neorrealismo. El documento sostenía que “en la actualidad Estados Unidos no enfrenta a un rival global. Para América, la gran estrategia debe apuntar a preservar y extender estas ventajas para posicionarse en el futuro tan lejos [*del resto de los países*] como sea posible” (Kagan, Schmitt y Donnelly, 2000, 2000, p. ii).

La siguiente información sintetizaba los principales postulados:

**Tabla n.º 9. Visión estratégica del PNAC.**

	GUERRA FRÍA	SIGLO XXI
Sistema de seguridad	Bipolar	Unipolar
Objetivo estratégico	Contener a la ex Unión Soviética	Preservar la <i>Pax Americana</i>
Principal misión militar	Disuadir el expansionismo soviético	Asegurar y expandir zonas de paz democrática; impedir el surgimiento de nuevos competidores de gran poder; defender regiones clave; explotar los poderes transformadores de la guerra.
Principales amenazas militares	Una potencial guerra global en varios escenarios	Potenciales escenarios de guerra alrededor del globo.
Foco de la competición estratégica	Europa	Asia del Este

Fuente: PNAC, 2000, p. 2.

Estos principios permiten explicar en gran parte la acción más polémica de la administración Bush: la ampliación de la GCT para incluir a Estados “canallas” y la consecuente invasión de Iraq. Si el terrorismo nacía, como ellos postulaban, en naciones descompuestas, sería lógico promover una política dirigida hacia su reforma democrática. Esto implicaba, a su vez, aceptar la validez universal de los valores políticos estadounidenses y la acción unilateral como búsqueda de intereses comunes – es decir, estadounidenses – a todas las naciones (Quinn, 2010, p. 150).

Desde el enfoque de los neoconservadores, Iraq era el punto de partida para emprender “la gran obra de la democratización de

Oriente Próximo” (Frachon y Vernet, 2006, p. 123). El orden internacional buscado por los neoconservadores no se trataba de un balance de poder, “sino de una coalición concertada de todas las potencias principales para promover lo que pretendía ser intereses comunes y valores universales” (Quinn, 2010, p. 143). El poder estadounidense se pondría al servicio de tal empresa.

La invasión a Iraq también representó un punto máximo de quiebre entre los académicos realistas y neoconservadores en las relaciones internacionales, con la mayoría de los primeros oponiéndose al derrocamiento del régimen de Sadam. Visto desde una crítica realista, el neoconservadurismo es un “*wilsonianismo* con dientes”. A la vez que pretenden promover y extender la democracia, los neoconservadores se aferran a la tremenda capacidad militar estadounidense como instrumento para liderar el mundo. “Creen en lógicas como el efecto de arrastre y el efecto dominó, que implican el uso de la fuerza para modelar y dominar las relaciones en la política exterior mundial” (Mearsheimer, 2005, pp. 1-3).

Tanto las corrientes realistas como las constructivistas identifican el influjo neoconservador en la administración Bush, o a lo menos los rasgos característicos de su política exterior. Así, por ejemplo, el imperio americano que presenta Cox (2007) involucra el despliegue de una política exterior unilateralista y militarista ante las amenazas en el sistema internacional develadas por el 11-S. De Graaff y Van Apeldoorn (2010) mencionan directamente al neoconservadurismo y su especificidad en la persecución de una política militarista. Este último rasgo es esencial, ya que permite establecer el vínculo más fuerte entre el neoconservadurismo y la política exterior de Bush luego del 11-S. Finalmente, el elemento neoconservador imprime su máxima influencia en el contexto de la invasión a Iraq de 2003. La lógica desde la cual se justifica el ataque tiene sus raíces justamente en esta ideología:

Los neoconservadores creen en la centralidad del poder militar americano para garantizar los equilibrios de la post Guerra Fría. La superpotencia militar basa su optimismo en la capacidad de los Estados Unidos para modelar el mundo (...) Tras el 11 de septiembre, muchos responsables o expertos americanos en política exterior pensaban lo mismo: creían en la necesidad de dar forma a un orden internacional que no volviera a permitir un drama como el de las Torres Gemelas. El impulso llegó de los neoconservadores (...) en el

universo neoconservador había una lógica para atacar Iraq tras los atentados de Al Qaeda; los Estados Unidos tenían los medios militares y el deber moral de hacerlo, y la ONU no debía inmiscuirse.

(De Graaff y Van Apeldoorn, 2010, pp. 124-126)

La Casa Blanca realizó un giro hacia el posicionamiento de una agenda de seguridad como una política de Estado, que buscó contener efectivamente la amenaza del terrorismo yihadista y, para ello, todos los países del planeta eran un escenario real. Tomando lo planteado por Kenneth Waltz (1988), desde el punto de vista neorrealista de las relaciones internacionales, los Estados, más que el poder, persiguen alcanzar la seguridad para asegurar su supervivencia.

Es en este espacio donde el mundo militar o el militarismo impregna sus ideas, a tal punto que han conseguido que representantes de ese sector hayan sido presidentes de los Estados Unidos. Por ende, es evidente la influencia en la toma de decisiones y en la construcción de una posición política que, unida al neoconservadurismo, conforma una visión de un mundo que se estructura desde el realismo y el poder. Por eso, el 11-S se transformó en una oportunidad para consolidar no solo su discurso, sino que también sus objetivos políticos, que se plasman en la elaboración de la GCT.

Por ende, como consecuencia de lo anterior, la política exterior de los Estados Unidos se militarizó para lograr posicionarse en una visión, como lo plantea John Ikenberry (2002), “neoimperial” con los Estados Unidos, como explica, que determinan reglas, amenazas y utilizan la fuerza.

Al respecto, Hobsbawm (2007, p. 177) habla de la globalización de la “guerra del terror” explicando que los Estados Unidos han intentado reactivar los “temores apocalípticos” de la Guerra Fría, “inventando enemigos que legitimen la expansión y el poderío planetario. Los peligros de la guerra del terror global no proceden de los terroristas suicidas musulmanes”.

## 5.2. INFLACIÓN DE LA AMENAZA

Uno de los aspectos clave de la GCT es cómo se instaló en la prioridad de la agenda de seguridad internacional para solucionar el déficit de amenaza de los Estados Unidos. Es a lo que Buzan (2006) llama *macro-securitización* de la GCT. Ahora, es menester preguntar cuál es el mecanismo específico por el cual se produce

este fenómeno. Postulamos el concepto de *inflación de la amenaza* como marco interpretativo adecuado para describir esta operación, y que puede ser vinculado a las veredas tanto realistas como constructivistas. En términos generales, la *inflación de la amenaza* se define como “el intento de las élites de crear preocupación por una amenaza que va más allá del alcance y la urgencia que un análisis desinteresado justificaría” (Thrall y Cramer, 2009, p. 1).

En la GCT, esto se produce mediante la caracterización del terrorismo como una amenaza existencial al orden social representado por los Estados Unidos, en una operación que lo lleva a una clara moralización. En esa línea, Shafir y Schairer (2013) definen a la GCT como un pánico moral político, distinguido por “involucrar al Estado, y ser catalizado por emprendedores políticos y morales que buscan conseguir metas que usualmente se encuentran fuera del alcance la política”. Los mayores responsables son los gobiernos, a los que provee legitimidad para llevar a cabo políticas saltándose los canales institucionales tradicionales. El discurso de la administración Bush, al enfrentar la crisis del 11-S, demuestra una clara *inflación de la amenaza* del terrorismo, el enemigo y la consecuente respuesta adecuada (pp. 12-16).

Otros constructivistas, como Jackson (2005) y Croft (2006, pp. 69-72), puntualizan también sobre la responsabilidad de la administración Bush en la construcción de un discurso efectivo sobre la GCT. Para que ésta y la crisis del 11-S se hayan establecido efectivamente como la estructura discursiva dominante, se realizaron ciertas operaciones como:

- (1) la construcción de Al Qaeda como el enemigo absoluto esmerado en destruir la libertad, con Estados canalla como simpatizantes; (2) la inocencia del Estado, que fue víctima de los ataques por ser símbolo de libertad y apertura, y no por falencias en la estructura de seguridad; (3) la reconstrucción del yo a través de la apelación a una misión americana, que defiende la libertad y la justicia, y (4) el reclamo de liderazgo y apoyo global.

Jervis (2009, p. 33) hace también énfasis en este punto, defendiendo que la invasión es causada por una genuina creencia de la administración Bush sobre la alta amenaza del régimen de Sadam. Según él un ambiente internacional benigno ayuda a elevar al terrorismo y los Estados patrocinadores se constituyen

en los máximos problemas en seguridad. Iraq es, en definitiva, el efecto culmine de la *inflación de la amenaza*: tanto los estadounidenses como los británicos se encontraban realmente preocupados, no tanto por los lazos entre Al Qaeda y Sadam, sino por la posibilidad de que Sadam entregara las armas de destrucción masiva a terroristas (Jervis, 2011, p. 410).

En consecuencia, el presidente Bush articuló un discurso mesiánico y moral que exigía la definición ideológica y la adopción de posturas para preservar el orden de unipolaridad vigente. Para ello, no dudó en catalogar a sus rivales de Estados rojos o *parias*, como parte del “imperio del mal”.

Iraq cayó bajo esa categoría y sufrió las consecuencias de las actividades tendientes a consolidar la *inflación de la amenaza* mediante argumentos y pruebas, presentadas incluso en el Consejo de Seguridad de la ONU, que denotaban una manipulación y una articulación de operaciones que buscaban establecer la presencia de armas de destrucción masiva. Sin embargo, no había ninguna ojiva y no existía ninguna relación con Al Qaeda, lo que demostró que los argumentos de los Estados Unidos y del Reino Unido eran falaces. Esto significó un duro traspie ante la comunidad internacional y marcó un punto de inflexión en el respaldo a la GCT, porque el apoyo y la solidaridad de los países en favor de los Estados Unidos, luego de los ataques del 11-S, se transformó en contención de gran parte de la periferia y, principalmente, de parte importante de América Latina.

### 5.3. EL EXCEPCIONALISMO EN EL GOBIERNO DE BUSH

Los autores constructivistas son los que mayormente hacen referencia al excepcionalismo. Como concepto, permite anclar la política exterior de Bush a un desarrollo histórico anterior, que señala una identidad americana persistente. En política exterior, la identidad del Estado-nación es importante, puesto que moldea la forma en que los intereses nacionales son definidos (Eliassen, 2012, p. 55).

Tal como señala Lock (2008, pp. 74-75), la construcción de los valores norteamericanos, como principios universales, se relaciona con la identificación de una amenaza existencial que surge desde el plano internacional anárquico. La unicidad de los Estados Unidos para el mundo es tal que se hace imperiosa la defensa de su soberanía. La GCT, al plantearse como una lucha

existencial, adquiere estas características, lo cual posee efectos tanto a nivel de la política exterior como interior de los Estados Unidos. La ubicuidad del terrorismo requiere de la implantación de nuevas políticas excepcionales para mantener seguras las fronteras de un país cuya integridad no solo es beneficiosa para él mismo, sino que para toda la comunidad de países.

Shafir y Schairer (2013, pp. 26-28) identifican tres agendas puestas en práctica deliberadamente en función de la GCT: invasión a Iraq, expansión de poderes del presidente y la *securitización* de la migración. Utilizaremos su marco conceptual para discutir las políticas desarrolladas por la administración Bush.

La primera agenda, directamente vinculada con la influencia neoconservadora en la administración, atañe a la invasión de Iraq. El objetivo de enviar un mensaje tajante a Medio Oriente a través de un castigo ejemplar sobre Sadam Husein chocaba con la Carta de las Naciones Unidas. Si bien ésta admitía el derecho a la guerra defensiva, no legitimaba invasiones extranjeras para cambios de régimen. De esta forma, invadir Iraq y acabar con la posible amenaza de las armas de destrucción masiva implicaba sobrepasar el orden multilateral forjado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Otro ejemplo en esta línea se puede encontrar en la negativa de la administración Bush de aplicar la Convención de Ginebra a los prisioneros de guerra miembros de Al Qaeda en Guantánamo<sup>37</sup>.

La segunda agenda es la expansión de los poderes del presidente en tanto máximo responsable de la seguridad nacional. Para varios expertos, su principal consecuencia es la desinstalación de las protecciones a los derechos humanos y favorecer el accionar de los servicios y agencias de seguridad e inteligencia.

Un caso paradigmático en los Estados Unidos es la Ley USA Patriot, la cual busca “mejorar la capacidad del Gobierno para monitorear, recopilar información y detener a personas sospechosas de apoyar activamente el terrorismo” (Zeljak, 2004, p. 69). Más aún, en tanto la GCT refiere a una ideología y no a una organización definida, tiene la capacidad de extenderse a todo el mundo e involucrar a ciudadanos de otras naciones. Es el caso de la guerra de drones, iniciada por Bush en 2004, que extendió la lucha sobre territorios de países con los cuales los Estados Unidos

---

<sup>37</sup> Ver: <https://bit.ly/2QrnBek>

no se encuentran en guerra declarada, como las áreas tribales pakistaníes. El asesinato selectivo en esta región ha cobrado también víctimas civiles, cuestión sumamente controversial (Houen, 2014, p. 1).

Siguiendo la línea trazada por Shafir y Schairer (2013), la última agenda corresponde a la *securitización* de la migración. En el contexto del estado de crisis post 11-S, la inmigración pasa a ser una temática subordinada a las políticas contraterroristas. Medidas como la abolición del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS en inglés) y la transferencia de gran parte de su autoridad al Departamento de Seguridad Nacional son ejemplos concretos de este movimiento.

En síntesis, la GCT se constituyó como estrategia y discurso no solo para contrarrestar a la amenaza del terrorismo internacional, sino también para fortalecer la posición hegemónica de los Estados Unidos en el sistema internacional, análisis que se constata en el actuar unilateralista de la administración Bush. La invasión a Iraq se sitúa como expresión culmine de esta estrategia, por cuanto requirió sobrepasar las disposiciones establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, pieza fundamental del sistema internacional multilateral que no tuvo, prácticamente, consecuencia alguna.

El militarismo exhibido es el más importante influjo del neoconservadurismo en la gestión de George W. Bush, y su principal característica dentro del giro unilateralista. Frente a esto, algunos autores conservadores han planteado la idea del “imperio americano”, no obstante, las pretensiones hegemónicas de los Estados Unidos son anteriores al 11-S, cuestión que académicos constructivistas tienden a enfatizar.

La pretensión hegemónica estadounidense no solo se ejerció por medio de la fuerza militar. Al situar a la GCT como una lucha existencial por cuanto amenazaba la civilización y la libertad, tal discurso apelaba a una reacción de todo el mundo liberal-occidental, en el cual los Estados Unidos se planteaban como líder ejemplar.

Fue así como el terrorismo logró ser instalado como prioridad de seguridad en el orbe, principalmente en la Unión Europea, aunque también en China y Rusia. La GCT, por tanto, tenía la pretensión de instalarse como una política global. Pero, aunque la administración Bush haya manifestado su disposición a actuar

multilateralmente, en ningún caso esto quiere decir que abortaría sus planes militares.

## Capítulo 5

### Chile y México contra la Guerra de Iraq en el Consejo de Seguridad de la ONU

La GCT impulsada por los Estados Unidos tuvo una repercusión global. Ningún país quedó indiferente, menos aún los integrantes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este capítulo se reconstruye el debate al interior del Consejo, que sirvió como preludio a la invasión de Iraq en el año 2003, una fase que — como hemos visto — era clave en la GCT.

En esta parte de la investigación se busca presentar las posiciones y acciones de Chile y México como miembros no permanentes del organismo, y las presiones a las que fueron sometidos sus representantes durante la negociación de la fallida resolución que la administración Bush promocionó para legitimar el ataque.

La narración se inicia el 12 de septiembre de 2002, cuando el presidente George W. Bush presenta el problema de Iraq ante la Asamblea General y finaliza con el fracaso y el lamento de los países latinoamericanos, así como de las naciones que bregaban por una solución diplomática, tras quedar en evidencia que la invasión a Iraq se llevaría a cabo con o sin el consenso de la comunidad internacional. Tal discusión se considera un hito dentro del proceso de despliegue de la GCT en el concierto internacional. Los Estados Unidos y sus aliados buscaron conciliar el apoyo a su intervención a Iraq a nivel multilateral, lo que de alguna manera legitimaría a la GCT.

Este momento comprometió en cierta medida a Latinoamérica, dado que a través de la situación especial y excepcional en la que estuvieron Chile y México, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, fueron el reflejo de la posición de parte del hemisferio, que apostó decididamente por el multilateralismo y el respeto por el derecho internacional.

Para el análisis de este hito o momento clave de la GCT, se reconstruyó la discusión a partir de fuentes primarias, como actas y resoluciones, así como fuentes secundarias, entre las que destacan libros, entrevistas, *papers* y otros. El objetivo fue rearmar el esquema y estructura del debate, principalmente, de los actores involucrados — Chile y México —, que expresaron la posición o la tesis de la mayoría de los países latinoamericanos.

Chile y México, Estados miembro no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, se transformaron en “jugadores globales” dentro del sistema internacional. De allí que resulta de interés proponer una discusión que, pese a su relevancia, ha sido poco descrita o explicada por la academia.

Para la reconstrucción del debate se empleó el trabajo de Sierra Bravo (2001, p.286) sobre observación documental que distingue dos tipos análisis: uno primario y otro secundario.

El primario plantea un estudio pormenorizado del contenido de los documentos como un todo global, con el objetivo de constatar si los datos prueban o no las hipótesis expuestas. También, busca determinar que los documentos constituyen por sí mismos hechos sociales, y como tales pueden ser objeto de diversos tipos de análisis sobre características, con intención de deducir de ellas consecuencias de interés social.

En el caso del análisis secundario, se emplea esta técnica debido a que, posterior al estudio del conjunto de datos primarios, ofrece interpretaciones y conclusiones adicionales o en forma diferente, al presentarlo en el primer informe de investigación.

Para ello, Sierra Bravo (2001, pp. 292 y 293) indica que es necesario un análisis posterior o reanálisis de datos obtenidos y analizados anteriormente y que el nuevo análisis no sea una repetición de los ya conocidos o realizados con los datos, sino que, “basarse en tratamientos diferentes de datos, emplear tipos de análisis diversos, ofrezca interpretaciones y conclusiones adicionales en forma diferente a las ofrecidas en el primer análisis”.

Todo lo anterior busca establecer los alcances y acciones de la política declarada y no declarada de los intervinientes en el debate sobre la Guerra de Iraq, buscando interpretar los textos con la mayor fiabilidad posible dentro del campo de observación documental establecido.

En este contexto, se trabajó con fuentes relevantes primarias y secundarias del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como actas y resoluciones, lo que permitió reconstruir el debate y las dinámicas de éste.

Tabla n.º 10. Fuentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

FUENTES PRIMARIAS
Actas literales
Resoluciones

FUENTES SECUNDARIAS
Actas resumidas
Comunicado de Naciones Unidas
Informes anuales
Informes del periodo de sesiones

Fuente: Naciones Unidas.

Además, se utilizaron trabajos fundamentales seleccionados, como las memorias de Hans Blix, director de la Comisión de Control, Verificación e Inspección de las Naciones Unidas (UNMOVIC) entre 2000 y 2003; de Ricardo Lagos, presidente de Chile entre 2000 y 2006; de Heraldo Muñoz, ministro secretario general del Gobierno de Chile entre enero de 2002 y marzo de 2003; y de Vicente Fox, presidente de México entre 2000 y 2006. Este acopio de fuentes, junto con otros documentos como *papers*, libros y notas aparecidas en la prensa, nos permite ir dando un contexto respecto de cómo se estructuró el debate.

Asimismo, se tomaron herramientas del análisis de discurso y del análisis crítico del discurso para complejizar la reflexión y estudio sobre los *speech* que se presentaron en el Consejo de Seguridad y que develaron las posiciones oficiales de los intervinientes. Al respecto, se emplea una metodología cuantitativa estableciendo tres conceptos clave que podrían mostrar una tendencia con respecto al contenido de los textos pronunciados en la asamblea de la ONU. Estos son:

- Terrorismo
- Seguridad
- Multilateralismo

Posteriormente, se emplea la técnica de co-textos, utilizada por Heidy Díaz Martínez (2009) para exponer las ideas eje que se dan a la hora de establecer una vinculación entre los conceptos clave y el discurso de los intervinientes. Todo lo anterior, elementos recogidos del *Análisis Crítico del Discurso* (1996), del lingüista Teun A. van Dijk.

El objetivo es mejorar el análisis y la comprensión del texto a través de la reiteración para establecer la orientación de un discurso, tal como explica la lingüista Neyla Pardo:

La *reiteración* es donde a expresiones o unidades léxicas se les reconocen su frecuencia y sus co-textos. Estos son, el texto que le antecede y otro que le sigue inmediatamente a las expresiones, a partir de los cuales es posible develar algunas regularidades que generan interrogantes sobre la presencia reiterada de los actores sociales, la organización y la jerarquización de la información, los recursos retóricos implicados, las formas prototípicas de expresión, entre otros.

(Citado en Díaz Martínez, 2009, p. 16)

A partir de esta investigación, las preguntas que surgen son: ¿Cómo se instala la GCT en el Consejo de Seguridad con la acción de invadir a Iraq? ¿Cuáles son los discursos públicos relevantes y los conceptos principales que se reflejan en las intervenciones de los distintos actores? ¿Cómo se da la tensión entre lo multilateral y lo unilateral en el Consejo de Naciones Unidas? ¿Cómo o qué dinámicas se dan dentro del Consejo de Seguridad que reflejan una conducta o forma de actuar de los países?

Por último, las hipótesis que se presentan para la comprensión de los procesos y el dinamismo de las relaciones internacionales y la política exterior en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son las siguientes:

- Los Estados Unidos no solo pretenden validar ante la comunidad internacional o legitimar la invasión a Iraq, sino también la GCT.
- Chile y México asumen una estrategia política común en el Consejo de Seguridad, representando a la mayoría de los países de América Latina.
- El discurso y el relato de los actores que públicamente exponen en el Consejo de Seguridad dan cuenta de la importancia de conceptos como terrorismo, seguridad, multilateralidad, entre otros.
- Si bien entre los Estados Unidos y Chile-México existe una relación de asimetría, el rol de “jugadores globales” en el Consejo de Seguridad tendió a equilibrar la balanza.
- La posición de no apoyar la Guerra de Iraq – al igual que otros países de América Latina – nace como una respuesta de contrahegemonía para enfrentar a los Estados Unidos.

- La falta de una solución negociada en el Consejo de Seguridad demuestra el fracaso de lo multilateral.

En concreto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se transformó en un espacio donde los Estados Unidos, México y Chile se enfrentaron directamente con sus posiciones a nivel diplomático, disminuyendo en parte la asimetría de poder existente debido al estatus circunstancial de los países latinoamericanos. Sin embargo, fuera de ese foro internacional la presión fue alta, debido a que los Estados Unidos desplegaron toda su influencia para conseguir los votos para su acción militar en Iraq, aunque sin llegar a situaciones extremas o tonos amenazantes, como ocurrió durante la Guerra Fría en la relación que se dio entre ellos y la región.

## **1. El Consejo de Seguridad: el interés nacional versus la sociedad internacional**

Al concurrir al Consejo de Seguridad por el caso de Iraq, los Estados Unidos evidencian, desde el punto de vista de la dimensión teórica de las relaciones internacionales, el choque de las posiciones realistas o neorrealistas con las visiones del institucionalismo-neoliberal y de la Escuela Inglesa –considerada por algunos como constructivista–, sobre todo en materia de seguridad internacional. Fue un debate que se dio en lo público en esta instancia clave de la ONU, pero que en lo privado ya tenía definidas las certezas por parte de los republicanos.

Observaremos en esta investigación cómo la Casa Blanca había decretado invadir Iraq con o sin la anuencia de la comunidad internacional o sociedad internacional, haciendo uso de su poder, tal como describen Morgenthau (1948) y Carr (1939), quienes postulan que las organizaciones internacionales se encuadran dentro del pensamiento utópico, dado que los países representan en su política exterior el interés nacional. Por ello, a raíz de lo sucedido en el Consejo de Seguridad, es básico volver a preguntarnos las veces que sea necesario qué entendemos por sociedad internacional dentro del marco de Naciones Unidas. Para algunos, este espacio se presenta como una especulación sobre la sociedad de Estados y la comunidad internacional. Al respecto, la idea de Bull sobre sociedad anárquica y la crítica desde la visión de poder e interdependencia de Keohane y Nye

(1988), plantean formas conexas de entender las relaciones internacionales en tiempo presente y que se reflejan en el dinamismo de la actividad diplomática en Naciones Unidas, específicamente, en el Consejo de Seguridad durante el proceso político de la invasión a Iraq.

En este contexto, existen tres obras fundamentales de la Escuela Inglesa: *La sociedad anárquica*, de Hedley Bull; *La crisis de los veinte años (1919-1939)*, de E.H. Carr; e *International Theory: The Three Traditions*, de Martin Wight. De estas obras surgen las claves para establecer la discusión de las tres tradiciones que permiten comprender las relaciones internacionales: realista (anarquía internacional), racionalista (intercambio internacional) y revolucionista o idealista (comunidad internacional). Bull (2005) plantea la idea del acuerdo societal en términos de relaciones internacionales – que se divide en anarquía y sociedad –, donde ambos procesos están en un constante avance y retroceso. Existe un orden internacional, que es la sociedad o la comunidad internacional, reflejada en Naciones Unidas. Morgenthau difiere de las posturas anteriores, ya que plantea al conflicto como el eje central de la relación entre los Estados:

La política interna y la internacional son, en definitiva, dos manifestaciones del mismo fenómeno, esto es, la lucha por el poder. Sus rasgos se diferencian en cada esfera porque también son diferentes las condiciones morales, políticas y sociales que predominasen cada una de estas esferas (...) La historia enseña que las naciones activas en el campo de la política internacional constantemente se preparan para sostener una violencia organizada en forma de guerra o bien se encuentran en medio de ella o bien se están recuperando de ella.

(Morgenthau, 1986, p. 63)

Para Keohane y Nye (1988, p. 41) existen elementos fundamentales en las relaciones internacionales:

- La existencia de múltiples canales conectando las sociedades.
- La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente.
- La fuerza militar no es utilizada por los Gobiernos.

En este panorama, y aplicando estos conceptos a la crisis de Iraq, desde la perspectiva Keohane y Nye se puede identificar como hipótesis que la idea de sociedad anárquica de Bull, que busca tener o mantener una sociedad de Estados, construye un espacio de diálogo y de negociación, con la finalidad de resolver los conflictos interestatales. Sin embargo, el interés nacional, desde la mirada realista, es un concepto que dificulta la resolución de crisis por medios pacíficos. La instalación del problema iraquí por parte del Gobierno estadounidense en el Consejo de Seguridad respondió a la necesidad de legitimar una decisión, pero los planes y acciones militares no se detuvieron debido a que el “interés nacional” estaba definido: continuar con el proceso de consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos a nivel global.

Keohane y Nye (1988, p. 44) exponen la relación con el poder y lo que significan amenazas como Iraq, con la supuesta posesión de armas de destrucción masiva o la situación de la GCT.

La fuerza domina otros medios de poder: si no existen limitaciones para la elección de instrumentos (situación hipotética que solo se dio aproximativamente en ambas guerras mundiales), el Estado con capacidad militar superior prevalecerá. Si el dilema de la seguridad fuese extremadamente agudo para todos los Estados, la fuerza militar, apoyada por recursos económicos y de todo otro tipo, sería claramente la fuente de poder predominante. La supervivencia es la primera meta de todos los Estados y en las peores situaciones la fuerza es el elemento final que garantiza la supervivencia. Así, la fuerza militar siempre es un componente central.

Morgenthau insiste en que, por ejemplo, los Estados Unidos no deben estar condicionados a las ideas o intereses de países con menos peso específico o de los burócratas, que detentan cargos de autoridad en determinadas instancias internacionales. “El concepto de interés nacional, al surgir en medio de esta contienda como guía real de la política exterior, corre el riesgo de carecer de aquello que los intereses globales de los Estados Unidos pudiesen requerir de manera racional” (Citado en Vázquez, 2013, p. 168).

Por ello, el realismo y el neorealismo de Waltz relevan el concepto estatocéntrico y de las estructuras dentro de un sistema, en el cual las relaciones se concentran en los vínculos entre Estados. Sin embargo, lo que se produce después del 11-S es una anomalía, pues el conflicto se da entre los Estados Unidos y Al

Qaeda y sus aliados, un actor no estatal con implicancias globales, lo que rompe la visión de conflictos entre Estados. Por el contrario, en el caso de Iraq, y la hipótesis de su supuesta relación con grupos terroristas y la tenencia de armas de destrucción masiva, conforman una unión –aunque sea instrumental– que podría plantear una segunda conceptualización, que relaciona a un Estado con una alianza entre un agente estatal y uno no estatal.

En este contexto, como identificación del problema se plantea una férrea crítica a la visión estatocéntrica que le confieren los enfoques o corrientes realistas al Estado por parte de Keohane y Nye (1989), siendo uno de los debates más intensos e interesantes generados entre realismo y globalización. Salomón (2002, pp. 9-10) afirma que en un mundo cada vez más interdependiente, el estatocentrismo fue criticado: las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado-nación eran juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional. La noción de “interdependencia” y el papel de la fuerza militar en las relaciones internacionales fueron también cuestiones centrales en la controversia.

Por eso, más que la posición estatocéntrica, que para algunos investigadores se trata de un concepto en crisis, para la perspectiva realista el interés nacional es la clave en el debate actual. Los Estados Unidos estructuran el accionar de su política exterior a través del interés nacional. En los años ochenta, Iraq fue un aliado instrumental para esa nación. La necesidad de hacer frente a su vecino Irán, país que era catalogado como parte del “imperio del mal”, dio cuenta de que su objetivo central era algo que iba mucho más allá de lo convencional, por lo que se debía cambiar de estrategia. En este cuadro, los que ayer fueron aliados o con quienes mantuvo vínculos para combatir a un adversario común, en la actualidad son los acérrimos enemigos y constituyen la principal amenaza para la defensa y la seguridad de los Estados Unidos. Mientras que contra Al Qaeda hay una lucha “sin cuartel”, Iraq, junto con Corea del Norte, Siria e Irán, fueron catalogados como Estados paria por la administración del presidente George W. Bush y situados dentro del llamado “eje del mal”.

La estrategia para mantener el interés nacional tiene una dinámica fluctuante. Sin embargo, autores influyentes para los Estados Unidos, como Henry Kissinger, plantean que el interés nacional es clave para la política exterior de los Estados Unidos,

usando conceptos como “razón de Estado” y “balance de poder”. En esta línea, Muñoz-Alonso (2006) señala que el propio Kissinger considera a Richelieu como la más acrisolada expresión de este nuevo enfoque, y cita su *Testamento Político*, donde, con un indisimulado cinismo, el cardenal escribe: “En materias de Estado aquel que tiene el poder a menudo tiene también el derecho y aquel que es débil puede solo con mucha dificultad evitar que se le considere equivocado en la opinión de la mayoría de la gente” (citado en Muñoz-Alonso, 2006, p. 134). En la otra vereda, Caldusch (1993, p. 29) es claro al comentar cómo el interés nacional ha afectado y afecta al sistema internacional:

Pero el problema de la determinación de los fines y objetivos de toda política exterior estatal se ha visto oscurecido por el paradigma del “interés nacional”. Como ya analizó Charles Beard a comienzos de la década de los treinta, y se ha encargado de recordarnos más recientemente Sondermann, el concepto de interés nacional históricamente se identificó primero con el “interés dinástico” y más tarde con la *raison d'état* (razón de Estado).

Keohane y Nye (1988, p. 21) exponen que en las relaciones internacionales existe una posición de dependencia que se refleja mediante intercambios y flujos. Es en este contexto que el poder es relativo y no solo exclusivo de lo militar, debido a que lo económico y lo político toman un rol preponderante y se habla de “ganancias relativas”.

La retórica de la interdependencia y el simbolismo de la seguridad nacional no coexisten con comodidad. En su formulación extrema, la primera sugiere que los conflictos de intereses son algo anticuados, en tanto que el segundo arguye que son, y seguirán siendo, fundamental y potencialmente violentos.

Con todo, al identificar la problemática se puede indicar que para los realistas – Carr, Reinhold, Morgenthau – los intereses de los Estados se centran en el poder y la seguridad mediante instrumentos como lo militar y la diplomacia. En este sentido, al final del día, se infiere que lo relevante es la legitimidad del poder por sobre las relaciones internacionales, situación que se observa en el debate sobre la Guerra de Iraq.

Por su parte, autores como Keohane y Nye promueven la democracia y la economía a escala global y consideran como actores de las relaciones internacionales a los Estados y a las

diversas instancias internacionales y multinacionales. Por este motivo, estiman que los organismos e instituciones internacionales cooperarán a la solución de los conflictos, para evitar casos como la Guerra de Iraq.

En esta línea, se puede sostener que en el proceso de negociaciones sobre la invasión a Iraq en el Consejo y otras instancias se observan las diferencias en la temática expuestas en las posiciones de Bull y Keohane-Nye con la línea realista liderada por Morgenthau. De hecho, la instalación de la GCT tiene vinculaciones concretas con los elementos vertidos por Bull de una sociedad anárquica que da respuesta a esa realidad mediante el uso del poder militar, pero, en este caso, sin contrapeso, ya que de parte de los Estados Unidos se trata de una respuesta hegemónica. Desde la perspectiva de poder e interdependencia de Keohane-Nye, en tanto, la respuesta implica necesariamente las opciones de las instancias internacionales.

Al respecto, Hedley Bull (2005, p. 279) plantea que el orden internacional que mantienen las grandes potencias, y en este caso el hegemon, no garantiza una justicia igualitaria para todos los estados. Por ello, las naciones con un menor peso específico tratan de hacer valer las normas básicas de coexistencia dentro de la sociedad internacional, como el respeto mutuo de la soberanía, el principio de que los tratados deben ser cumplidos y las normas que limitan el recurso a la violencia (p. 93). Sin embargo, situaciones como la Guerra de Iraq, dentro del contexto de la GCT, despliega la posición Keohane:

La segunda fase [La guerra de Iraq] fue su mezcla distintiva de realismo más neoconservadurismo. No era realismo, en su mayoría. Era la creencia de que podrían mejorar el mundo entero atacando a Iraq. Está claro que no estaba vinculado a Afganistán; incluso ellos no creyeron eso. La historia de las armas de destrucción masiva fue exagerada dramáticamente, si no inventada. Los realistas, en realidad, se opusieron a esta guerra porque dijeron: "Las armas de destrucción masiva no son un gran problema. Muchos países las tienen. Podemos disuadir a Iraq, ¿Por qué lo están invadiendo?"

(Keohane, 2004, p. 5)

En este contexto, en el Consejo de Seguridad de la ONU, Chile y México apostaron por una política de carácter institucional y liberal, efectuando un despliegue que tuvo por objetivo contener a los Estados Unidos y sus aliados. Por ello, la realidad de la

interdependencia de lo político y lo económico obligaron a la construcción de estrategias y tácticas que permitieran contrabalancear diplomáticamente el poder de los Estados Unidos, dado ese momento extraordinario para los Gobiernos chileno y mexicano como integrantes del Consejo de Seguridad. Esto coincide con la visión liberal –inclusive el enfoque de cooperación-hegemonía–, que considera a los organismos internacionales como una pieza clave del sistema, debido a que sostienen la estabilidad del sistema internacional.

## **2. La reconstrucción del relato: los Estados Unidos deciden jugar en el Consejo de Seguridad**

El 12 de septiembre de 2002, un año después de los atentados del 11-S, el presidente Bush llevó a Naciones Unidas la cuestión de Iraq. Los altos cargos del gabinete estadounidense habían discutido previamente la pertinencia de acudir al organismo internacional y centrar el discurso en el régimen de Sadam Husein.

De acuerdo a Woodward (2004, pp. 186-215), si bien todos estuvieron de acuerdo en que ese debía ser el asunto principal de la alocución, les costó mucho más acordar su contenido. El vicepresidente *Dick Cheney* creía que acudir a la ONU los metería en un proceso “pantanosos e inútil”; el secretario de Estado *Colin Powell* pensaba que una nueva resolución era un paso fundamental. Por su parte, los británicos también hicieron presión, pidiendo que se trabajara con la ONU si es que los estadounidenses querían el apoyo del Reino Unido. Bush terminaría decantándose por la posición de *Powell* y de los ingleses, prometiendo a la Asamblea General que trabajarían con el Consejo de Seguridad para las resoluciones necesarias. Pero, al mismo tiempo, aquella declaración de septiembre encerraba un desafío, o tenía tono de advertencia, para la propia ONU:

La historia, la lógica y los hechos llevan a una conclusión: el régimen de Sadam Husein es un grave peligro, y en aumento. ¿Las Naciones Unidas servirán al propósito de su fundación o se tornará irrelevante? Los Estados Unidos ayudaron a fundar las Naciones Unidas. Queremos que la ONU sea efectiva, respetada y exitosa.

(“George Bush’s speech to the UN General Assembly”,  
12 de septiembre de 2002)

A pocos días de realizado ese discurso, el Gobierno de los Estados Unidos (2002, p. 15) lanzaba la Estrategia de Seguridad Nacional. Aparte de acusar al régimen de Sadam Husein de buscar la adquisición de armas de destrucción masiva, el documento materializaba los principios de lo que luego sería conocido como “doctrina de guerra preventiva”:

Los Estados Unidos han mantenido por largo tiempo la opción de acciones preventivas para contener una amenaza suficiente a nuestra seguridad nacional. Mientras mayor es la amenaza, mayor es el riesgo que conlleva la inacción, y se hace más convincente la necesidad de tomar medidas anticipatorias para defendernos, incluso si la incertidumbre permanece en cuanto a la hora y el lugar del ataque del enemigo. Para anticiparse a esos actos hostiles por nuestros adversarios, o impedirlos, los Estados Unidos actuarán preventivamente, si es necesario.

Junto con ello, en el capítulo IV del mismo documento se mencionaba a México, Brasil, Chile y Colombia como los países de América Latina con los cuales los Estados Unidos compartían prioridades y habían conseguido construir coaliciones flexibles. Se hacía hincapié, además, en el serio problema que el narcotráfico representaba para América Latina, y que afectaba también a los Estados Unidos. El Gobierno se comprometía, por tanto, a “desarrollar una activa estrategia que ayude a las naciones andinas a ajustar sus economías, reforzar sus leyes, derrotar organizaciones terroristas y cortar la provisión de drogas” (Gobierno de los Estados Unidos, 2002, p. 10).

Los Estados Unidos iniciaban el camino de negociaciones en el Consejo de Seguridad de la ONU, un proceso que tendría su primer –y en realidad único– fruto en la Resolución 1441 de noviembre de 2002, la llamada “última oportunidad” al régimen de Sadam Husein. Este documento acabaría con los miembros permanentes del Consejo polarizados, incapaces de llegar a un acuerdo para una nueva resolución que evitara la guerra y continuara las inspecciones, o que, en su defecto, les diera el beneplácito a los americanos para usar las armas.

Sin la capacidad de veto, pero siendo esenciales para conseguir mayoría en las votaciones, los miembros no permanentes del Consejo se vieron en la disyuntiva de inclinarse hacia el sí o el no a la guerra, o de intentar una vía alternativa a las posturas de los estadounidenses y los británicos, por un lado, y de los franceses y

los rusos, por el otro. Como veremos más adelante, México y Chile trataron de configurarse como una tercera salida a la crisis. Sin descartar la acción bélica como última opción, los países latinoamericanos se inclinaron por la búsqueda de plazos y metas fijas que pudieran ser cumplidas en el proceso de desarme de Iraq, siempre dentro de los marcos del multilateralismo. No obstante, frente a unos Estados Unidos resueltos ya desde principios de enero de 2003 a ir a la guerra (Woodward, 2004, p. 292), cualquier postura que no implicara el beneplácito automático a la acción significaba negar la perspectiva de Washington en el Consejo de Seguridad.

## **2.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO DE GEORGE W. BUSH QUE MARCÓ EL PRELUDIO DE LA GUERRA DE IRAQ**

(...) Muchas naciones representadas aquí se han unido a la guerra contra el terror global y el pueblo estadounidense lo agradece.

En células, en campamentos, los terroristas están planeando más destrucción y construyendo nuevas bases para su guerra contra la civilización. Y nuestro mayor temor es que los terroristas encuentren un atajo a sus locas ambiciones cuando un régimen fuera de la ley les brinde la tecnología para matar. En un lugar y en un régimen, hemos encontrado todos esos peligros en su forma más letal y agresiva, exactamente el tipo de amenaza por la que las Naciones Unidas nacieron para luchar.

La historia, la lógica y los hechos nos llevan a una conclusión: el régimen de Sadam Husein es un peligro grave. Sugerir lo contrario es no enfrentarse a las evidencias. Creer en la buena fe de este régimen es apostar las vidas de millones y la paz del mundo en un juego de azar, y es un riesgo que no debemos correr.

(...) La conducta del régimen iraquí es una amenaza a la autoridad de la ONU y una amenaza a la paz. Iraq ha respondido a una década de peticiones de la ONU con una década de desafíos. El mundo entero se enfrenta ahora a una prueba, y la ONU a un momento difícil y definitivo.

Si el régimen iraquí desea la paz, acabará inmediatamente con cualquier tipo de apoyo a los actos terroristas y actuará para acabar con ellos, como el resto de los Estados a petición de las resoluciones de la ONU.

Si un régimen envalentonado suministra esas armas a sus aliados terroristas, los ataques del 11 de septiembre serán el prelude de mayores horrores.

Debemos elegir entre un mundo de miedo o uno de progreso. No podemos quedarnos quietos y no hacer algo mientras los peligros

acechan. Debemos actuar por nuestra propia seguridad y por los derechos y esperanzas permanentes de la humanidad.

(Bush, 2002, pp. 139-147)

**Tabla n.º 11. Discurso presidente George W. Bush.**

Número de páginas: 7      Número de palabras: 2.947			
Concepto	Número de palabras	Frecuencia	Porcentaje
Terrorismo	2.947	1	0.03
Seguridad	2.947	9	0.30
Multilateral	2.947	1	0.03

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 12. Co-textos de la reiteración terrorismo.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
En 1991, el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la resolución 687, pidió a Iraq que renunciase a cualquier implicación con el	<i>Terrorismo</i>	y que impidiese a cualquier organización terrorista operar en su territorio. Iraq aceptó, pero rompió su promesa.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 13. Co-textos de la reiteración seguridad.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
Tras generaciones de dictadores mentirosos, tratados rotos y vidas malgastadas, nos hemos dedicado a lograr los estándares de dignidad humana compartidos por todos y un sistema de	<i>seguridad</i>	defendido por todos.
En la actualidad, esos estándares y esa	<i>seguridad</i>	están en cuestión.
Nuestra	<i>seguridad</i>	común afronta la amenaza de los conflictos regionales, étnicos y de las disputas religiosas que son antiguas, pero no inevitables.
Por encima de todo, nuestros principios y nuestra	<i>seguridad</i>	afrontan el desafío de grupos y regímenes fuera de la ley, que no aceptan moral ni

		límites a sus ambiciones violentas.
En 1991, la Resolución 688 del Consejo de Seguridad pedía que el régimen iraquí cesara de una vez la represión sobre su propio pueblo, incluida la represión sistemática de las minorías, que el Consejo considera peligrosa para la paz y la	<i>seguridad</i>	de la región. Esta demanda fue ignorada.
Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben ser reforzadas, las demandas de paz y	<i>seguridad</i>	deben cumplirse o la acción será inevitable y un régimen que ha perdido su legitimidad perderá también su poder.
Debemos actuar por nuestra propia	<i>Seguridad</i>	y por los derechos y esperanzas permanentes de la humanidad.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 14. Co-textos de la reiteración multilateralismo\*.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
Queremos que las resoluciones del cuerpo	<i>multilateral</i>	más importante del mundo se cumplan.

\* En su defecto, multilateral. Fuente: elaboración propia.

Al revisar los resultados, se observa que el concepto *seguridad* es el término que mayor frecuencia tiene en el discurso del presidente Bush. Esto se explica porque el relato busca enfatizar en los riesgos y el nivel de amenaza que Al Qaeda y el régimen de Sadam Husein, significan para el sistema internacional. De alguna manera, la alocución de Bush es parte del proceso de *securitización* de la agenda, pero también, como hemos visto, de la instalación del concepto de *inflación de la amenaza*. Ambas instancias son amplificadas por los medios de comunicación, que sirven de caja de resonancia a nivel global del relato oficial de la administración Bush.

A diferencia de los primeros discursos dictados por líderes del Gobierno norteamericano después del 11-S, en este texto el concepto *terrorismo* es nombrado solo una vez. Dicha situación denotaría que Iraq podría no ser catalogado como un Estado

promotor del terrorismo; sin embargo, eso no ocurre debido a que se reemplaza por otras calificaciones como régimen “malvado”, “despiadado”, “asesino”, entre otras. El objetivo de tales acciones es posicionar a esta nación en el “eje del mal”, con el fin de legitimar la acción militar de los Estados Unidos.

Por último, el término *multilateral* —una frecuencia— representa el poco interés de conseguir el respaldo de Naciones Unidas en la estrategia diplomática de la Casa Blanca, lo que viene a demostrar que los Estados Unidos irían a la guerra con Iraq más allá de las consecuencias.

Estaba decidido.

## 2.2. LOS PRINCIPALES PLANTEAMIENTOS DE BUSH PARA SOSTENER LA INVASIÓN

Tras un año de los ataques del 11 de septiembre a los Estados Unidos, la idea de hacer justicia y erradicar el terrorismo, en especial el proveniente del extremismo islámico, es un punto esencial en la agenda estadounidense. Por lo mismo, las autoridades intentaron persuadir a toda la comunidad internacional de unirse a su causa, en pos de abogar por los principios universales cimentados en Naciones Unidas.

En este contexto, el discurso del presidente George W. Bush se estructuró con la finalidad de conseguir la aprobación de la comunidad internacional a las ideas planteadas, con el objetivo de que los receptores se unieran a la mencionada causa, aludiendo a valores comunes y trascendentes que declaran tener las sociedades modernas. Un recurso discursivo recurrente de Bush, basado en la emocionalidad, es convocar y exigir a través de un acto de habla expresivo, donde se pretende generar la empatía necesaria. Luego, cambia a una intención apelativa, con la finalidad de que el receptor reflexione y tome la decisión resolutive de apoyar el trasfondo de lo postulado en el discurso que, concretamente, es tomar medidas drásticas y definitivas respecto del gobierno de Sadam Husein.

Una desagregación más detallada del *corpus* surge de las tácticas emocionales llevadas a cabo por el presidente Bush. Dado el contexto del reciente ataque a los Estados Unidos, es evidente partir un discurso expresando el “dolor a mi país y a muchos ciudadanos de nuestro mundo” (Bush, 2002) a raíz de los atentados de un año atrás. Con esto se establece que el daño no

fue solo para el *hegemón*, sino que, de alguna forma, toda la comunidad internacional fue afectada. Además, el ex mandatario invita a recordar “las vidas inocentes que se llevó esa terrible mañana”, donde se declara la perpetración de un crimen y se evidencia a las víctimas inocentes provenientes de diferentes países, identificando el sentimiento de pérdida a más de un Estado ajeno.

Continúa refiriéndose a la campaña global impulsada desde 2001 por los Estados Unidos con adhesión de varios países alrededor del mundo, denominada guerra contra el terrorismo, agradeciendo la buena recepción internacional de la iniciativa y aprovechando de ligar la idea de este proyecto con las variadas intervenciones estadounidenses en Medio Oriente, donde declaran que han “conseguido mucho” (Bush, 2002).

Un interesante punto en este discurso es el encauzamiento que se pretende dar al rol de las Naciones Unidas. Se trata del fundamento de lo que más adelante será planteado como la intención de iniciar una misión contra el gobierno iraquí con respaldo de esta entidad —y de todos aquellos que la integran—, pues alude a que este organismo nació “con la esperanza que sobrevivió a una guerra mundial, con la esperanza de un mundo en busca de la justicia, escapando de viejos patrones de conflictos y miedos” (Bush, 2002). Con el énfasis en la esperanza y la noción de no repetir errores del pasado y avanzar hacia un futuro mejor y justo, se deja en claro que dicho acuerdo de paz “nunca debía volver a ser destruido por la voluntad y la perversidad de ningún hombre” (Bush, 2002), alusión que, vista en el contexto ampliado del *corpus*, hace referencia explícita a Sadam Husein.

El uso gramatical que evidencia George W. Bush como líder de los Estados Unidos muestra una férrea defensa de los principios universales que modelan la civilización moderna, no obstante, deja en claro también que mantiene la tendencia norteamericana —tal como ocurrió con sus operaciones realizadas durante la Guerra Fría y posterior a ella— de escudar acciones de este tipo en una suerte de cruzada para salvar a la civilización moderna —occidental, para todos los efectos—, lo que evidencia la utilización del concepto *choque de civilizaciones* empleado por Samuel Huntington en 1993.

Asentadas las bases de los principios a defender y de las obligaciones deliberativas para el futuro de la civilización, se da paso al eje central del discurso: “En la actualidad, esos estándares

y esa seguridad están en cuestión [*dado que*] en Oriente Medio no puede haber paz para ninguna de las partes si antes no hay libertad” (Bush, 2002). Los Estados Unidos se sienten responsables para intervenir y así proteger las esperanzas y principios de paz para el mundo. El compromiso es ayudar —mediante la intervención, de ser necesario— a que todas las partes cumplan con sus responsabilidades de lograr la paz y la justicia en cada conflicto de la región. Estas ideas se enmarcan en el contexto de la *pax americana*, que busca profundizar la hegemonía de los Estados Unidos a nivel global.

Bush plantea que, como comunidad respetuosa de sus principios, se han agotado las instancias de sanciones y amenazas amistosas a Iraq, pues ninguna de ellas consiguió resultados. Pone así sobre la mesa la opción que resta y a la que los Estados Unidos están exhortando a los países presentes a apoyar, delimitando una encrucijada para los receptores de sus palabras: “Sadam Husein ha desafiado todos estos esfuerzos y continúa desarrollando armas de destrucción masiva” (Bush, 2002). Al final de este camino de deliberación, Bush pone énfasis sobre la conducta iraquí frente a la autoridad de Naciones Unidas: “Iraq ha respondido a una década de peticiones de la ONU con una década de desafíos”, lo que ha derivado en que todo el mundo se vea enfrentado a un gran peligro. Definitivamente, según el presidente, en esta posición “el mundo entero se enfrenta ahora a una prueba, y la ONU a un momento difícil y definitivo” (Bush, 2002). Los principios universales que mantienen unida a la comunidad internacional se ven cuestionados ante tanta insubordinación y poca determinación accionaria, lo mismo que la propia entidad y sus Estados miembro. Bush no utiliza vaguedades en su discurso. La advertencia está sumamente clara: si la Asamblea no toma una resolución frente a este tema, se estará condenando el futuro de esa región. No detener al gobierno de Husein es enfrentar al mundo a la posibilidad de que este tome más fuerza y destruya Medio Oriente, ya que “cada paso que el régimen iraquí da hacia la obtención y el desarrollo de las más terribles armas, nuestras opciones de enfrentarnos al régimen se estrechan” (Bush, 2002).

El mensaje directo se traduce en que la Asamblea está a tiempo para aplacar a un Iraq, cuyo “régimen envalentonado suministra esas armas a sus aliados terroristas” (Bush, 2002), y que según los Estados Unidos se traduciría en que “los ataques del 11 de

septiembre serán el prelude de mayores horrores” (Bush, 2002). Así, con un ejemplo vívido para la comunidad internacional, apremia por un fallo desde la Asamblea.

### 2.3. EL COMIENZO DE LA CRISIS: LA RESOLUCIÓN 1441

Después del discurso del 12 de septiembre, ya hecho el anuncio de que los Estados Unidos trabajarían para una nueva resolución en el Consejo de Seguridad, Colin Powell inició las negociaciones para materializarlas. Presentó un borrador pensando si Iraq violaba alguna de las cláusulas propuestas, provocando que el Consejo de Seguridad tenía que debatir y “considerar” la situación (Woodward, 2004, p. 255-256). Para el ministro de asuntos exteriores francés, Dominique de Villepin, el asunto debía resolverse de la siguiente manera:

Primero, [*aprobar*] una resolución para lograr una nueva ronda de inspecciones. Cualquier violación o “infracción material” que los inspectores descubrieran tendría entonces que debatirse en el Consejo de Seguridad. Posteriormente, se aprobaría una segunda resolución para autorizar el uso de la fuerza.

(Woodward, 2004, p. 257)

Durante las semanas en que se discutía la aprobación de la resolución, Bush visitó al presidente Fox en Los Cabos, Baja California. En la conferencia de prensa realizada después de la reunión, ambos presidentes respondieron dudas relativas a la cuestión de Iraq. Así, mientras Bush reiteraba que, si las Naciones Unidas no actuaban y Sadam no se desarmaba, su país dirigiría una coalición de los dispuestos para desarmarlo, Fox recalca que aún se encontraban en un proceso de discusión (Bush promueve resolución contra Iraq, 27 de octubre de 2003). El presidente mexicano había escuchado la posición del Gobierno americano, y aseguraba que seguirían dialogando, a la vez que hablaba de los propósitos de su país al interior del organismo multilateral:

Estamos en un proceso precisamente de discusión en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lo que ahora hemos hecho es escuchar la parte del presidente Bush y del gobierno americano. Queremos buscar y hacer todo lo posible para buscar una solución fuerte, una solución que logre el propósito de que los inspectores

vayan a la brevedad, de manera inmediata a Iraq. De que se cumplan los compromisos que han existido del lado de Iraq.

La Resolución 1441 fue finalmente aprobada el 8 de noviembre de 2002 en un contexto marcado por evidentes presiones desde el bando estadounidense: la Casa Blanca había iniciado el traslado de miles de sus tropas a la región del Golfo Pérsico, y el 13 de octubre el Congreso aprobó una resolución que autorizaba al Ejecutivo a emplear la fuerza contra Iraq (Muñoz, 2005, p. 38).

El documento de la ONU entregaba un detalle de las resoluciones incumplidas por Iraq y sentenciaba dicho comportamiento como una amenaza para la paz y la seguridad internacional, en conjunto con la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles de largo alcance. Además, acusaba a Iraq de no cooperar con los inspectores de la ONU y de no realizar una declaración exacta y detallada sobre su programa de armas de destrucción masiva y misiles de largo alcance. En consecuencia, el Consejo de Seguridad resolvía concederle una última oportunidad a Iraq para que cumpliera con sus obligaciones de desarme y creaba un “régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión el proceso de desarme” (S.C. Res. 1441, 8 de noviembre de 2002, pp. 2-3). Dentro de las principales decisiones comunicadas a través de este documento se pueden contar las siguientes:

- Le brindaba 30 días a partir de la fecha de resolución [*es decir, hasta el 8 de diciembre*] para que Iraq proporcionara a la Comisión de Control, Verificación e Inspección (UNMOVIC), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y el Consejo una declaración exhaustiva sobre su programa de armamento y sistemas de vectores de armas.
- Decidía que cualquier incumplimiento de Iraq se consideraría como una violación grave de sus obligaciones. En ese contexto recordaba que había advertido reiteradamente a Iraq, que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondría a “graves consecuencias”.

El día de la aprobación del documento, el embajador de México ante la ONU, Adolfo Aguilar Zínser, pronunció, como todos los representantes, un breve discurso:

México considera que la decisión del Consejo de Seguridad preserva la legitimidad, la eficacia y la vigencia de este órgano en el cumplimiento de su mandato de mantener la paz y la seguridad internacionales y fortalece al Consejo de Seguridad, a las Naciones Unidas, al multilateralismo y a la construcción de un sistema internacional de normas y principios. Todo ello ha sido lo que orienta, ha orientado y habrá de normar la actuación de México en el Consejo de Seguridad.

La resolución que acaba de adoptarse es el resultado de negociaciones en las que quienes abogaban por el recurso automático al uso de la fuerza aceptaron dar una última oportunidad al cumplimiento voluntario por parte de Iraq, inmediato e incondicional, de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Iraq se encuentra obligado ante el Consejo y la comunidad internacional a cumplir cabalmente con sus obligaciones internacionales. Asimismo, esta resolución representa un avance, porque elimina el concepto de automaticidad del uso de la fuerza como resultado de una violación grave sin la sanción expresa del Consejo de Seguridad.

(U.N. SCOR, 57th Sess., 4644th mtg., 8 de noviembre de 2002, p. 6)

El expresidente Ricardo Lagos recuerda la aprobación de la resolución de la siguiente manera:

En esencia, la 1441 pasó porque todos en el Consejo podían interpretarlo de la manera que quisieran. Para los americanos, era suficiente con prometer consecuencias para la falta de cumplimiento de Sadam (...) Para los franceses, simplemente Sadam debía cumplir; pero puesto que presentaba solo serias consecuencias y no plazos, ir a la guerra necesitaría claramente de una nueva resolución.

(Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 312)

En consecuencia, la Resolución 1441 fue clave en este proceso de crisis, puesto que expresó las distintas visiones y posiciones de los Estados integrantes del Consejo. En ella, se propusieron acciones y medidas concretas y también consecuencias en caso de incumplimiento. De alguna manera, esta instancia fijó el marco en el cual se trataría esta situación de emergencia, habiendo establecido los mecanismos necesarios para que las autoridades iraquíes pudieran defenderse de las graves imputaciones que recibieron en su contra. De esta forma, se trató de un triunfo para el equipo negociador estadounidense, que instaló una problemática en Naciones Unidas pese a contar con una débil evidencia e información no fiable, lo cual quedaría develado posteriormente al no encontrarse las armas de destrucción masiva

ni poder establecer los vínculos de Iraq con Al Qaeda. En concreto, la resolución sirvió para alimentar la sensación de amenaza que generaba el país árabe.

#### **2.4. LA DISCUSIÓN INTERNA SOBRE IR A LA GUERRA**

El año 2003 se inicia para México con la renuncia de Jorge Castañeda, encargado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). El miércoles 8 de enero, el presidente Fox confirmó públicamente el petitorio de renuncia, afirmando que aún le era necesario contemplar si aceptaba o no la solicitud (Venegas, 8 de enero de 2003).

Durante el mandato del secretario Castañeda, la SRE vivió importantes tensiones. En primera instancia, el ex canciller se había opuesto al nombramiento de Adolfo Aguilar Zinser como embajador en la misión de México ante la ONU, argumentando que necesitaba a una persona que supiera cumplir órdenes y no alguien que empezara a tomar decisiones dentro del Consejo, como creía iba a suceder con Aguilar Zinser. Las suposiciones de Castañeda se cumplieron, puesto que la designación había sido hecha por Fox y no por él. El nuevo embajador no aceptaba cumplir sus mandatos (Rodríguez, 2008, p. 159). La discrepancia más interesante entre los dos diplomáticos se dio, por supuesto, a nivel de cómo se iba a manejar la crisis de Iraq, en concordancia con los principios de política exterior brindados por la Carta Magna mexicana.

No intervención, solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Para Castañeda, estos principios eran negociables con los Estados Unidos si, a cambio, se recibían prebendas de su agenda personal de negociación, sin embargo, para Aguilar Zinser estos eran cimientos a los cuales México debía anclarse en la guerra contra el terrorismo y que permitirían salvaguardar la soberanía, el territorio y la Seguridad Nacional en México.

(Rodríguez, 2008, p. 159)

Castañeda también tuvo roces con otros embajadores durante su mandato, pero el desacuerdo siempre fue en torno al mismo punto: su posición cercana a los Estados Unidos o su "posible

complacencia” con Colin Powell y Condoleezza Rice (Rodríguez, 2008, pp.161-162).

De acuerdo con Aguilar Zinser, aquella discordia fue una de las razones que impulsó la renuncia de Castañeda, quien terminó dándose cuenta de que iba a ser incapaz de imponer su postura, y que la comunidad internacional no iba a aceptar la guerra si no se encontraban motivos (Citado en Rodríguez, 2008, p. 160). Castañeda, en cambio, aparte de negar los dichos, resume su postura en el caso de Iraq de la siguiente manera:

El acuerdo al que llegamos en la 1441, que sale por unanimidad en noviembre [de 2002], sale a partir de las políticas que yo tracé, que fue la que siguió Derbez, que era: nos mantenemos, seguimos todo con Francia, si Francia apoya a los Estados Unidos nosotros también, si Francia no apoya a los Estados Unidos nosotros no, punto. Tienen que ponerse de acuerdo los gringos y los franceses y ahí nos vamos. Así fue la 1441 y así fue la invasión también. Luego Francia dijo no, no la voy a votar, y en el momento que Francia dijo que no nosotros dijimos que no; cuando nosotros dijimos que no, Chile dijo que no; cuando nosotros y Chile dijimos que no, Pakistán dijo que no, y ya no tenían los votos los americanos, entonces ya no fueron. No tenían más complicación que eso, y esa política la definí yo con Fox desde mucho antes, desde antes de APEC, desde septiembre [de 2002].

(Citado en Rodríguez, 2008, pp. 160-161)

Fox terminaría aceptando la renuncia de Castañeda. Como nuevo canciller, el presidente mexicano instaló a quien, por ese entonces, se desempeñaba como secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez. El día de la toma de posesión de su nuevo cargo, el 15 de enero, Derbez se limitaría a decir que el destino de la política exterior le correspondía al presidente Fox (“La política exterior la decide Fox: Derbez, al asumir la SER”, 15 de enero de 2003).

¿Pudo haber fricciones también al interior del Gobierno chileno? Aparentemente, sí. La canciller Soledad Alvear, entre otras autoridades, habría estado a favor de apoyar a los Estados Unidos en el Consejo y “habría buscado influir sin éxito sobre la posición del presidente” (Bywaters, 2015, p. 660).

Para muchos actores políticos nacionales, el no apoyar la posición de Washington atentaba contra el interés nacional chileno, toda vez que ponía en peligro la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países, cuyas negociaciones habían terminado

exitosamente en diciembre de 2002. Tal percepción no estaba del todo alejada de la realidad: por diversos medios, el Gobierno estadounidense había insinuado a algunos integrantes del entorno más cercano del presidente que si Chile no se sumaba a su cruzada, la concreción del acuerdo fracasaría nuevamente.

(Bywaters, 2015, p. 656)

Cuéllar (2013, pp. 122 y 124) profundizó este desencuentro en sus entrevistas realizadas a políticos chilenos. Así, el embajador de la misión chilena ante la ONU, Juan Gabriel Valdés, y el ministro secretario general de la Presidencia de ese entonces, Heraldito Muñoz, afirmaron que hubo, a lo menos, reparos por parte de algunos miembros del gabinete. Las razones de por qué algunos sopesaban el apoyo a la guerra era el miedo a que los estadounidenses se negaran a firmar el TLC con Chile, punto desde el cual los norteamericanos habrían hecho presión.

Sean o no estas informaciones ciertas, no se puede dejar de tener en cuenta que una cosa son las declaraciones públicas y otra las discusiones y posturas que en el seno de las negociaciones privadas manifestaron cada uno de los políticos que protagonizaron la crisis de Iraq. Estos datos dan cuenta de que, con alta probabilidad, la posición tanto de Chile como de México no estaba tan clara en el Ejecutivo como los comunicados de prensa y las entrevistas hacían ver.

### **3. ¿Existen o no armas de destrucción masiva?**

El 9 de enero de 2003, Hans Blix presentó en la ONU el programa que debía entregar Iraq respecto de las tareas de desarme. Los estadounidenses hicieron estallar la controversia al negarse a aceptar una fecha para ellos demasiado remota (Blix, 2004, p. 114).

El expresidente chileno recuerda la presión que hizo la administración Bush sobre el equipo chileno:

El embajador de los Estados Unidos, John Negroponte, planteó el problema con nuestra delegación en varias ocasiones, y explicó una y otra vez que no había tiempo para que el Consejo esperara hasta marzo para seguir adelante. Oficialmente, él solo estaba hablando de inspecciones de armas, pero era obvio que los Estados Unidos estaban empeñados en poner las botas en el suelo.

(Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 319)

El 27 de enero Hans Blix y Mohamed El Baradei dieron sus primeros informes oficiales al Consejo de Seguridad. El director ejecutivo de la UNMOVIC fue el primero en hablar: se quejó, en primera instancia, de que Iraq aún no había aceptado genuinamente el desarme exigido, y puntualizó las tres interrogantes que quedaban pendientes: cuánto era lo que podía seguir sin declararse, qué se había producido o adquirido ilícitamente después de 1998, y cómo se podía prevenir en el futuro que Iraq no produjese o adquiriera armas de destrucción masiva (U.N. SCOR, 58th Sess., 4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 3).

Para Blix, el régimen de Sadam Husein había estado cooperando con los procesos y requerimientos para llevar a cabo la inspección, pero todavía existían problemas para los inspectores: aún no se habían podido realizar entrevistas privadas, por la reticencia de los potenciales entrevistados, y no se había dado permiso para el vuelo de los aviones U-2 que tomarían imágenes aéreas (U.N. SCOR, 58th Sess., 4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 4). Habló también sobre las preguntas pendientes en materia de armas químicas, biológicas y misiles, y afirmó que, si bien la UNMOVIC no estaba suponiendo que hubiese actividades y elementos prohibidos en Iraq, tampoco podía suponer lo contrario. (U.N. SCOR, 58th Sess., 4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 7). Finalizaba diciendo que ya se contaba con la completa capacidad operativa para continuar las inspecciones a disposición del Consejo (U.N. SCOR, 58th Sess., 4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 9).

Con respecto al revuelo de los plazos, Blix sentía la misma urgencia del Consejo por conseguir el desarme de Iraq en un tiempo razonable, pero quedaba en manos del organismo decir qué significaba exactamente “razonable”, aunque, claro está, medir ese plazo en años no era una opción (Blix, 2004, p. 140). El Consejo también podía pedir sesiones informativas cuando lo creyera conveniente. En esa línea se habían acordado reuniones el 19 de enero y el 14 de febrero (U.N. SCOR, 58th Sess., 4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 4).

La intervención de El Baradei fue más breve y directa. Las inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) hasta antes de 1998 habían sido fructíferas, y los inspectores se habían ido casi seguros de que se había neutralizado el programa de armas nucleares de Sadam (U.N. SCOR, 58th Sess.,

4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 10). Al igual que Blix, El Baradei se quejó de que no se habían podido realizar entrevistas privadas, y que se requería que Iraq cambiara su actitud de apoyo pasivo a una proactiva, entregando ayuda e información voluntariamente. (U.N. SCOR, 58th Sess., 4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 11).

En sus conclusiones, anotaba que hasta la fecha no se habían encontrado pruebas de la reactivación del programa de armas nucleares de Iraq, que su labor aún tenía que continuar y que, siempre que las inspecciones siguieran su curso natural y que el régimen de Sadam cooperara, en unos cuantos meses se podrían ofrecer garantías de que no había ningún programa nuclear (U.N. SCOR, 58th Sess., 4692nd mtg., 27 de enero de 2003, p. 13).

En consecuencia, la presentación de Hans Blix y Mohamed El Baradei ante el Consejo de Seguridad era concluyente: no había armas de destrucción masiva. Dicha información entregó los fundamentos necesarios a Chile y México, y al resto de los países, para no apoyar una intervención militar contra el país árabe. La tesis estadounidense quedaba en entredicho, y así se activó todo un despliegue político y de inteligencia para intentar convencer a los miembros del Consejo que, pese a los informes técnicos, igual tenían elementos y argumentos que justificaban una guerra contra Iraq. Esta situación fue el punto de inflexión en el cual quedaría demostrado que el multilateralismo sería apartado, dando paso a una acción hegemónica dentro de la situación de poder que tenían los Estados Unidos.

#### **4. La segunda resolución fallida para evitar la guerra**

Antes de febrero, llegó al Consejo lo que se transformaría en el punto de quiebre de las negociaciones: la necesidad —o no— de una segunda resolución que legitimara el uso de la fuerza.

Los estadounidenses y británicos esperaban la suficiencia de la Resolución 1441 para iniciar la guerra, sin embargo, desde que empezaran las inspecciones a fines de noviembre del año anterior, los trabajos no habían encontrado pruebas de la existencia de alguna actividad o ítem prohibido (Blix, 2004, p. 111).

En sus memorias, Hans Blix recuerda haber anotado el siguiente comentario, a propósito de las dificultades que surgirían para los Estados Unidos si no se pudiese definir alguna violación clara a la Resolución 1441:

Si nos niegan el acceso o si tropezamos con provisiones de VX o de ántrax, entonces la violación material será fácil [*de establecer*]. Sin embargo, si nada dramático ocurre, será difícil para los Estados Unidos recolectar apoyo para una acción armada. Dudo que los Estados Unidos, si lo intentan, consigan alguna vez la mayoría para una resolución que autorice la fuerza armada. Y si no tienen una resolución, combatiendo solos tendrán un apoyo mucho menor en la opinión pública americana, y puede que no se les permita el despliegue [*de tropas*] desde Turquía o Arabia Saudita.

(Blix, 2004, p. 115)

¿Qué pensaban sobre esta situación los países latinoamericanos? Desde la opinión del presidente Lagos, se necesitaba una segunda resolución:

Chile es un país pequeño, uno que descansa sobre el sistema internacional que trata a todos sus miembros equitativamente, mientras que una nación grande, como los Estados Unidos, puede permitirse romper las reglas, o no tenerlas en primer lugar, nosotros no podíamos. La aglomeración de reglas internacionales y entendimientos informales que habían sido construidos desde la Segunda Guerra Mundial protegían a Chile y a una incontable cantidad de poderes pequeños y medianos. Si los Estados Unidos iban a la guerra sin el respaldo de las Naciones Unidas, romperían todas esas promesas y acuerdos, tanto las explícitas como las implícitas. Si cualquier país se posicionaba por encima del sistema, el resto de nosotros dejaríamos de estar protegidos.

(Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, pp. 318-319)

La estrategia chilena, como vemos, se acercaba mucho más a la posición francesa que a la estadounidense. En la Casa Blanca, la idea de una segunda resolución era simplemente inaceptable, sin embargo, fue la compleja situación que vivía el primer ministro Tony Blair en Gran Bretaña lo que hizo a los estadounidenses cambiar de opinión: la autoridad británica le había prometido a su partido un segundo trámite en la ONU (Woodward, 2004, pp. 337-338).

El 14 de enero de 2003, el ministro secretario general de la Presidencia de Chile, Heraldo Muñoz, recibió una llamada de Condoleezza Rice, consejera de Seguridad Nacional de los Estados Unidos: “‘Heraldo’, dijo, ‘el tiempo se está acabando. Lo máximo que tenemos son dos o tres semanas antes de que iniciemos la guerra contra Sadam’”. Un nuevo borrador de

resolución sería próximamente presentado al Consejo de Seguridad y Rice le pedía a Muñoz que el documento se considerase en Chile “en un sentido general, sin reaccionar inmediatamente de manera negativa” (Muñoz, 2005, p. 19). La respuesta del ministro chileno, en sus propias palabras, fue la siguiente:

A Chile le preocupaba abandonar las negociaciones diplomáticas demasiado pronto, debíamos darles más tiempo a los inspectores de la ONU para que buscaran las armas de destrucción masiva, debíamos preservar la amplia coalición antiterrorista lograda después del 11/9, la cual podía erosionarse si se adoptaba una decisión apresurada y controvertida de ir a la guerra contra el régimen de Sadam Husein.

(Muñoz, 2005, p. 20)

Al día siguiente, el 15 de enero, Ricardo Lagos recibió una llamada de Bush: el presidente norteamericano prácticamente repitió las palabras de Condoleezza Rice. Lagos consideró que la situación se veía muy mal y que probablemente habría guerra (Muñoz, 2005, p. 23).

Con todo, queda en evidencia que los planes de invasión de los Estados Unidos a Iraq se llevarían a cabo con o sin el apoyo de Naciones Unidas. Washington apostó por lograr el apoyo de la comunidad internacional para su objetivo, sin embargo, sus cálculos fallaron debido a que sus autoridades y equipos diplomáticos pensaron que aún contaban con un irrestricto apoyo y solidaridad por los ataques del 11-S, que les permitiera tener una especie de carta blanca para llevar a cabo sus operaciones contra Al Qaeda y otros enemigos.

Con la crisis de Iraq gran parte del mundo puso condiciones al apoyo, lo que provocó cierta contención a las pretensiones imperiales del *hegemón*, aunque de igual forma los Estados Unidos invadieron al país árabe.

## 6. El hito en el Consejo: el discurso de Powell (5 de febrero de 2003)

La falta de una evidencia contundente, con la cual fuera imposible negar que el régimen de Sadam actuaba en contra de lo dispuesto por el Consejo de Seguridad, era un problema persistente para la administración Bush. El Informe Nacional de Inteligencia (octubre de 2002) concluía que Bagdad disponía de armas químicas y

biológicas, pero esa afirmación no había sido hecha sobre la base de alguna “muestra de ántrax, ni tampoco de ninguna [alguna] arma química, a mano” (Woodward, 2004, p. 228).

Bush y Rice solicitaron un nuevo informe, en el que la CIA reuniese la mejor información disponible con alguna prueba sustancial, documento que fue recibido el 22 de enero por los altos cargos. Solo después de que Lewis Libby, jefe del *staff* del vicepresidente Cheney, presentara los resultados de esta última investigación, la administración Bush decidió mandar a Colin Powell al Consejo de Seguridad a presentar públicamente las conclusiones. Fue el mismo secretario de Estado quien decidió el contenido del discurso y seleccionó las evidencias dispuestas por las agencias de inteligencia (Woodward, 2004, pp. 329-338).

El 5 de febrero de 2003, Colin Powell dio su discurso ante los miembros del Consejo de Seguridad. En aproximadamente setenta minutos, trató de argumentar las dos acusaciones que su Gobierno realizaba contra el régimen de Sadam Husein: primero, que Iraq no estaba colaborando en sus obligaciones de desarme dispuestas por la resolución 1441, y segundo, y más grave todavía, que estaba “ocultando su empeño por producir armas de destrucción en masa” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003, p. 3). Tal como queda consignado en el acta de aquel día, el secretario de Estado mostró a su audiencia un par de grabaciones interceptadas e imágenes que, a su juicio, demostraban la validez de sus acusaciones. También se refirió a la posesión de armas biológicas y a los laboratorios móviles para su fabricación, al negocio de armas químicas de Sadam y a los esfuerzos del régimen por fabricar armas nucleares (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003, pp. 3-14). Ya terminando, Powell hizo mención de los vínculos de Iraq con organizaciones terroristas, especialmente con Al Qaeda: “La ambición y el odio son suficientes para que Iraq y Al Qaeda se unan (...) El historial de cooperación de Sadam Husein con otras organizaciones terroristas islámicas es claro” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003, p. 18).

Sabemos que Sadam Husein está decidido a conservar sus armas de destrucción en masa. Está decidido a fabricar más. Considerando la historia de agresiones de Sadam Husein, considerando lo que sabemos acerca de sus grandiosos planes, considerando lo que sabemos de sus asociaciones terroristas y considerando su decisión de vengarse de aquellos que se le oponen, ¿debemos correr el riesgo

de que algún día utilice esas armas en el momento, lugar y forma que él elija, un momento en que el mundo esté en una posición más débil para responderle?

Los Estados Unidos no pueden someter al pueblo americano a ese riesgo y no lo harán. Permitir que Sadam Husein posea armas de destrucción en masa durante unos cuantos meses o años más no es una opción posible, no después del 11 de septiembre.

Hace más de tres meses el Consejo reconoció que Iraq sigue representando una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y que Iraq ha violado y sigue violando gravemente sus obligaciones de desarme. Hoy, Iraq sigue siendo una amenaza y sigue cometiendo graves violaciones. En efecto, al no aprovechar su última oportunidad para confesarlo todo y desarmarse, Iraq se ha ubicado en una posición aún peor de violación grave y se acerca cada vez más al día en que deberá enfrentar las graves consecuencias de su continuo desafío a este Consejo.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003, p. 19)

Con estos esfuerzos, los Estados Unidos pretendían convencer a los otros miembros de la acuciante necesidad de responder ante la amenaza del régimen de Husein. Sin embargo, por lo menos en lo que respectaba a los países latinoamericanos, el discurso de Powell no hizo que cambiaran de opinión. Para el presidente Lagos,

(...) la evidencia de Powell no pudo haber sido menos convincente. "Lo que van a ver es una acumulación de hechos e inquietantes patrones de comportamiento", Powell había advertido al Consejo. Pero nunca obtuvimos ese momento clave.

(Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 309)

Ese mismo día, después del discurso, Bush llamó al presidente chileno para preguntarle qué le había parecido. Lagos no fue sincero (Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 310). Por su parte, el presidente Fox recapitula:

¿Dónde está la evidencia? Nuestro equipo demandó una y otra vez desde noviembre de 2002 hasta febrero de 2003, a Colin Powell, a Condi Rice, eventualmente al presidente Bush y al primer ministro Blair, y a sus aliados de Japón y España. ¿Dónde están los mapas, las fotografías, los documentos? Aquí estaba esta superpotencia económica global con la capacidad de inteligencia más aclamada que el mundo haya conocido, con satélites que podían leer periódicos a millas de distancia en el cielo, con interceptores electrónicos, espías e

informantes en el suelo de Medio Oriente. En febrero de 2003 mandaron a Colin Powell a las Naciones Unidas con un par de confusas fotografías y una presentación de PowerPoint de estudiante universitario.

(Fox y Allyn, 2008, capítulo 17)

Después del discurso de Powell, les tocaba el turno a los ministros de Relaciones Exteriores de cada país. En el encuentro, el canciller Luis Ernesto Derbez agradeció los datos entregados por la delegación estadounidense, que servirían de insumos para las futuras decisiones que tomara el Consejo de Seguridad, además de añadir “elementos de juicio sobre el grado de cumplimiento del Iraq”. Afirmó que la posición de su país estaba orientada “inequívocamente a alcanzar el desarme de Iraq de la manera más eficaz y por la vía pacífica”. En paralelo a las gestiones de otros países, Derbez afirmaba que México había exhortado a Iraq a que colaborara con los inspectores de la ONU conforme con la Resolución 1441, y aquel día lo volvían a hacer (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003, pp. 27-28).

Derbez continuaba ratificando la confianza de su país en las actividades de inspección como el mejor camino para cumplir con el desarme de Iraq: estaban a favor de la profundización y reforzamiento de los trabajos de la UNMOVIC y la OIEA, y en ese sentido valoraban la presentación de Powell como insumo de gran importancia para las inspecciones. El canciller finalizaba de la siguiente manera:

El énfasis de México en la concertación multilateral responde, en efecto, al sentir y a las convicciones de la sociedad mexicana, pero responde también a un criterio pragmático para construir los consensos internacionales que reclama una tarea de repercusiones globales como es la eliminación de las armas de destrucción en masa.

Es por ello que mi país reitera su disposición a continuar brindando una contribución constructiva a las labores del Consejo de Seguridad, convencido de que la concertación y la búsqueda de soluciones multilaterales darán mayor fortaleza a las decisiones de este organismo. Quizá más importante aún, reiteramos nuestra demanda al Gobierno iraquí a que trabaje de manera permanente y con urgencia para otorgar todas las facilidades a fin de que esta inspección pueda ser bien realizada. Esto permitirá que, al concluir este proceso, no solamente hayamos logrado consolidar un sistema de las Naciones Unidas revitalizado, sino que la comunidad

internacional cuenta con las garantías de que las tareas de desarme se han cumplido cabalmente.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.,  
5 de febrero de 2003, p. 28)

Por su parte, la ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear, manifestó preocupación ante las informaciones presentadas por los estadounidenses, que apuntaban a un “patrón de desafío y resistencia, por parte de Iraq”. Recordaba, también, que la Resolución 1441 significaba una “última oportunidad” para el régimen de Sadam, sin admitir otras interpretaciones, y que las decisiones del Consejo debían cumplirse a cabalidad. Para Chile, era la naturaleza totalitaria del régimen lo que explicaba la naturaleza del actuar de Iraq:

Mi país ha expresado la necesidad de continuar el proceso de inspecciones a fin de que estas puedan llegar, con el sentido de urgencia requerido por la Resolución 1441 (2002), a conclusiones que permitan al Consejo adoptar oportunamente las medidas apropiadas, consecuentes con esa urgencia. Por otra parte, hemos manifestado que las inspecciones solo podrán imponer su lógica de paz si se mantiene un alto grado de persuasión sobre el régimen iraquí acerca de las consecuencias que éste podría padecer frente a una actitud de incumplimiento sostenido de las resoluciones del Consejo.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.,  
5 de febrero de 2003, p. 33)

Alvear hizo hincapié en la labor que tenía la UNMOVIC de informar cualquier incumplimiento de Iraq, y que la capacidad del Consejo dependía de la concreción de las inspecciones, por lo que era

(...) indispensable confrontar a Iraq con demandas de acción e información que no admitan dilación ni tergiversación alguna.

Chile entiende que el Consejo de Seguridad, al ejercer su responsabilidad en materia de seguridad colectiva, debe utilizar y promover los mecanismos de cooperación y consulta multilaterales. Por ello, respaldamos el mantenimiento de un control multilateral de la crisis en el marco de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

La adopción de la Resolución 1441 (2002) mostró la unidad que en este órgano es posible. Por ello vemos la necesidad de perseverar en un esfuerzo por construir una posición común, lo cual constituye, a

nuestro juicio, la medida del éxito de la comunidad internacional en el objetivo de conseguir el desarme de Iraq. Entramos en una etapa crucial frente a una situación que genera múltiples aprensiones para la región y la estabilidad del mundo. Como un país amante de la paz, debemos manifestar nuestra preocupación acerca de las consecuencias que una cancelación de las vías diplomáticas pueda tener para el mundo, para la región y, muy en especial, para la seguridad de la población civil iraquí, que sufre prolongadamente el efecto de sanciones con altos costos humanos.

No podemos sino reiterar que, tal como indica a menudo la historia, más que los dirigentes, cuyo comportamiento desatan las guerras, son los pueblos los que sufren directamente sus consecuencias. Si la cooperación de Iraq no sufre un cambio radical, este Consejo debe utilizar todos los medios para cautelar los principios ordenadores del sistema internacional. Chile formula, una vez más, un llamado a Iraq para que considere la responsabilidad que le incumbe frente al principal objetivo de esta Organización y de quienes integramos este Consejo: la preservación de la paz y de la seguridad internacionales (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003, p. 33).

Como se observa, tanto Chile como México hicieron hincapié en la vía del multilateralismo para dar solución al conflicto. Ambas naciones cumplieron o plasmaron su posición dentro de la condición de “jugadores globales” y les correspondió, en ese momento histórico, enfrentarse a nivel diplomático con los Estados Unidos. Estas naciones latinoamericanas no solo representaron la posición de su política exterior, sino que fijaron la posición de la mayoría de los países de la región que veían en el multilateralismo la forma en cómo debían relacionarse los Estados en el sistema internacional. El multilateralismo y un apoyo a los Estados Unidos bajo ciertas condiciones era parte de los principios reflejados en los acuerdos y resoluciones del trabajo, principalmente, de la Organización de Estados Americanos.

## **6. Análisis de discurso en el Consejo: el ajedrez**

### **6.1. POWELL Y LOS ESTADOS UNIDOS**

El discurso del secretario de Estado Colin Powell está estructurado como una interpelación al gobierno iraquí, así como una insistente exhortación a los miembros del Consejo de Seguridad para tomar medidas efectivas sobre la insubordinación

de Iraq respecto de su desarme. Los Estados Unidos despliegan su diplomacia con el fin de presionar al Consejo para legitimar una intervención, generándose una discusión en la que participan las potencias centrales y la periferia –idea consolidada por R. Prebisch–, dando cuenta de una interacción entre el *hegemón* y Estados secundarios.

**Tabla n.º 15. Discurso del secretario de Estado Colin Powell.**

Número de páginas: 29 Número de palabras: 11.366			
Concepto	N.º de palabras	Frecuencia	Promedio
Terrorismo	11.366	10	0.08
Seguridad	11.366	7	0.06
Multilateral	11.366	0	0

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 16. Co-textos de la reiteración terrorismo.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
Los Estados Unidos saben acerca de las armas de destrucción en masa de Iraq, además de la participación de Iraq en el	<i>terrorismo</i>	que también es tema de la Resolución 1441 y otras resoluciones anteriores.
Iraq y el	<i>terrorismo</i>	se remontan a muchas décadas.
Como saben mis colegas alrededor de esta mesa y los ciudadanos que representan en Europa, el	<i>terrorismo</i>	de Zarqawi no está confinado al Medio Oriente.
Este terrorista de alto rango de Al Qaeda se encargaba de uno de los campamentos de	<i>terrorismo</i>	de Al Qaeda en Afganistán.
Como dije al comienzo, nada de esto debería sorprender a ninguno de nosotros. El	<i>terrorismo</i>	ha sido una herramienta utilizada por Sadam durante décadas.

Sadam era partidario del	<i>terrorismo</i>	mucho antes de que estas redes terroristas tuvieran un nombre. Y este apoyo continúa.
El nexa entre los venenos y el	<i>terrorismo</i>	es nuevo.
El nexa entre Iraq y el	<i>terrorismo</i>	es antiguo. La combinación es letal.
Con esta trayectoria, las negativas iraquíes de apoyar el	<i>terrorismo</i>	tienen lugar junto a otras negativas iraquíes sobre las armas de destrucción en masa.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 17. Co-textos de la reiteración seguridad.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
Se dieron órdenes a las organizaciones de	<i>seguridad</i>	de Iraq, como también a la propia oficina de Sadam Husein, que escondiese toda la correspondencia con la Organización de Industrialización Militar.
La flecha arriba que dice	<i>seguridad</i>	señala a una planta que es la marca distintiva de este tipo de búnker.
La planta de	<i>seguridad</i>	especial y el vehículo de descontaminación estarán en el área.
A mediados de noviembre, apenas antes de que volviesen los inspectores, se ordenó a los expertos iraquíes a que se reportasen al cuartel general de una organización especial de	<i>seguridad</i>	para recibir capacitación de contrainteligencia.

Solicitamos a un servicio de	<i>seguridad</i>	amigo que abordara a Bagdad sobre la extradición de Zarqawi y para que proporcionara información acerca de él y sus asociados inmediatos.
En 1996, nos dice una fuente de un servicio de	<i>seguridad</i>	extranjero, que Bin Laden se reunió con un oficial superior de la inteligencia iraquí en Jartum, y más adelante se reunió con el director del servicio iraquí de inteligencia.
Mis colegas, hace más de tres años, este consejo reconoció que Iraq continuaba representando una amenaza para la paz y	<i>seguridad</i>	internacional, y que Iraq había violado gravemente sus obligaciones de desarme y continuaba haciéndolo.

Fuente: elaboración propia.

La primera incriminación de Powell hacia Iraq evoca a la Resolución 1441 del Consejo. Dice: “El propósito de dicha resolución fue que Iraq deponga sus armas de destrucción en masa (...) Iraq ya había sido hallado culpable de una violación importante de sus obligaciones que remonta a 16 resoluciones previas y 12 años”. En este sentido interpela al Consejo, escudándose en la Resolución 1441, donde esta entidad se refiere a un “régimen que este Consejo repetidamente ha encontrado culpable a través de los años” y que le daba a Iraq una última oportunidad “de cumplir o enfrentar consecuencias serias” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003). Lo anterior define, evidentemente, un ultimátum.

El momento clave de la exposición de Powell fue la presentación de las pruebas. La autoridad estadounidense enfatizó el hecho de que “cada una de las declaraciones que hago hoy están respaldadas por fuentes, fuentes sólidas. Estas no son aseveraciones. Lo que estamos tratando de presentarles son los hechos y las conclusiones basadas en inteligencia sólida” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003). Sin embargo, por más que existieran caudales de información, lo que se presentó fueron más bien conjeturas que evidencia concreta y específica. Se realizaron confirmaciones de intencionalidad, y no

quedó claro si estaba basado en inteligencia “sólida” o no, por lo que continuaron siendo presunciones. Claramente, el proceso de toma de decisiones se complicó al no contar con información convincente o fidedigna.

Los esfuerzos estadounidenses en materia de inteligencia les permitirían, según su visión, hablar con propiedad de las órdenes y vínculos realizadas por agentes del gobierno iraquí. De cualquier forma, cabe destacar la reiteración de la palabra ‘sabemos’ como verbo clave del párrafo, utilizada a modo de ratificación de las acusaciones. De este modo, convierte ciertas acciones, como que “el hijo de Sadam, Qusay, ordenó que se sacaran todas las armas prohibidas de los numerosos complejos de palacios de Sadam”, en hechos incriminadores porque lo “sabemos”. O “sabemos los funcionarios del Gobierno iraquí, los miembros del Partido Baath al mando y los científicos habían escondido artículos prohibidos en sus casas” y que, “otros archivos clave del establecimiento militar y del científico habían sido puestos en automóviles que los agentes de inteligencia manejaban por toda la zona rural del país para evitar la detección” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003).

Otros argumentos se acompañan de datos que no podrían ser verificables, como que “numerosas fuentes humanas nos dicen que los iraquíes están trasladando no solo documentos y discos rígidos, sino armas de destrucción en masa para evitar que los inspectores las encuentren”. Pero no es posible ratificar estos testimonios, ya que se argumenta que esas personas “han arriesgado sus vidas para dejar que el mundo se entere qué se propone Sadam Husein realmente”, por lo que exponerlos no era una opción. Algo que, por cierto, resulta muy conveniente para los acusadores. Es interesante que Powell deba recurrir a validar sus acusaciones diciendo: “Estos son hechos corroborados por muchas fuentes, algunas de ellas fuentes de los servicios de inteligencia de otros países” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003). ¿A qué fuentes se refiere? No es posible sostener una decisión con una declaración de fe.

Colin Powell también advirtió a Naciones Unidas de caer “en la posición de ser irrelevante si permite que Iraq continúe desafiando su voluntad sin responder de manera efectiva e inmediata”, poniendo en duda la legitimidad y credibilidad global de la institución a consecuencia de la supuesta inoperancia de llegar a buen puerto con las exigencias a Iraq. Llega así a un

punto crucial en su discurso: “Cuánto tiempo más estamos dispuestos a tolerar la falta de cumplimiento por Iraq antes de que nosotros, como Consejo, como las Naciones Unidas digamos: ‘Basta. Basta’” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.”, 5 de febrero de 2003), asumiendo que la obstrucción a los inspectores no cambiará. Con ello, realiza un emplazamiento directo al Consejo para tomar decisiones más efectivas y correctivas de la situación actual, que se justificarían con toda la evidencia recolectada gracias a la inteligencia estadounidense y de otros países. Incluso añade que

(...) la gravedad de este momento es equivalente a la gravedad de la amenaza que presentan al mundo las armas de destrucción en masa de Iraq, es decir, la comunidad internacional completa se ve amenazada por este peligro, por ello se deben tomar estas decisiones efectivas.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003)

Según Powell, existe un vínculo claro entre Iraq y la red Al Qaeda: esta nación árabe brindaría refugio a una red terrorista liderada por un asociado de Bin Laden y, por consiguiente, de Al Qaeda. Este es, sin duda, el punto neurálgico a tocar por los Estados Unidos, entendiéndose la reiterada y extensa lista de posibles riesgos que podrían implicar un mayor alcance del terrorismo albergado en territorio identificado. No obstante, las autoridades iraquíes niegan las acusaciones de vínculos con Al Qaeda.

No es claro para todos, el vínculo entre la tiranía secular de Husein y la tiranía religiosa de Al Qaeda, excepto para los Estados Unidos. “La ambición y el odio son suficientes para juntar Iraq y Al Qaeda”, lo que se suma al historial de logros delictivos de Al Qaeda y el “historial de cooperación con otras organizaciones terroristas islámicas” de Husein, afirma Powell (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003). Sin embargo, no existe evidencia de ello. Es más, Al Qaeda y el régimen de Bagdad podrían, al menos desde el punto de vista ideológico, ser antagonistas. No obstante, cada país debió considerar este aspecto cuando adoptó la decisión final de apoyar o no una intervención militar.

Powell en su discurso expresa que “tenemos una obligación hacia nuestros ciudadanos, tenemos una obligación hacia este organismo”, haciendo hincapié en la obligación conjunta de

ejecutar y proteger los principios y fundamentos que sustentan esta coordinación internacional, donde el propósito de redactar resoluciones, como la 1441, era la preservación de la paz y “darle una última oportunidad a Iraq” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003), que no la aprovechó.

Ante la pieza discursiva de Colin Powell, se puede colegir que los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad solicitaron el apoyo para una empresa bélica a gran escala, sin embargo, resultara positiva o negativa dicha decisión, la Casa Blanca no echaría pie atrás con los planes de intervenir militarmente a Iraq.

Por otra parte, uno de los aspectos más relevantes de las palabras del representante de la diplomacia estadounidense fueron las serias acusaciones sobre la falta de colaboración por parte de Iraq con la información requerida por los investigadores de la ONU. La situación se complejiza cuando Powell expresa en el Consejo la posibilidad de una alianza entre Bagdad y los autores del 11-S, aumentando el nivel de amenaza que podría tener Iraq como “Estado paria”, debido a que se configuraría un escenario en el que terroristas tendrían acceso a armas de destrucción masiva dentro de un escenario global. Pero no se presentaron pruebas ni evidencias contundentes, mellando la posibilidad de un apoyo justificado por parte de Naciones Unidas a la Guerra de Iraq.

Por último, se estima que la invasión a Iraq fue para los Estados Unidos una pieza clave en la estrategia de la GCT. Es por ello, que el discurso de Powell es otro de los momentos centrales a nivel diplomático del relato de la GCT, que además sirve para fortalecer la tesis de la *inflación de amenaza* en la crisis iraquí.

## 6.2. CANCELLER LUIS ERNESTO DERBEZ: LA NEGATIVA VECINAL

El discurso del canciller Derbez se sostiene en dos ideas eje: un desarme efectivo de Iraq y la insistencia en el multilateralismo como método de resolución de conflictos.

**Tabla n.º 18. Discurso del canciller Luis Ernesto Derbez.**

Número de páginas: 3 Número de palabras: 611			
CONCEPTO	N.º DE PALABRAS	FRECUENCIA	PROMEDIO
Terrorismo	611	1	0.16
Seguridad	611	0	0
Multilateral	611	2	0.32

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 19. Co-textos de la reiteración terrorismo.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
La posición de México dentro del Consejo de Seguridad se ha orientado inequívocamente a alcanzar el desarme de Iraq de la manera más eficaz y por la vía pacífica, procurando en todo momento que esta meta se logre al más bajo costo en términos de sufrimiento humano e inestabilidad económica, y velando porque la inaplazable lucha contra el	<i>Terrorismo</i>	internacional no se vea vulnerada.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 20. Co-textos de la reiteración multilateralismo\*.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
El énfasis de México en la concertación	<i>Multilateral</i>	responde, en efecto, al sentir y a las convicciones de la sociedad mexicana.
Es por ello que mi país reitera su disposición a continuar brindando una contribución constructiva en las labores del Consejo de Seguridad, convencido de que la concertación y la búsqueda de soluciones	<i>multilaterales</i>	darán mayor fortaleza a las decisiones de este organismo.

\* En su defecto multilateral(es). Fuente: elaboración propia.

Un hecho reiterativo para el discurso mexicano es el recurso de afirmar ante el resto “la posición de México dentro del Consejo de Seguridad” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003), haciéndose notar como parte de la comunidad internacional y cumpliendo un rol particular en ésta. Es decir, este posicionamiento que busca tener México se vincula directamente con valores competentes a los derechos humanos, un rol progresista y propio de una comunidad civilizada, que antepone en sus decisiones y acciones los pilares del derecho internacional. Asimismo, plasma la sutil intención de este país por no intervenir a gran escala el país de Medio Oriente, sin desmedro de que se

siga combatiendo el terrorismo, pero evitando todos los perjuicios mencionados.

En este sentido, el Gobierno mexicano plantea haber efectuado ya “gestiones directas ante las autoridades iraquíes”, llamándolas a que “colaboren sin dilación en los términos que requieren los inspectores de las Naciones Unidas” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003). Esta acción que, sin duda, influyó en el resto de las naciones miembro de la Asamblea de las Naciones Unidas, sitúa a México en el bando que busca un contrapeso. Por otra parte, confirma que cree en el camino del diálogo como el medio más apropiado para persuadir a las entidades iraquíes a cumplir ante la comunidad internacional.

De igual forma, se insta a los representantes de Iraq presentes en el Consejo de Seguridad a tomar nota de lo que se les está diciendo y pidiendo, para que hagan reflexionar a sus autoridades, que “procedan ostensiblemente, sin dilación a las exigencias y decisiones tomadas por el Consejo en la resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003).

Asimismo, México le pide a Iraq una “cooperación activa y de genuina colaboración”, actitud ya sea ingenua o sencillamente orientada a demarcar aún más su postura como nación y de cómo quiere ser visto por el resto de los miembros del Consejo.

Continuamente, es posible apreciar el uso de recursos que enfatizan el rol y posición que busca jugar México en el esquema internacional, visible en frases como “México ratifica su confianza en las actividades de inspección que se encuentran en curso” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003), donde se alaba el accionar del Consejo como la forma adecuada, hasta entonces, de mediar el conflicto existente:

Estamos a favor de la profundización y reforzamiento de dichas inspecciones, así como de la asistencia que los miembros de este Consejo y en general de la comunidad internacional puedan brindar a la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) y al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para cumplir con éxito esta delicada tarea.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.,  
 5 de febrero de 2003, p. 26)

Asimismo, los objetivos mexicanos se transparentan al expresar el “énfasis de México en la concertación multilateral”,

dado que para ellos “responde, en efecto, al sentir y a las convicciones de la sociedad mexicana” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.”, 5 de febrero de 2003). No por nada intentan persuadir a la comunidad internacional de considerar que, al hablar de la sociedad mexicana como un miembro de activo de ésta, planteando que la no intervención es apoyada por la opinión pública mexicana.

Sin embargo, no es solo por las aspiraciones mexicanas que se postula el multilateralismo, sino también porque responde “a un criterio pragmático para construir los consensos internacionales que reclama una tarea de repercusiones globales” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.”, 5 de febrero de 2003) como la eliminación de armas de destrucción masiva o el terrorismo, donde todos se ven afectados.

Ante este postulado, México “reitera su disposición a continuar brindando una contribución constructiva en las labores del Consejo de Seguridad”, es decir, está dispuesto a seguir trabajando con y para esta entidad, ya que está “convencido de que la concertación y la búsqueda de soluciones multilaterales darán mayor fortaleza a las decisiones de este organismo” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003).

En síntesis, México es claro al expresar que las decisiones validadas de manera múltiple por distintas naciones potenciarán a este organismo internacional, legitimando aún más las resoluciones que tome y las exhortaciones que realice. Por ello, se insiste en demandar al Gobierno iraquí que “trabaje de manera permanente y con urgencia en otorgar todas las facilidades para que esta inspección pueda ser bien realizada” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003), lo que demuestra el profundo compromiso de México con las acciones multilaterales.

Para el Gobierno mexicano la Guerra de Iraq no era “una guerra justa” y, además, cualquier acción punitiva contra Iraq debía contar con el respaldo de la comunidad internacional. Así, México marcaba distancia a la estrecha relación en materia de seguridad con los Estados Unidos, por su condición vecinal, y potenció la postura de la mayoría de los países latinoamericanos de fortalecer el multilateralismo.

### 6.3. LA CANCELLER SOLEDAD ALVEAR: CHILE Y LO MULTILATERAL

Desde la postura de Chile, es la ministra de Relaciones Exteriores Soledad Alvear, la encargada de dar a conocer la posición de su país ante Naciones Unidas. Su énfasis es la cooperación internacional y la relevancia de los canales diplomáticos que permitirían evitar una acción armada, esto, pensando en las nefastas consecuencias que tendría para la población iraquí una intervención militar.

**Tabla n.º 21. Discurso de la canciller Soledad Alvear.**

Número de páginas: 2 Número de palabras: 929			
CONCEPTO	N.º DE PALABRAS	FRECUENCIA	PROME DIO
Terrorismo	929	0	0
Seguridad	929	3	0.32
Multilateral	929	2	0.21

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 22. Co-textos de la reiteración seguridad.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
Chile entiende que el Consejo de Seguridad al ejercer su responsabilidad en materia de	<i>seguridad</i>	colectiva debe utilizar y promover los mecanismos de cooperación y consulta multilaterales. Por ello, respaldamos el mantenimiento de un control multilateral de la crisis.
Como un país amante de la paz, debemos manifestar nuestra preocupación acerca de las consecuencias que una cancelación de las vías diplomáticas pueda tener para el mundo, para la región y, muy en especial, para la	<i>seguridad</i>	de la población civil iraquí, que sufre prolongadamente el efecto de sanciones con altos costos humanos.

Chile formula, una vez más, un llamado a Iraq para que considere la responsabilidad que le incumbe frente al principal objetivo de esta Organización y de quienes integramos este Consejo: la preservación de la paz y de la	<i>Seguridad</i>	Internacional.
--	------------------	----------------

Fuente: elaboración propia.

**Tabla n.º 23. Co-textos de la reiteración multilateralismo.**

CO-TEXTO ANTERIOR	CONCEPTO	CO-TEXTO POSTERIOR
Por ello, respaldamos el mantenimiento de un control	<i>multilateral</i>	de la crisis en el marco de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

Fuente: elaboración propia.

De este modo, el discurso de la ministra Alvear va muy en la línea con lo expuesto por el representante mexicano en esta instancia. El enfoque general de la intervención puede entenderse con los propósitos de instar a Iraq a su propio desarme y reafirmar la convicción de la supremacía de este espacio multilateral.

La canciller chilena concuerda con la opinión estadounidense respecto de la preocupante situación a resolver en Medio Oriente. Más aún, su discurso rescata de la presentación de Powell que las acciones iraquíes “apuntan a un patrón de desafío y resistencia (...) a cumplir las demandas que ya planteaba la Resolución 687 del 3 de abril de 1991: su desarme incondicional, inmediato y verificable”. Se trata de una declaración que no deja espacio al beneficio de la duda para el país del Medio Oriente, y que, más bien, puede ser interpretada con un tono acusatorio, similar al estadounidense. Una idea que se refuerza al plantear la “consternación” chilena ante el actuar negligente del régimen iraquí frente a las reiteradas exigencias del Consejo de Seguridad y las consecuencias para su pueblo, más aún cuando este desafío al mandato internacional pudiese significar verse enfrentado “a

un nuevo y mayor sufrimiento” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003).

Si bien podría observarse una política de alineación con los Estados Unidos, el gobierno del presidente Lagos no apoyaría la guerra y su postura apuntaba a entregar más herramientas a los inspectores de UNMOVIC.

En concordancia con el discurso mexicano y la posición prevaleciente en Latinoamérica, la cual favorece una mediación multilateral de asuntos de índole internacional, el gobierno chileno “reitera su convicción, como un punto fundamental, de que las resoluciones del Consejo de Seguridad deben ser cumplidas íntegramente”.

La ministra es categórica al momento de demandar el cumplimiento de las exigencias del Consejo, y advierte que incumplir los requerimientos de esta entidad “constituyen violaciones de la resolución y desafíos abiertos a la comunidad internacional” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003), un explícito reproche a una eventual nueva negativa de Iraq ante su desarme. La ministra Alvear establece como necesario continuar con las investigaciones en el territorio iraquí para obtener “conclusiones que permitan al Consejo adoptar oportunamente las medidas apropiadas, consecuentes con esa urgencia” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003).

A pesar del apremio por resolver la situación de Medio Oriente, Chile aboga por mantener el debido proceso para verificar las acusaciones imputadas por Powell al régimen iraquí, poniendo marcos y límites de acción.

En línea con lo anterior, se expresa especial énfasis en que, de continuar con las inspecciones, éstas deberán realizarse bajo una “lógica de paz”, siempre y cuando se pudiese mantener un “alto grado de persuasión sobre el régimen iraquí acerca de las consecuencias que éste podría padecer frente a una actitud de incumplimiento sostenido de las resoluciones del Consejo” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg., 5 de febrero de 2003), lo que se entiende como que las represalias vendrán desde una posición más estricta.

Lo más importante para Chile es que se mantenga el control de manera multilateral, conservando la supremacía de los valores de las Naciones Unidas y los estándares internacionales, por cuanto se “entiende que el Consejo de Seguridad, al ejercer su

responsabilidad en materia de seguridad colectiva, debe utilizar y promover los mecanismos de cooperación y consulta multilaterales” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.”, 5 de febrero de 2003), al momento de resolver un conflicto cuya envergadura pudiese abarcar la seguridad global.

Es imperante desde la cancillería chilena preservar este espacio multilateral que la comunidad internacional ha logrado construir, y cuyo punto de inflexión para mantener dicho éxito debe ser el desarme de Iraq, lo que aliviaría las diversas “aprensiones para la región y la estabilidad del mundo” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.”, 5 de febrero de 2003). De lo contrario, Chile se cuestiona y preocupa por las consecuencias que pudiese tener para la comunidad internacional “una cancelación de las vías diplomáticas”, y en especial para “la seguridad de la población civil iraquí, que sufre prolongadamente el efecto de sanciones con altos costos humanos” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.”, 5 de febrero de 2003).

En consecuencia, en línea con la postura multilateral de Chile, la ministra insta a Iraq a cooperar con el Consejo de Seguridad y al cumplimiento de su desarme, y deja en claro que “si la cooperación de Iraq no sufre un cambio radical, este Consejo debe utilizar todos los medios para cautelar los principios ordenadores del sistema internacional” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4701st mtg.”, 5 de febrero de 2003), una nítida advertencia al gobierno iraquí. Esto, en concordancia con el sentido de pertenencia de Chile como Estado miembro de esta organización y, por tanto, comprometido con que se cumplan y prevalezcan, a como dé lugar, los objetivos fundantes de la entidad, entendidos por Chile como la solución de conflictos por medios pacíficos. Sin embargo, lo que se observa como estrategia es que lo que realmente buscaba la posición chilena era darle tiempo a Iraq para evitar la guerra

En definitiva, Chile, mediante una estrategia *soft* —sin confrontación— estructuró una respuesta negativa a los Estados Unidos, marcando un hito en las relaciones internacionales con ese país. Cuando el país se jugaba por entero por concretar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la potencia norteamericana, Chile le decía no a los Estados Unidos. Por esto, el gobierno de Lagos debió haber contado con información de alta calidad sobre la existencia o no de armas de destrucción masiva y, asimismo, sostuvo como principio que, siendo parte de la periferia, la

cooperación no podía pasar por sobre el multilateralismo y la soberanía de los Estados.

## **7. La estrategia común de Chile y México para evitar la guerra**

En la reunión del Consejo del 14 de febrero, los Estados Unidos y sus aliados mantuvieron su postura tensionando la relación, principalmente, con los países europeos encabezados por Francia.

En medio de esta diferencia, tanto Alvear como Derbez marcaron una postura que buscaba el consenso. La representante chilena marcó los tres pilares de la posición de su país en el Consejo, mientras que el secretario de Relaciones Exteriores mexicano, por su parte, se alegraba por los avances de las inspecciones, pero también se quejaba de que aún la cooperación de Iraq no fuese suficiente (U.N. SCOR, 58th Sess., 4707th mtg., 14 de febrero de 2003, p. 24). Aportó con las siguientes reflexiones:

Estamos unidos en la consecución de estas metas, pero crecientemente separados en cuanto a la manera más eficaz y de más bajo costo para alcanzar este propósito. Las distintas visiones y propuestas se han discutido y ponderado en el ánimo de preservar la unidad del Consejo de Seguridad, pues en ello radica la fortaleza de un sistema de seguridad colectiva como son las Naciones Unidas. En el marco de esas deliberaciones, la aportación de México se ha orientado a preservar estos consensos y a explorar por vías pacíficas y multilaterales el desarme verificable, inmediato y efectivo del Iraq. (...) Preocupa a México muy especialmente el daño que este conflicto está generando ya en los planos político, económico y de tranquilidad social en el mundo. En muy pocas semanas se han perfilado signos de polarización política internacional, mientras que la economía mundial sufre las consecuencias del nerviosismo y la incertidumbre.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4707th mtg., 14 de febrero de 2003, p. 24)

Luego de la reunión del Consejo el 14 de febrero, las posiciones de México y Chile se acercaron todavía más. Derbez y Alvear mantuvieron consultas bilaterales, donde acordaron que no votarían aún por una resolución que permitiera la guerra sin la existencia de razones contundentes. Los cancilleres intuían que los Estados Unidos entregarían pronto un nuevo borrador de resolución postulando la rebeldía de Iraq y el fin del plazo (Muñoz, 2005, p. 50). Los presidentes Lagos y Fox también comenzaron a conversar más seguido, para buscar el trabajo en

conjunto de sus respectivos embajadores –Valdés y Aguilar Zinser–, quienes, por lo demás, eran amigos cercanos (Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 327).

La UNMOVIC se encontraba trabajando en un documento que agrupaba las tareas pendientes para Iraq junto con sus respectivas proposiciones de solución, cuestión que sería muy útil para un hipotético trabajo del Consejo a partir de índices objetivos. El 17 de febrero, Hans Blix incluso preparó un borrador de resolución, en el que establecía el 1 de marzo como fecha en la cual la UNMOVIC y la OIEA entregarían una lista de puntos clave a resolver, con las *benchmarks* que Iraq debía cumplir en cada asunto (Blix, 2004, p. 188).

Ante la inminencia del lanzamiento de la segunda resolución, el bando por la guerra comenzó a ejercer presión sobre los países latinoamericanos. Tony Blair aprovechó su buena relación personal con Lagos, y en esa línea mantuvo un contacto recurrente con él durante la crisis diplomática:

Blair se comunicó con Lagos para hacerle saber el contenido del borrador de resolución y también lo que había sucedido en la reunión de la OTAN, pocos días antes. Blair le dijo al presidente chileno que “el tiempo se estaba acabando”, pese a que el Reino Unido concordaba con continuar las inspecciones y que “el peso de la prueba” le correspondía a Iraq. Lagos le respondió que Iraq tenía que cumplir con la Resolución 1441, que se necesitaba más tiempo para realizar las inspecciones y, especialmente, que el Consejo de Seguridad debía actuar unido.

(Muñoz, 2005, pp. 62-63)

Si bien Chile no estaba de acuerdo con la postura estadounidense, tampoco estaba de acuerdo con la bancada francesa, puesto que no veía en ella consecuencias de peso en caso de que Sadam no cumpliera (Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 323). Así, Blair y Lagos, tomando en cuenta también las opiniones de Hans Blix, trabajaron secretamente en una idea propia, con los siguientes puntos:

1. Poner 30 científicos iraquíes, identificados por los inspectores, a disposición de las Naciones Unidas para ser entrevistados fuera de Iraq. Si lo deseaban, ellos podían ser acompañados por sus familias.
2. Entregar todas las armas de gas nervioso, o bombas aéreas que contengan el gas, que se habían perdido desde 1998, o si habían sido destruidos, revelar los documentos necesarios.

3. Entregar los 10.000 litros de ántrax o entregar la evidencia que prueban su destrucción.
  4. Destruir todos los misiles *All Samoud II* y todos sus componentes.
  5. Probar que todos los vehículos aéreos sin tripulación no estaban llevando sistemas de armas biológicas portables.
- (Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, pp. 324-325)

Sin embargo, pese a las buenas intenciones, los políticos no pudieron ponerse de acuerdo en las consecuencias que esta resolución debía contemplar en caso de que Iraq no aceptara: Blair quería el recurso automático de la fuerza y Lagos, por su parte, pensaba que esa decisión debía seguir quedando en manos del Consejo.

En orden de tratar de convencerlo a favor del borrador de la segunda resolución, presentado el 23 de febrero, el primer ministro británico envió al día siguiente a Santiago a un par de expertos —David Manning, segundo al mando del Ministerio de Relaciones Exteriores, y John Scarlett, antiguo oficial de inteligencia— para aclarar las dudas de Lagos dejadas por la presentación de Powell. Sin embargo, el trabajo no brindó los frutos esperados y el presidente chileno quedó convencido de que el servicio de inteligencia británico, en realidad, no tenía idea de dónde exactamente se encontraban las supuestas armas de destrucción masiva de Iraq. Lagos intercambió palabras con Fox, quien también había recibido la visita de Manning y Scarlett. Llegaron a la misma conclusión: la presentación de los británicos era un fracaso y no había razones para lanzar una guerra contra Iraq (Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, pp. 325-327).

El 21 de febrero, el presidente español José María Aznar hizo una parada en México antes de cruzar la frontera para un encuentro con Bush en su rancho de Texas, con el fin de intentar persuadir a Fox una vez:

A Fox le irritó esa visita, pues sentía que no necesitaba intermediarios para comunicarse con Bush. En consecuencia, un Aznar formalmente vestido fue recibido por Fox en camisa *sport*, sin corbata, y con una chaqueta liviana, gesto de incomodidad que no pasó desapercibido por la opinión pública.

La prensa mexicana reaccionó con enojo a la visita de Aznar (...) La mayoría de los medios de prensa y de los observadores concluyeron que, a pesar de las buenas maneras protocolares, el breve comunicado conjunto de Fox y Aznar dado a conocer al concluir su entrevista en la residencia presidencial de Los Pinos, claramente

señalaba que México no había cambiado de parecer con respecto a Iraq.

(Muñoz, 2005, pp. 84-85)

El comunicado de prensa de la visita se limitaba a decir que ambos países incrementarían los esfuerzos multilaterales para alcanzar una vía pacífica en la resolución del conflicto, y que continuarían con los esfuerzos internacionales en contra del terrorismo (Narcia, 2003).

Al día siguiente, se afirmaba en el diario español *El País* que el presidente ibérico abandonaba México “sin haber conseguido modificar su actual rechazo a un ataque a Iraq sin el aval de la ONU y dejando tras de sí una estela de críticas”. El periódico afirmaba también que existía temor entre los mexicanos ante posibles represalias de los Estados Unidos: Henry Kissinger ya las había insinuado en Monterrey, y en la Casa Blanca habían advertido que se sentirían muy disgustados si México no apoyaba una segunda resolución (Aznarez, 2003).

La misma mañana del 21 de febrero, Fox también había hecho sus propias declaraciones, pronunciando un no a la guerra y al unilateralismo y reiterando su apoyo al fortalecimiento del Consejo, el multilateralismo y el consenso (Muñoz, 2005, p. 85).

Blix observaba la disyuntiva por la que pasaban los países latinoamericanos: a la vez que los Estados Unidos los presionaban para que dieran su apoyo a la guerra, la opinión pública de sus respectivas naciones estaba en contra (Blix, 2004, p. 186).

Al analizar los resultados de la investigación de esta parte del capítulo, se estima que existe coincidencia con el enfoque institucionalista. La Guerra de Iraq es el mejor ejemplo de cómo un país cualquiera puede tener una incidencia directa y relevante en un conflicto con implicancias globales. La participación de Chile y México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas les dotó un espacio político-diplomático para pronunciarse sobre un conflicto dentro del sistema internacional, en aras de resolver la crisis por medios pacíficos. Como hemos observado, Chile y México se jugaron cartas importantes para evitar la guerra.

## **8. Las últimas negociaciones antes del inicio del conflicto**

Los países no permanentes del Consejo comenzaron a quedar atrapados en medio de la polarización que marcaban los miembros permanentes. De los diez países electos, España y Bulgaria ya se habían inclinado por el bando estadounidense-

británico, mientras que Alemania y Siria por el lado francés-ruso. Quedaban, por tanto, seis países: Camerún, Pakistán, Guinea, Angola, México y Chile (Muñoz, 2005, p. 56). Eran los indecisos o *Uncommitted Six* (U-6) (Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 327).

A finales de febrero, México y Chile tenían bien alineadas sus opiniones. En una conferencia de prensa a la salida de una reunión privada del Consejo, el 27 de febrero los embajadores Valdés y Aguilar Zinser afirmaban públicamente que no votarían por ninguna resolución en tanto el Consejo no lograra un consenso y se conciliaran las posiciones. Según los representantes diplomáticos, el objetivo final era el desarme de Iraq, y las inspecciones debían continuar como un medio pacífico para conseguirlo. Valdés acusó de paso a los miembros permanentes de dejar la decisión en manos de los países electos, al tiempo que no se esforzaban por aproximar posiciones (“Rechazan México y Chile”, 27 de febrero de 2003). Unos de días después, la BBC describía la posición de los latinoamericanos como “ambigua” (“Iraq”, 3 de marzo de 2003). La colaboración entre Chile y México iba más allá de simples declaraciones conjuntas. A principios de marzo, Valdés y Aguilar Zinser se reunieron conjuntamente con Hans Blix, para sopesar nuevas alternativas que resolvieran la crisis diplomática. Muñoz (2005, p. 56) resume las preocupaciones que manifestaron ambos diplomáticos en esa ocasión:

Los embajadores informaron a Blix que la propuesta canadiense expresaba, en alguna medida, las preocupaciones de sus respectivos países porque tenía “referencias o *benchmarks* dentro de plazos fijos”, pero que el consenso no se generaría con un plazo tan inminente (...) ni con una decisión automática de ir a la guerra después de una fecha determinada. Por otra parte, agregaron, el memorando francés era atemporal y no reflejaba de manera debida la gravedad de la situación existente.

El 4 de marzo, Aguilar Zinser se presentó en la misión permanente del Reino Unido en la ONU para reunirse con un miembro del MI6, a solicitud de Jeremy Greenstock, su equivalente británico (Ekaizer, 2004). De manera semejante a como sucedió con Vicente Fox a finales de febrero, esta nueva reunión pretendía compartir con la delegación mexicana la información que ellos manejaban. El oficial de inteligencia hizo referencia a un informe llevado a cabo por la oficina del primer

ministro británico: el MI6 no avalaba la solvencia del documento, pero tampoco lo refutaba.

Ante la pregunta de Aguilar Zínser sobre la existencia de pruebas concretas que permitieran demostrar el ocultamiento de armas de destrucción masiva en Iraq, el oficial no pudo responder afirmativamente. Esto se contradecía con la firme certeza que mostraba Greenstock en público sobre la existencia de las armas (Ekaizer, 2004).

El viernes 7 de marzo el Consejo se reunió, una vez más, a nivel de ministros de Relaciones Exteriores para escuchar los recientes informes de Blix y El Baradei. Mientras, los estadounidenses mantenían en espera 250.000 soldados en las fronteras de Iraq (Muñoz, 2005, p. 57). El momento presentaba una oportunidad especial, puesto que tanto la UNMOVIC como la OIEA tenían que entregar el primer informe semestral desde que se habían iniciado las inspecciones el 9 de noviembre de 2002, siguiendo con las disposiciones de la Resolución 1284 de 1999. En el encuentro, Blix también hizo referencia a un programa de trabajo donde se especificarían las tareas de desarme pendiente, junto con un sistema reforzado de verificación y de vigilancia, que tenía que ser presentado ese mismo mes (27 de marzo), de acuerdo con la Resolución 1284 (U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg., 7 de marzo de 2003, pp. 2 y 5).

En sus respectivas declaraciones, tanto Blix como El Baradei destacaron el mejoramiento de la cooperación iraquí, especialmente en el transcurso de las últimas tres semanas. El director ejecutivo de la UNMOVIC señaló que todavía no se encontraban pruebas de actividades prohibidas ni de instalaciones subterráneas para la fabricación de armas químicas y/o biológicas (“U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg.”, 7 de marzo de 2003, p. 4). Destacaba que Iraq había mejorado su disposición a colaborar con los inspectores, si bien aquello debía juzgarse “con sensatez en función de cuántas interrogantes realmente consiguen resolver” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg., 7 de marzo de 2003, p. 5). El Baradei, por su parte, sostenía al final de su presentación que no existían indicios de que Iraq hubiese reanudado su programa nuclear ni de que hubiese intentado importar uranio o tubos de aluminio e imanes para un programa de enriquecimiento por centrifugado, y aseguraba que en un futuro cercano la OIEA podría entregar al Consejo una evaluación objetiva y minuciosa (U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg., 7 de marzo de 2003, p. 9).

Los cancilleres de Chile y México presentaron una postura semejante entre ellos. Luis Ernesto Derbez manifestó que la diplomacia multilateral seguía vigente, y que aún se buscaba en la mesa una solución común. Rogaba al Consejo no desistir en la búsqueda de un consenso amplio. Con respecto al trabajo de su país, el canciller afirmaba:

México ha explorado activamente con nuestros colegas distintas maneras de coincidir. Junto con otros Estados miembro, nos hemos acercado a los miembros del Consejo más directamente involucrados en la cuestión de Iraq para propiciar el entendimiento y no orillarnos a posiciones irreductibles (...) México desea ampliar el espectro de fórmulas para lograr el desarme efectivo en Iraq. Abrir este espacio a más opciones e ideas que preserven la vía diplomática para atender un tema como el del desarme.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg.,  
7 de marzo de 2003, pp. 13-14)

De acuerdo con Derbez, el multilateralismo, el apego al derecho internacional y el mantenimiento de la paz eran los principios que guiaban la participación mexicana en el Consejo: “México reitera la importancia de trabajar hacia una posición de consenso sobre las futuras acciones que habrá de tomar el Consejo de Seguridad en torno al tema del Iraq. México convoca a todos a trabajar con más creatividad en este difícil tema” (U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg., 7 de marzo de 2003, pp. 14-15).

La canciller chilena Soledad Alvear, aparte de señalar que la colaboración iraquí era aún insuficiente, reiteraba los principios que ordenaban la posición chilena en la crisis: el multilateralismo, la búsqueda de una solución conforme al derecho internacional y la Carta fundadora de las Naciones Unidas, como también la búsqueda de todos los medios para alcanzar una solución pacífica mediante acuerdos y decisiones colectivas:

Chile ha estado haciendo todos los esfuerzos por contribuir a una decisión concertada que conduzca a un desarme pacífico de Iraq. Esta fue la razón por la cual hicimos un llamado a los cinco miembros permanentes, y a partir de ello, Chile se ha esforzado en buscar un punto de encuentro entre posiciones distantes. En este sentido, hemos promovido la continuación de inspecciones rigurosas y planteando que estas deben ser limitadas en el tiempo.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg.,  
7 de marzo de 2003, p. 24)

Alvear reafirma la certeza de su país en el fortalecimiento de las inspecciones como forma de brindar una última oportunidad al camino de la paz y el desarme.

Es evidente la semejanza existente entre las palabras de ambos ministros. Los dos discursos repiten las ideas de multilateralismo y derecho internacional, pero, sobre todo, de consenso. A su vez, ninguno de ellos hace referencia explícita a la tramitación del borrador de resolución del 23 de febrero, en el sentido de ceder o negar su voto. No está demás recalcar esa ausencia.

En la misma sesión del 7 de marzo, el representante del Reino Unido, Jack Straw, pidió entregar al final de su intervención un nuevo documento a nombre de su país, España y los Estados Unidos, que realizaba enmiendas al borrador de resolución del 24 de febrero, añadiendo

(...) un periodo adicional más allá de la aprobación de una resolución para que Iraq aproveche la oportunidad definitiva de desarmarse. (...) Estamos sugiriendo que es perfectamente posible, realizable y necesario que Sadam Husein y el régimen de Iraq acepten cumplir. De esta manera, en vez de que tener todos que admitir, ya sea por nuestras palabras o por nuestro silencio como lo hemos hecho hoy, que Sadam no está en completa sumisión, que no ha tomado otra y final oportunidad, podamos decir lo contrario y celebrar la realización de los fines ideales de las Naciones Unidas y la defensa de uno de los puntos centrales del programa de trabajo de las Naciones Unidas; que respaldemos nuestra democracia, si es necesario, con una amenaza creíble de uso de fuerza.

(U.N. SCOR, 58th Sess., 4714th mtg.,  
7 de marzo de 2003, p. 29)

La enmienda de la resolución entregaba al régimen de Sadam un plazo de diez días, hasta el 17 de marzo, para que aceptase el compromiso de cooperación incondicional en las disposiciones de la Resolución 1441 de 2002 (U.N. SCOR, Spain, United Kingdom, 7 de marzo de 2003).

Durante la mañana de ese día, la ministra de Relaciones Exteriores de España, Ana Palacios, y Colin Powell habían intentado convencer infructuosamente a Derbez para que fuera él quien presentara este nuevo borrador (Ekaizer, 2005).

Desde la posición chilena, el presidente Lagos pensaba que este nuevo borrador no era viable por el breve periodo que daba, y porque era humillante para Sadam aceptar todas las condiciones por televisión (Muñoz, 2005, p. 69). Su postura la manifestó

también públicamente a través de los medios de comunicación. Argumentaba que la destrucción de las armas era una cuestión de meses, no de días, como ordenaba la nueva resolución, aunque entendía el esfuerzo norteamericano por entregar un plazo adicional. Mantenía, además, que la postura “equidistante” que Chile estaba manteniendo con respecto a ambos bandos – que por cierto se mostraban intransigentes – se debía a la convicción de que con ello ayudaban a la paz:

Hemos trabajado intensamente con ambos sectores. Al lado de ellos, no cobijándonos detrás de ellos, no esperando que los cinco grandes tomen una posición y nosotros apoyamos lo que ellos digan, simplemente nos parece muy grave esta ruptura que se puede producir en el Consejo de Seguridad y en donde los más perjudicados somos los países chicos.

(“Presidente Lagos afirmó”, 8 de marzo de 2003)

Asimismo, el mandatario señaló que el día anterior se había comunicado con Bush, y que este estaba dispuesto a escuchar sus planteamientos. Fijó además posiciones comunes con México en el Consejo y descartó que la crisis afectara al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (“Presidente Lagos afirmó”, 8 de marzo de 2003).

Paralelamente, el presidente Vicente Fox también comunicaba la postura pública de su país. En una rueda de prensa, afirmaba que México se encontraba trabajando en una *tercera vía* para lograr el desarme de Iraq mediante procedimientos distintos a la guerra y recalcó que se mantenía en frecuente contacto con aquellos países que aún no se habían decantado por alguna de las dos posiciones enfrentadas – especialmente con Chile y Canadá –, con el fin de poder compartir información y criterios en la búsqueda de una salida intermedia. Dio también algunos detalles de su última conversación con Bush, en la cual nuevamente le planteó su punto de vista de usar la fuerza contra Iraq, y manifestó que México seguiría luchando permanentemente en la búsqueda de paz (“México y Chile trabajan”, 7 de marzo de 2003).

En Nueva York, las embajadas de México y Chile se encontraban trabajando en la resolución alternativa, que pudiera crear un punto medio entre las posturas de los miembros del consejo (Muñoz, 2005, p. 69; Ekaiser, 2005). El 8 de marzo, los representantes de los “6 indecisos” (Chile, México, Guinea, Camerún, Angola y Pakistán) se reunieron para discutir el

contenido de un nuevo borrador presentado por Chile, que incluía la idea de las *benchmarks*, pero “en términos más flexibles que los del borrador del 7 de marzo”. El borrador revisado estuvo listo el 13 de marzo, e incluía algunas sugerencias levantadas de las conversaciones de Lagos con Blair (Muñoz, 2005, pp. 69 y 71).

El intento, sin embargo, no obtuvo el resultado ansiado. El 14 de marzo, el embajador John Negroponte telefoneó a Aguilar Zínser para advertirle que, si la propuesta salía al aire, ésta iba a ser considerada como un “acto hostil” contra los Estados Unidos. Powell, paralelamente, también llamó a Soledad Alvear y a otros miembros del U-6 para que desistieran en sus actividades. Esto sucedió justo en medio de una reunión del grupo independiente a últimas horas de la mañana de ese día (Muñoz, 2005, p. 72).

Con todo, el presidente Lagos brindó una conferencia de prensa para presentar los puntos de la propuesta. Esta constaba de cinco condiciones al régimen de Sadam:

1. Poner a disposición de la ONU a treinta científicos identificados por los inspectores para ser entrevistados fuera de Iraq.
2. Poner al descubierto todo proyectil con gas mostaza o bombas con gas mostaza no encontrados desde 1998, o la documentación que corroborara su destrucción unilateral.
3. Poner al descubierto 10.000 litros de ántrax no encontrados.
4. Destruir todos los misiles *Al Samoud II* y sus componentes.
5. Confirmar que los aviones a control remoto no llevaban armas químicas.

(Villarroel, 2003)

A diferencia del borrador presentado por los Estados Unidos, España y Gran Bretaña, el documento concedería a Iraq un plazo de tres semanas para que cumpliera con las exigencias de la ONU, de lo contrario, Sadam tendría que hacer frente a las consecuencias de su inacción, incluyendo, esta vez, el uso de la fuerza. Para Lagos, la idea contaba con metas verificables y plazos realistas (Villarroel, 2003).

La propuesta fue rechazada prácticamente después de que Lagos terminara su discurso. Ari Fleischer, portavoz de Bush, declaró que no era concebible entregar más tiempo y que la idea no sería considerada. Desde la bancada francesa, a su vez, se declaró que no tenía sentido trabajar con un plazo de tres semanas ni con algo que diera automatismo al uso de la fuerza. Para ellos,

el plazo realista estaría entre los dos y cuatro meses (González, 2003).

Por su parte, México y Angola, que, como miembros del U-6 habían trabajado en el borrador revelado por el presidente Lagos, se distanciaron diciendo que era una propuesta chilena. Hasta Iraq rechazó el borrador (Muñoz, 2005, pp. 72 y 87).

El 13 de marzo, la canciller Soledad Alvear había afirmado que, si la votación se tenía que hacer ese mismo día, Chile no apoyaría el borrador de resolución presentado el 7 de marzo (Villaruel, 14 de marzo de 2003). El objetivo de estas declaraciones era “restar el voto chileno de los cálculos estadounidenses y mantener al U-6 unido en la búsqueda de una alternativa negociada” (Muñoz, 2005, p. 78).

Durante este periodo, el bando de la guerra intentó, por última vez, convencer a los presidentes latinoamericanos para que apoyasen la nueva resolución. A petición de Tony Blair, Bush llamó a su par mexicano el 12 de marzo.

A continuación, dejamos la manera en que Woodward (2004, pp. 386-387) anota las últimas llamadas que realizó el presidente norteamericano para tratar de convencer a Fox y Lagos:

Bush llamó a Fox.

– Vicente, insisto en que mañana haya una votación en la ONU. ¿Podemos contar con tu voto?

– ¿Cuáles son los términos exactos de la resolución? – preguntó Fox.

– Vicente, ya hemos debatido bastante el asunto. Está en juego la seguridad de los Estados Unidos. Quiero tu voto.

Fox se comprometió a llamarlo más tarde. Durante la cena [*Condoleezza*] Rice llamó a Bush para decir que había recibido una llamada en la que le comunicaban que Luis Ernesto Derbez, el ministro de Asuntos Exteriores, estaba ahora al frente de la política mexicana porque Fox había ingresado al hospital para someterse a una operación de espalda.

“Interesante”, dijo Bush. Y llamó al presidente chileno Ricardo Lagos, que en su opinión era un líder distinguido y, por lo tanto, merecía un trato cortés. Sin amenazas.

– ¿Podemos contar con tu voto? – preguntó Bush al líder socialista chileno, de setenta y cinco años.

– ¿Estás seguro de que es el momento adecuado para lanzar la votación?

– Sí, Ricardo, es el momento. Ya llevamos demasiado tiempo en este debate.

– Pero estamos avanzando – replicó Lagos.

– Eso es solo porque tenemos doscientos mil soldados en la zona. Si no estuvieran allí, aún habría habido menos avances diplomáticos. Y Sadam Husein estaría menos preocupado. Esos avances que dices son ilusorios.

Entonces Bush expresó claramente sus intenciones.

– No voy a dejar nuestras tropas allí. O entran y eliminan a Sadam, o vuelven a casa, Ricardo.

Era un pensamiento aleccionador, por motivos prácticos y políticos, traer de vuelta a las tropas sin resolver el problema de Sadam; era impensable para Bush. La situación era similar a la que había vivido su padre en enero de 1991, cuando tenía 500.000 militares destacados en Oriente Medio (...) Una vez más, un presidente Bush, esta vez con 200.000 soldados en Oriente Medio, había adoptado una posición en la que tenía que ir a la guerra.

– Ricardo, ¿cuál es tu voto?

– No – respondió el presidente chileno.

– Muchas gracias – replicó Bush.

Bush llamó a Blair y le puso al corriente de las conversaciones con Fox y Lagos. “Debes tener en cuenta estas dos conversaciones” – dijo Bush –. No son buenas noticias. Se acabó.

Muñoz (2005, p. 74) también relata el detalle de esa conversación:

El contacto telefónico se estableció cuando el presidente chileno ya estaba de regreso en Santiago, aproximadamente a las siete de la tarde. En esa oportunidad, el presidente estadounidense le aseguró a Lagos que contaba con ocho votos seguros en el Consejo de Seguridad – siempre y cuando ningún miembro permanente la vetara – y que, por tanto, necesitaba el voto chileno. Lagos dudó de que Bush contara con los ocho votos que decía tener, pero no cuestionó los números de la Casa Blanca, algo que más tarde lamentaría no haber hecho. En una reunión con el comité político de su gabinete, Lagos había indicado que la coordinación con México era clave: asumiendo que no hubiera veto y se cumplieren los requisitos planteados, Chile no sería el noveno voto para la invasión de Iraq si México se abstecía, y Chile no podía abstenerse si Bush realmente tenía nueve votos, incluido el de México.

Bush también le preguntó a Lagos si se uniría a la coalición de los dispuestos, ante la inminente caída de la resolución. El chileno no accedió tampoco a esa petición (Lagos, Hounshell y Dickinson, 2012, p. 335).

Fox se defiende de la narración hecha por Woodward. Según él, ésta hace parecer como si la operación de columna fuese un método para esquivar la conversación, lo cual niega. También desmiente que le haya preguntado a Bush por el contenido de una resolución que conocía. En aquella conversación, la cuestión clave para Fox era que el presidente norteamericano ya conocía su opinión: “México quería más tiempo y más evidencia y no votaría por la guerra sin ella” (Fox y Allyn, 2007, capítulo 17).

Los últimos eventos de la crisis diplomática se sucedieron rápidamente. El 17 de marzo, en una reunión privada del Consejo, el diplomático británico Jeremy Greenstock informó que la resolución enmendada no se llevaría a votación (Muñoz, 2005, p. 90). Al día siguiente, Fox afirmaba que estaba en contra de la decisión de los Estados Unidos, Gran Bretaña y España de intervenir en Iraq. Compartía los valores y propósitos del grupo, pero discrepaba en los tiempos y procedimientos, y elegía el multilateralismo como forma para solucionar los conflictos. Dos horas después del ultimátum de Bush a Sadam el 18 de marzo, Fox reafirmaba en televisión su compromiso por la paz, y negaba que aquello contradijera exigir el desarme iraquí (Castillo, 2003).

Como se puede ver, las declaraciones oficiales públicas del Gobierno mexicano eran bastante tajantes en cuanto a la decisión final de no apoyar la guerra, sin embargo, Velásquez y Schiavon (2008, pp. 71-94) afirman que fueron más bien razones de política interna —específicamente el alto rechazo nacional a la guerra (75%)— las que llevaron tanto a Fox como a Aguilar Zínser a decir que no hubieran votado por la segunda resolución, ya retirada del Consejo. Asimismo, argumentan que, a la vez que Fox declaraba en público durante la crisis que el respaldo mexicano iba hacia el camino de las negociaciones diplomáticas, interesado en no perjudicar a su sector en las elecciones federales de julio de 2003, en privado consideraba un apoyo condicionado a los Estados Unidos, buscando la obtención del deseado tratado migratorio (Velásquez, 2008, pp. 93-94).

Lagos también hizo lo suyo en un discurso pronunciado el 21 de mayo de 2003 en la cuenta pública ante el Congreso Nacional.

¡Chile es un país pequeño, pero con una dignidad inmensa! Está en el alma de Chile. Es la herencia de O’Higgins, es la herencia de los padres de la patria.

Somos un país digno, que no elude los desafíos. Chile es miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y asumió plenamente

la responsabilidad que le correspondía. Desde allí hicimos todo lo posible, dialogando prácticamente con todos los líderes mundiales, para que el objetivo del desarme absoluto, efectivo y comprobado de Iraq se cumpliera sin tener que recurrir a la guerra. El Santo Padre fue fundamental en su búsqueda de preservar la paz. Pero la guerra llegó. Y con ella sus dolorosos efectos, que estuvimos empeñados en evitar.

La tragedia del 11 de septiembre de 2001 nos conmovió profundamente. Expresamos de inmediato nuestro sentimiento de horror, a la vez que apoyamos las medidas que los Estados Unidos tomaron para proteger su seguridad. Chile está en contra del terrorismo, con pleno respeto a las reglas del multilateralismo, buscando el predominio del derecho y el consenso de las naciones.

(Lagos, 2003, p. 5)

En el contexto de su posición como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la decisión de Chile y México de apostar por la opción del multilateralismo y el apego al derecho internacional llevó a ambas naciones a rechazar la invasión a Iraq. Tal decisión afectó a la agenda de seguridad y a la GCT, lo que tensionó la relación entre los Estados Unidos y Chile y México, siendo el Consejo de Seguridad un espacio donde se pudieron reconocer los despliegues en cuanto a política exterior y diplomacia de los actores involucrados, lo que dio como resultado —en ese momento— una disminución en la histórica asimetría de poder existente entre los Estados Unidos y los dos países latinoamericanos.

La posición de Chile y México también representó la postura de la mayoría de los países latinoamericanos. Es por eso que se hace necesario examinar el rol de la OEA, organismo que tuvo después del 11-S una activa participación en la construcción de acuerdos y resoluciones en materia de seguridad y antiterrorismo que, sumada a la conducta internacional de los países de la región a nivel bilateral con los Estados Unidos en estos asuntos, dan señales respecto a si la GCT pudo instalarse en América Latina.

## Capítulo 6

### América Latina y la guerra contra el terrorismo: el rol de la OEA y los Estados parte

En este capítulo se analiza el rol de los países de América Latina en el proceso de instalación de la GCT llevada a cabo por los Estados Unidos a nivel global, incluyendo la fase de la invasión a Iraq.

En primer lugar, hemos analizado la posición de la Organización de Estados Americanos y cómo se fueron estructurando las distintas declaraciones, convenciones y resoluciones que se vieron plasmadas e influidas por la GCT, pero también por la posibilidad de que Al Qaeda o grupos asociados actuaran en la región.

Los discursos de la OEA son examinados para conocer si existe una construcción de una posición en favor de la GCT, aunque también con el fin de saber si estamos frente a la intención de responder con una acción contrahegemónica gramsciana, ligada a la Teoría del Mundo Multipolar, de parte de un grupo importante de naciones, siempre dentro de un contexto neorrealista que asume la hegemonía como una estructura global.

Esto teniendo presente que, con los Estados Unidos y Canadá como miembros del organismo, existió una importante presión por tratar de influir en este foro con sus respectivas agendas. Sin embargo, pese a lo anterior, se puede indicar que las decisiones y resoluciones de la OEA representan la perspectiva de la mayoría de los países de América Latina, dejando en una posición minoritaria a las diplomacias estadounidense y canadiense.

Además, se debe considerar que parte del Caribe no entra en el contexto de países latinoamericanos, al igual que Belice y Haití. Estas naciones tienen una agenda e intereses distintos con los Estados Unidos, Canadá y algunos Estados europeos, lo que estructura otro tipo de relación en materia de seguridad y terrorismo.

En segundo lugar, se investigó la relación que tuvieron los países de América Latina con los Estados Unidos en el periodo 2001-2005, marcada por la fuerte presencia de la actividad del terrorismo islámico y la respuesta estadounidense con la GCT en todo el orbe.

Se busca comprender la tensión que se produce entre el *hegemon* y los países considerados de la periferia (América Latina), lo que marcó un periodo extraordinario en las relaciones internacionales, debido a que una parte de la región no estuvo dispuesta a entregar soberanía a cambio de seguridad o beneficios comerciales, como un tratado de libre comercio. A nivel diplomático, tal como se observó en el capítulo anterior en la discusión sobre la invasión a Iraq, la apuesta fue, nuevamente para la mayoría, mantener y apoyar la opción multilateral.

En esta línea se hace necesario responder a las siguientes preguntas: ¿América Latina adhirió a la GCT? ¿El terrorismo yihadista fue una amenaza real para América Latina? ¿Cómo la OEA articuló su cooperación y colaboración con los Estados Unidos? ¿El rechazo o no adhesión a la Guerra de Iraq fue una posición exclusiva de Chile y México o contó con el apoyo de la región? Frente a las interrogantes mencionadas, planteamos las siguientes hipótesis:

1. América Latina, si bien solidarizó y apoyó a los Estados Unidos por los ataques del 11-S, la mayoría de los Estados no adhirió a la estrategia de GCT.
2. Aunque el terrorismo yihadista fue y es una amenaza global, para la región existen otras amenazas y riesgos que fueron asumidos como prioritarios por el impacto en su población.
3. La OEA colaboró con los Estados Unidos dentro de un contexto de legalidad y con respeto por el derecho internacional y, fundamentalmente, con una respuesta multilateral.
4. El rechazo de Chile y México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la Guerra de Iraq fue apoyado por la mayoría de los países del hemisferio.

En consecuencia, el hecho de que los Estados latinoamericanos no hayan sufrido ataques directos de parte de Al Qaeda o de otros grupos yihadistas condicionó el diagnóstico y la evaluación de esta amenaza. Existiendo otros fenómenos que “golpean” permanentemente a la región, como el crimen organizado, en materia de seguridad el yihadismo transnacional es un asunto no prioritario, sin embargo, América Latina trató la amenaza y demostró su interés en los organismos internacionales, siendo la OEA la principal institución donde se discutieron estos asuntos a nivel hemisférico.

A continuación, analizaremos los discursos de la OEA relacionados con asuntos de seguridad y terrorismo, para determinar los efectos que tuvieron en la región la GCT y la Guerra de Iraq.

El objetivo es establecer si se estructuró una política o estrategia a través de las declaraciones y resoluciones que emitió este organismo regional. Para ello, se escogieron los acuerdos más determinantes considerando su alcance, materias y contenido. Lo anterior, en el entendido que uno de los objetivos de esta investigación ha sido evaluar las consecuencias e impacto que tuvo la GCT. Además, para cada año de estudio, se examinaron los textos oficiales de la OEA, en materias de seguridad y terrorismo, con la finalidad de conocer el volumen y contenido del actuar de esta organización.

Se analizaron setenta y dos declaraciones, actas y resoluciones de la Organización de los Estados Americanos, específicamente las del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Entre los años 2001 y 2005, se estudiaron cincuenta y uno y se seleccionaron siete, que son las siguientes:

- XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: "Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos" (2001).
- XXIV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Actuando como Órgano de Consulta en Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR): "Amenaza terrorista en las Américas" (2001).
- XXXII Asamblea General de la OEA. Declaración de Bridgetown: "Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos" (2002).
- XXXII Asamblea General de la OEA. "Convención Interamericana contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos" (2002).
- Declaración de San Salvador sobre el "Fortalecimiento de la Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo en el Comité Interamericano contra el Terrorismo" (2003).
- "Declaración de Montevideo" en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (2004).

- Declaración de Puerto España sobre el “Fortalecimiento de la Cooperación sobre Estrategias para Sustentar y Avanzar la Lucha Hemisférica contra el Terrorismo en el Comité Interamericano contra el Terrorismo” (2005).

Una vez seleccionados los textos se buscó establecer el discurso en materia de relaciones internacionales. Para ello se emplearon tres herramientas de análisis. La primera fue el tratamiento con fuentes primarias y secundarias establecido por Sierra Bravo (2001).

En segundo término, el análisis de contenido que, por medio de un proceso cuantitativo, opera mediante el conteo de conceptos o categorías definidas para efectos de este estudio. Una vez recopilados los textos, estos se analizaron y se cuantificaron a partir del uso de palabras o categorías consideradas clave para el análisis y que se refieren a la presencia/ausencia de dichas categorías. Lo anterior, para establecer la intención o “la verdad del texto”.

Para efectos del análisis de contenido, se emplearon las siguientes categorías o conceptos:

- Guerra contra el terrorismo
- Al Qaeda
- Terrorismo yihadista
- *Yihad*<sup>38</sup>
- Guerra de Iraq
- Iraq
- Sadam Husein

Por último, se emplearon métodos descriptivos que buscaron analizar la situación de los países de América Latina y su vínculo con la GCI, intentando develar los aspectos ideológico-políticos que se dieron en materia de diplomacia y relaciones internacionales.

---

<sup>38</sup> También se consideró su acepción en inglés.

# **1. Análisis de las acciones de la OEA en materia de terrorismo (2001-2005)**

## **1.1. LOS EFECTOS DE LOS ATAQUES DEL 11-S EN LA REGIÓN Y LA RESPUESTA DE LA OEA (2001)**

Como respuesta política inmediata a los ataques del 11-S, la OEA decidió aplicar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) surgiendo los dos acuerdos fundamentales: “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos” (2001) y “Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR): Amenaza Terrorista en las Américas” (2001). Ambos textos, junto con condenar los ataques a los Estados Unidos, revelan el compromiso regional para reforzar los esfuerzos contra el terrorismo y prestar la cooperación necesaria. Estos son los siguientes:

XXIII REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. “FORTELECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN HEMISFÉRICA PARA PREVENIR, COMBATIR Y ELIMINAR EL TERRORISMO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS” (2001).

A continuación, un extracto de la declaración:

RESUELVE:

1. Condenar enérgicamente los ataques terroristas perpetrados en el territorio de los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001.
2. Expresar sus más sentidas condolencias y solidaridad con el pueblo y el Gobierno de los Estados Unidos de América y, en particular, con las familias de las víctimas de este abominable crimen.
3. Exhortar a todos los Estados Miembros y a toda la comunidad internacional a adoptar medidas eficaces para impedir que los grupos terroristas tengan capacidad de operar en sus territorios, haciendo notar que los responsables de dar ayuda, apoyo o protección a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos son igualmente cómplices de éstos.
4. Exhortar a todos los Estados a reforzar la cooperación, en los planos regional e internacional, para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y, cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, así como

fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información.

5. Reafirmar que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas, para preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el Hemisferio.
6. Exhortar a todos los Estados Miembros a promover la más amplia tolerancia y la convivencia armónica en sus sociedades, en reconocimiento de la diversidad racial, cultural, étnica y religiosa de las comunidades que componen nuestro Hemisferio y cuyos derechos y libertades fundamentales fueron recientemente reafirmados en la Carta Democrática Interamericana.
7. Instar a los Estados que no lo hayan hecho, a suscribir o ratificar, según sea el caso, la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, adoptada en Nueva York el 9 de diciembre de 1999.
8. Instruir al Consejo Permanente para que convoque lo antes posible una reunión del Comité Interamericano contra el Terrorismo, a fin de que identifique acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el Hemisferio.
9. Encomendar al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, con miras a presentarlo a la próxima Asamblea General de la Organización. Asimismo, instar a los Estados a estudiar la repercusión jurídica internacional de la conducta de las autoridades gubernamentales que apoyan con financiamiento, protección o amparo a personas y grupos terroristas.
10. Encomendar a la Comisión de Seguridad Hemisférica que acelere sus labores con miras a la Conferencia Especial sobre Seguridad, tomando en cuenta los aportes del CICTE, y formule recomendaciones específicas al Consejo Permanente.
11. Encomendar al Secretario General que preste la asistencia necesaria a la actividad del CICTE de conformidad con la resolución AG/RES. 1650 (XXIX-O/99).
12. Invitar a la Junta Interamericana de Defensa a que preste la asesoría necesaria a la Comisión de Seguridad Hemisférica, de conformidad con la resolución AG/RES. 1240 (XXIII-O/93) y cuando la Comisión así lo solicite<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Organización de los Estados Americanos (21 de septiembre de 2001). "Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos". XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Washington, D.C. Obtenido desde: <http://www.oas.org/OASpage/crisis/RC.23s.htm>

XXIV REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES ACTUANDO COMO ÓRGANO DE CONSULTA EN APLICACIÓN DEL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA (TIAR): “AMENAZA TERRORISTA EN LAS AMÉRICAS” (2001).

A continuación, un extracto de la declaración:

RESUELVE:

1. Estos ataques terroristas contra los Estados Unidos de América son ataques contra todos los Estados americanos y, de conformidad con todas las disposiciones pertinentes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el principio de solidaridad continental, todos los Estados Partes del Tratado de Río deberán brindar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad del Continente.
2. Si un Estado Parte tiene elementos fundados para presumir que alguna persona en su territorio pueda haber participado o prestado cualquier asistencia en los ataques perpetrados el 11 de septiembre de 2001, que esté protegiendo a los perpetradores o que pueda estar involucrada en actividades terroristas, ese Estado Parte deberá utilizar todas las medidas disponibles conforme a la ley para perseguir, capturar, extraditar y castigar a estos individuos.
3. Los Estados Partes prestarán asistencia y apoyo adicional a los Estados Unidos y entre sí, según corresponda, en relación con los ataques del 11 de septiembre y a fin de prevenir futuros actos terroristas.
4. Los Estados Partes mantendrán al Órgano de Consulta debidamente informado sobre todas las medidas adoptadas de conformidad con esta resolución.
5. Mantener abierta la Vigésimo Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, actuando como Órgano de Consulta, con el fin de asegurar la pronta y efectiva aplicación de esta resolución y, si fuere necesario, adoptar las medidas adicionales adecuadas para abordar este asunto.
6. Designar una comisión integrada por los representantes de cada Estado Parte del Tratado de Río en el Consejo Permanente de la OEA, a fin de realizar consultas adicionales y adoptar medidas para darle seguimiento a los criterios aquí adoptados.
7. Solicitar a todos los gobiernos americanos y a la Organización de los Estados Americanos que presten su total cooperación en la aplicación de esta resolución.
8. Encomendar al Consejo Permanente que tome las medidas pertinentes en cumplimiento de la Resolución RC.23/doc.7/01

adoptadas en la Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

9. Informar de inmediato al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el texto de la presente resolución y sobre cualquier decisión que pueda adoptarse con relación a este asunto<sup>40</sup>.

Al analizar los documentos se puede inferir que los principales asuntos expuestos dicen relación con la entrega de asistencia recíproca y el apoyo adicional a los Estados Unidos; la implementación de medidas eficaces para evitar la perpetración de nuevos actos terroristas, y la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo. Todo lo anterior, bajo el “pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas” (Organización de los Estados Americanos, 21 de septiembre de 2001, p.1)

Otro aspecto interesante es que, a diferencia de los discursos o relatos de los Estados Unidos o naciones europeas y asiáticas, las declaraciones de la OEA no tuvieron alusiones directas en contra de Al Qaeda o menciones que plantearan una guerra civilizatoria o religiosa. De hecho, prudentemente para ese momento, no se condena a la organización de Osama bin Laden ni a alguna otra organización yihadista. Esta línea demuestra una conducta de mesura de los países de las Américas en la construcción de la respuesta regional frente al terrorismo transnacional.

Después del 11-S, la región quedó con la gran interrogante de saber cómo se enfrentará el desarrollo de la amenaza yihadista. De hecho, en uno de los textos de acuerdo se solicita la captura de los perpetradores del 11-S, dando cuenta que el ámbito de cooperación está en un abanico bastante amplio que va desde aspectos políticos a policiales o de seguridad, lo que obligó a pensar en cómo se prestará la ayuda y como se protegerán las propias fronteras.

Es por ello que la aplicación del TIAR colocó indirectamente al yihadismo dentro de las problemáticas de seguridad de América Latina ya existentes, lo que obligó a reflexionar sobre la estrategia a nivel de seguridad. No es lo mismo enfrentarse a Al Qaeda que a los narcotraficantes mexicanos o a la guerrilla colombiana. El

---

<sup>40</sup> Organización de los Estados Americanos (21 de septiembre de 2001). “Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (2001). Amenaza Terrorista en Las Américas”. XXIV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Washington, D.C. Obtenido desde: <http://www.oas.org/OASpage/crisis/RC.24s.htm>

paradigma de seguridad cambió y, con ello, la forma en cómo deben actuar los países del continente.

Por este motivo, los principales puntos a resolver fueron cómo la región y los Estados Unidos estructuraron la colaboración que respondió a las urgencias y necesidades de Washington, sin afectar la soberanía y el ordenamiento jurídico de cada nación. El desafío fue definir qué nivel de riesgo significó el terrorismo yihadista para la región.

Lo que queda sumamente claro es que, junto con el mensaje de colaboración y apoyo, inmediatamente se fijaron los límites y el marco de la posible acción de los países. La respuesta debe ser desde la estricta visión del “pleno respeto a la ley”, con el propósito de “preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el hemisferio” (Organización de los Estados Americanos, 21 de septiembre de 2001, p1).

Para el profesor mexicano Raúl Benítez (2005, pp. 128-129) fue de gran importancia la XXIV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA por la invocación al TIAR, que se tradujo en un gesto diplomático “como mecanismo de respaldo a los Estados Unidos y para fortalecer todas las medidas de seguridad de prácticamente todos los países del hemisferio”. A partir de los atentados yihadistas, “(...) los Estados Unidos consideran el fortalecimiento del TIAR como elemento clave, debido a que es el único instrumento legalmente acordado para la defensa colectiva”.

Dentro de una línea pragmática, algunos expertos van más allá y plantean que una colaboración directa podría beneficiar a la región en cuanto a seguridad.

El surgimiento de la inteligencia criminal constituye un hecho indudable en Latinoamérica. También lo es el incremento de la cooperación entre los países latinoamericanos para la lucha contra el delito organizado a través de mecanismos subregionales y regionales, realizada en el marco de la actividad de inteligencia criminal, como sucede con los procesos de integración subregional Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y actualmente en el Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana y Lucha contra el Delito Organizado Transnacional.

(Ugarte, 2007, p. 44)

No obstante, las posiciones más críticas señalan que la activación del TIAR y otras “no fueron señales de cohesión regional

(...) Los ataques, en realidad, surgieron en un momento en el que los desafíos políticos y económicos que enfrenta la región producen más fragmentación que coordinación o integración” (Hirst, 2010, p. 112).

Los investigadores Bagley y Horwitz (2007, p. 23) apuntan a las presiones ejercidas por los Estados Unidos para imponer su nueva agenda de seguridad luego del 11-S, junto con una suerte de desprecio del gobierno norteamericano por el multilateralismo. En términos prácticos, los Estados Unidos no iban a hacer el “camino largo” de convencer a cada país sobre la urgencia del tratamiento del terrorismo yihadista.

Washington también llegó rápidamente a la decisión política de que la seguridad regional, especialmente cuando afectaba a la seguridad nacional de los Estados Unidos simplemente no podía confiarse de manera segura a un organismo multilateral como la OEA. Por lo tanto, el JID<sup>41</sup> y el TIAR se invocaron solo marginalmente.

En este contexto, los Estados Unidos, más allá de las expresiones de solidaridad y muestras de colaboración, debieron instalar sus nuevas prioridades de seguridad antiterrorista en el hemisferio “sin los obstáculos inherentes al apoyo sobre el lento y altamente político paraguas de la OEA”. Y, para ello, consultó a distintas alternativas.

La administración Bush buscó activar el Proceso de Williamsburg en 1995, un acuerdo paralelo de seguridad totalmente controlado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DOD). El proceso de Williamsburg se concentró desde el principio en la cooperación militar dirigida y financiada, casi en su totalidad, por el Departamento de Defensa (Bagley y Horwitz, 2007, p. 23). Dicho de otro modo, la administración Bush trabajó a nivel hemisférico su nueva política exterior a través de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, dejando en evidencia que el proceso de despliegue de la GCT iba por una serie de carriles distintos y, algunos de ellos, inéditos.

Los diferentes campos de acción de la política exterior e interior de los Estados latinoamericanos, tales como seguridad, militar, comercial, económico y social, entre otros, se vieron insertos dentro de una agenda de *securitización*. Si los Estados Unidos se abrieron a recibir información de naciones como Irán o China,

---

<sup>41</sup> Junta Interamericana de Defensa de la Organización de Estados Americanos.

difícilmente no iban explorar el área que fuere con el fin de obtener información o un compromiso concreto para su estrategia de seguridad.

En este contexto es necesario tener presente que, pese a la expresión de buena voluntad de la OEA en un momento trágico como lo fue el 11-S, existían elementos de desconfianza entre los Estados Unidos y América Latina debido a una compleja relación histórica, lo que permite plantearse si, en efecto, en la región tuvo una política declarada y otra practicada. Es decir, la gran interrogante es conocer qué tan comprometida fue la ayuda dispensada por las Américas debido a la brecha entre el discurso y la acción.

## 1.2. DECLARACIONES, CONVENCIONES Y RESOLUCIONES OEA: PERIODO 2001

Tabla n.º 24. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2001).

FECHA	ÓRGANO	NOMBRE DEL DOCUMENTO	SIGNAT URA OEA	DESCRIPCIÓN
2001	III Cumbre de las Américas	Plan de Acción		Se establece la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004 (p. 15). – Respaldan la labor del CICTE y alientan “la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de terrorismo” y se comprometen a considerar la firma, ratificación y/o adhesión a los convenios internacionales pertinentes (p. 16).

3-5/6/2001	Asamblea General, XXXI periodo de sesiones extraordinario	Apoyo a la labor del Comité Interamericano contra el Terrorismo	AG/RES. 1789 (XXXI-O/01)	
		Preparativos para la Conferencia Especial sobre Seguridad	AG/RES. 1795 (XXXI-O/01)	
11/9/2001	Asamblea General, XVIII Periodo de Sesiones Extraordinario	Declaración de la Asamblea General de la OEA	AG/DEC. 1 (XXVIII-E/01)	<p>– Reunida para la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, la Asamblea General de la OEA emite a las pocas horas del ataque una declaración condenando los atentados terroristas y llama a fortalecer la cooperación hemisférica en este ámbito.</p> <p>– Expresa su solidaridad con el Presidente Bush y con el pueblo estadounidense.</p>
19/9/2001	Consejo Permanente	Convocatoria a la vigésima cuarta reunión para aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)	CP/RES. 797 (1293/01)	<p>– El Consejo Permanente de la OEA se instaure como Órgano de Consulta provisorio hasta que se reúnan los Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio, con fecha para el 21 de septiembre.</p>

				El 17 de septiembre, a petición de una nota ingresada por Brasil, se solicita la reunión del Órgano de Consulta invocando al TIAR, a raíz de los ataques del 11-S.
21/9/2001	XXIII y XXIV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores	Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo	RC.23/ RES.1/ 01	<p>– Resuelve condenar de manera enérgica los ataques del 11-S, exhorta a los Estados miembro a adoptar medidas que impidan a grupos terroristas operar dentro de sus territorios.</p> <p>– Encomienda al Consejo Permanente de la OEA la elaboración de la Convención Interamericana contra el Terrorismo. (puntos 9 y 10).</p>
		Amenaza Terrorista en las Américas	RC.24/ RES.1/ 01	De conformidad con el TIAR, se consideran a los ataques terroristas del 11-S como ataques contra todos los Estados Americanos (punto 1).

12/12/2001	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	Terrorismo y Derechos Humanos		– Recuerda las condenas al terrorismo hechas por el CIDH, y las condolencias y solidaridad compartidas a los Estados Unidos tras los atentados del 11-S.
------------	--	-------------------------------	--	--

Fuente: elaboración propia.

### 1.3. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL Y LA CONVENCIÓN CONTRA EL TERRORISMO DE LA OEA (2002)

El año 2002, la OEA elaboró dos documentos de alta importancia que son presentados a la Asamblea General del organismo: la Declaración de Bridgetown y la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Ambos textos proponen una nueva arquitectura en materia de seguridad para el hemisferio, buscando dotar a los países miembro de las herramientas necesarias para enfrentar al terrorismo yihadista post 11-S, pero también para lo que se consideran “nuevas amenazas”.

XXXII ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. DECLARACIÓN DE BRIDGETOWN: “ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS” (2002).

A continuación, un extracto de la declaración:

Que los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Segunda Cumbre de las Américas, encomendaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica “realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de armamento” e “identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica,” con miras a la celebración, una vez concluidas estas y otras tareas, de una Conferencia Especial sobre Seguridad en el ámbito de la OEA;

Que, en la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su compromiso de celebrar la Conferencia Especial sobre Seguridad;

Que, en la Vigésima Tercera Reunión de Consulta, los Ministros de Relaciones Exteriores acordaron que las preparaciones para la Conferencia Especial de Seguridad debían acelerarse; y

CONVENCIDA de que el desarrollo de enfoques comunes de los diferentes aspectos de la seguridad en el Hemisferio conducirá a la armonización dentro del sistema interamericano de seguridad y es, por tanto, esencial para aumentar la confianza y la seguridad entre los Estados Miembros,

DECLARAN que la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

ACUERDAN que los Estados Miembros deben tratar de fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica.

DECIDEN incluir el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica planteado por los Ministros de Relaciones Exteriores en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General como un punto del temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad y utilizar el compendio de opiniones expresadas por los Ministros como documento de base para la consideración del tema.

ACUERDAN que la Conferencia Especial sobre Seguridad debe considerar recomendaciones apropiadas sobre estrategias coordinadas y planes de acción integrados, relacionados con las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos hemisférico<sup>42</sup>.

XXXII ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. "CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS" (2002)

A continuación, un extracto de la declaración:

CONSIDERANDO que el terrorismo constituye un grave fenómeno delictivo que preocupa profundamente a todos los Estados Miembros, atenta contra la democracia, impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los Estados, desestabilizando y socavando las bases de

---

<sup>42</sup> Organización de los Estados Americanos (4 de junio de 2002). Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones, cuarta sesión plenaria: Barbados. Obtenido desde: <https://bit.ly/36wVKz3>

la toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los Estados de la región;

TENIENDO PRESENTE que la Carta Democrática Interamericana reconoce el compromiso de los Estados Miembros de promover y defender la democracia representativa, y que ningún Estado democrático puede permanecer indiferente frente a la clara amenaza que el terrorismo representa para las instituciones y libertades democráticas;

REAFIRMANDO que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto al derecho nacional e internacional, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas, para preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el Hemisferio, elementos indispensables para una exitosa lucha contra el terrorismo; CONVENCIDA DE QUE la adopción, ratificación e implementación efectiva de la Convención Interamericana contra el Terrorismo contribuye al desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional;

DESTACANDO la importancia de una acción eficaz para eliminar el suministro de fondos para el terrorismo, así como el desarrollo de una acción coordinada con entidades internacionales competentes en materia de lavado de dinero, en especial la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD);

RECONOCIENDO la urgencia de fortalecer y establecer nuevas formas de cooperación regional contra el terrorismo con el objeto de erradicarlo; y

RECONOCIENDO la importancia y actualidad del acervo jurídico internacional existente en la lucha contra el terrorismo, tanto en los diez instrumentos internacionales considerados en el texto de la propia Convención Interamericana contra el Terrorismo, como en la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa Cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional, adoptada por la propia Asamblea General el 2 de febrero de 1971; el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, adoptado en Tokio el 14 de septiembre de 1963; y el Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección adoptado en Montreal el 1º de marzo de 1991,

RESUELVE:

1. Adoptar la Convención Interamericana contra el Terrorismo la cual se anexa a la presente resolución y abrirla a la firma de los Estados Miembros en esta fecha.
2. Instar a los Estados Miembros a ratificar la Convención a la brevedad posible de conformidad con sus procedimientos constitucionales.

3. Solicitar al Secretario General que presente un informe al trigésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el progreso registrado hacia la entrada en vigor de la Convención<sup>43</sup>.

En un escenario contextualizado por los ataques terroristas y la conmoción vivida apenas nueve meses antes en los Estados Unidos, la Declaración de Bridgetown intentó articular una respuesta diplomática y política para los nuevos retos de la seguridad hemisférica. Así, la OEA instaló el enfoque multidimensional, es decir, reconoce:

(...) que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que, el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

(Organización de los Estados Americanos, 4 de junio 2002, p.1)

Se excluye tácitamente el extremismo religioso como una variable y se otorga principal protagonismo a los reales motivos de preocupación en la región. Por esto, la Declaración Bridgetown marcó un distanciamiento con la GCT debido a que en su esencia o contenido fundamental habla de nuevas amenazas y no menciona, ni en específico ni en general, al terrorismo yihadista y, además, incluyó aquellas temáticas que afectan seriamente a las Américas. Las nuevas amenazas planteadas por el concepto de seguridad multidimensional incorporaron aspectos como las pandemias, pobreza, narcotráfico, en otras, que se suman a la emergencia del terrorismo transnacional. Si bien no se planteó directamente, y más bien se trató de una política no declarada, el concepto de seguridad multidimensional vino a contener la pretensión estadounidense de instalar la GCT y su actuar en el continente. Se observa así una importante acción diplomática que buscó contrabalancear el poder de los Estados Unidos.

Los analistas internacionales Serbin y Serbin Pont (2016, p. 130) subrayan que la seguridad multidimensional representó un avance doctrinal y práctico desde el amplio concepto de la

---

<sup>43</sup> Organización de los Estados Americanos (3 de junio de 2002). Convención Interamericana contra el terrorismo. Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones, primera sesión plenaria: Barbados.

[https://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agres1840\\_02.htm](https://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm)

seguridad humana hacia un marco específico para direccionar asuntos nivel regional. La seguridad regional reconoce la persistencia de las amenazas tradicionales de seguridad y establece una arquitectura flexible para que cada país defina su propia estructura de seguridad. Como concepto, la seguridad multidimensional intentó generar una alternativa al unilateralismo de los Estados Unidos, que aspiraba a asimilar la seguridad y la defensa, así como priorizar la Guerra contra el Terror después del 11 de septiembre de 2001.

Otra visión del asunto es que el concepto de seguridad multidimensional volvió “la noción de seguridad hemisférica tan vaga y amorfa que se convirtió en poco más que una categoría residual o general, básicamente incapaz de proporcionar una orientación práctica a los responsables políticos” (Bagley y Horwitz, 2007, p. 28). Al mismo tiempo, se presentan otros dos inconvenientes:

Por un lado, este enfoque amplio de la seguridad dejó al gobierno de Bush esencialmente libre para priorizar las preocupaciones de los Estados Unidos sobre todos los demás, sin importar cuáles sean las prioridades de los Estados latinoamericanos, individual o colectivamente. Por otro lado, también planteó la inquietante perspectiva de que los militares latinoamericanos, en lugar de las instituciones civiles, podrían ampliar sus misiones de "seguridad" para incluir las responsabilidades civiles tradicionales.

(Bagley y Horwitz, 2007, p. 28)

Inmersos en esta realidad, si bien existió una contención a la GCT, se dio inicio a un periodo de *securitización* temática en los distintos foros y organismos internacionales con el objetivo de prevenir acciones terroristas en la región. En definitiva, prácticamente todo el quehacer de un Estado tiene vinculación con aspectos de seguridad, lo que deja abierta la posibilidad de una respuesta militar o policial en aspectos sociales, políticos o económicos, llegando a afectar, incluso, la gobernabilidad democrática.

El otro acuerdo de alta relevancia elaborado por la OEA, en 2002, fue la “Convención Interamericana contra el Terrorismo”. El compromiso se refirió a las categorías conceptuales de terrorismo y seguridad; sin embargo, tampoco explicitó el extremismo religioso como una fuente de riesgo, a diferencia de otro tipo de actividades ilícitas que sí se mencionaron, lo cual refleja el

abordaje de la temática desde una perspectiva diferente a la de organizaciones y Estados de América del Norte, Europa, Asia y Oceanía, donde el terrorismo yihadista es la piedra angular de los acuerdos en materia de seguridad y terrorismo.

La Convención contra el Terrorismo hace un esfuerzo por lograr un consenso en cuanto a la definición de terrorismo y presenta la siguiente propuesta: “El terrorismo constituye grave fenómeno delictivo”. Afirma que la preocupación por este proviene de un eje constituyente para las sociedades modernas, debido a que

(...) atenta contra la democracia, impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los Estados, desestabilizando y socavando las bases de toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los Estados de la región.

(Organización de Estados Americanos, 3 de junio de 2002, p.1)

Este acuerdo continental, al igual que el sentido y las directrices del resto de los documentos de la OEA, se cimentó bajo el alero de la Carta de la OEA y el derecho internacional, que “constituyen el marco apropiado para fortalecer la cooperación hemisférica en la prevención, el combate y la eliminación del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones” (Organización de Estados Americanos, 3 de junio de 2002, p.1). De este modo se hace un claro llamado a la sujeción legal por sobre cualquier otro aspecto, puesto que incluso el terrorismo debe ser juzgado según el debido proceso y en conformidad con los principios universales, que a su vez debe ser congruente con el derecho nacional.

En definitiva, los márgenes de acción a respetar en la contención del terrorismo (no es lo mismo que GCT) son los fundamentos que permitan “preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos”. Ello queda de manifiesto en el espíritu contenido en los distintos artículos que componen la Convención (Organización de Estados Americanos, 3 de junio de 2002, p.1).

En general, si bien la OEA siempre mostró una disposición a entregar una cooperación amplia a los Estados Unidos y sus aliados, es interesante constatar que esta entidad exprese en sus declaraciones una pragmática indirecta, puesto que manifiesta el acuerdo de los Estados miembro a “tratar de fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes

para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica” (Organización de los Estados Americanos, 4 de junio 2002, p.1). Una frase abierta a amplias interpretaciones de situaciones, así como de las medidas a tomarse “cuando corresponda”. Siempre está la intención de refrendar y asegurar la soberanía y la autonomía de cada nación, aunque la emergencia o la situación de seguridad sean de máxima gravedad.

#### 1.4. DECLARACIONES, CONVENCIONES Y RESOLUCIONES OEA: PERIODO 2002

Tabla n.º 25. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2002).

FECHA	ÓRGANO	NOMBRE DEL DOCUMENTO	SIGNATURA OEA	DESCRIPCIÓN
Ene/20002	CICTE			Segundo periodo ordinario de sesiones en Washington, D. C.
2-4/6/2002	Asamblea General xxxii periodo de sesiones	Declaración de Bridgetown: Enfoque multi-dimensional de la seguridad hemisférica	AG/DEC. 27 (xxxii-O/02)	Reconoce la naturaleza multidimensional de las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad hemisférica, y afirma que el concepto tradicional debe ampliarse para considerar también las amenazas no tradicionales que “incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.
		Convención Interamericana Contra el Terrorismo	AG/RES. 1840 (xxxii-O/02)	– En el preámbulo, considera al terrorismo como “una grave

				amenaza para los valores democráticos y para la paz y la seguridad internacionales” – Tipifica como delito aquellos especificados entre un total de 10 instrumentos internacionales (artículo 2).
		Derechos humanos y terrorismo	AG/RES. 1906 (XXXII-O/02)	– Reafirma que “la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas para preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el hemisferio” (punto 1).
		Conferencia especial sobre seguridad	AG/RES. 1908 (XXXII-O/02)	Adelanta la Conferencia Especial de Seguridad para mayo de 2003.
22/10/02	CIDH	Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos	OEA/Ser.L /V/II.116	– El informe tiene como objetivo estudiar “la manera en que los requisitos internacionales en materia de derechos humanos regulan la conducta de los Estados en su respuesta a las amenazas terroristas” (p. 2).

				<p>– La comisión afirma que, si bien no existe una definición común del terrorismo en el ámbito jurídico, eso “no significa que el terrorismo sea una forma de violencia indescriptible o que los Estados no estén sometidos a restricciones, en el marco del derecho internacional, en la configuración de sus respuestas a esa violencia” (p. 2).</p>
--	--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

## 1.5. ADHESIÓN A LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO DE LA OEA

Tabla n.º 26. Estado de situación países firmantes Convención Interamericana contra el Terrorismo OEA.

PAÍSES SIGNATARIOS	FIRMA	RATIFICACION/ADHESIÓN	DEPÓSITO
Antigua Barbuda	y 06/03/2002	02/20/2003	03/27/2003 RA
Argentina	06/03/2002	07/18/2005	12/16/2005 RA
Bahamas	06/03/2002	-	-
Barbados	06/03/2002	-	-
Belice	06/03/2002	-	-
Bolivia	06/03/2002	-	-
Brasil	06/03/2002	09/26/2005	10/25/2005 RA
Canadá	12/02/2002	11/28/2002	12/02/2002 RA
Chile	06/03/2002	08/10/2004	09/29/2004 RA
Colombia	06/03/2002	06/24/2008	07/14/2008 RA
Costa Rica	06/03/2002	05/10/2006	09/15/2006 RA
Dominica	-	09/14/2004	10/20/2004 AD
Ecuador	06/03/2002	07/07/2006	07/27/2006 RA

El Salvador	06/03/2002	03/13/2003	05/08/2003 RA
Estados Unidos	06/03/2002	11/02/2005	11/15/2005 RA
Granada	06/03/2002	05/08/2006	05/26/2006 RA
Guatemala	06/03/2002	11/14/2005	03/01/2006 RA
Guyana	06/03/2002	04/13/2007	06/05/2007 RA
Haití	06/03/2002	-	-
Honduras	06/03/2002	09/22/2004	11/23/2004 RA
Jamaica	06/03/2002	-	-
México	06/03/2002	04/02/2003	06/09/2003 RA
Nicaragua	06/03/2002	06/10/2003	06/10/2003 RA
Panamá	06/03/2002	12/12/2003	01/21/2004 RA
Paraguay	06/03/2002	11/30/2004	01/06/2005 RA
Perú	06/03/2002	06/05/2003	06/09/2003 RA
República Dominicana	07/16/2002	07/17/2006	08/10/2006 RA
San Kitts y Nevis	06/03/2002	-	-
Santa Lucía	06/03/2002	-	-
San Vicente y las Granadinas	06/03/2002	-	-
Surinam	06/03/2002	-	-
Trinidad y Tobago	10/02/2002	11/14/2004	12/02/2005 RA
Uruguay	06/03/2002	12/27/2006	01/30/2007 RA
Venezuela	06/03/2002	10/22/2003	01/28/2004 RA <sup>44</sup>

Fuente: elaboración propia.

## 1.6. LA GUERRA DE IRAQ Y EL ESCENARIO REGIONAL EN LA OEA (2003)

El año 2003, el escenario global se encontraba permeado por la crisis de Iraq y el aumento de ataques terroristas de corte yihadista en casi todo el orbe. En este contexto, la OEA siguió implementando medidas para mejorar la eficacia de la lucha contra el terrorismo en la zona, pero siempre relevando la necesidad de preservar los valores democráticos y conteniendo la presión de imponer la GCT de parte los Estados Unidos.

---

<sup>44</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-66.html>

DECLARACIÓN DE SAN SALVADOR SOBRE “EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN EL COMITÉ INTERAMERICANO CONTRA EL TERRORISMO (CICTE)” (2003).

A continuación, un extracto de la declaración:

DECLARAN:

1. Que el terrorismo es una grave amenaza a los valores democráticos, la paz y la seguridad internacionales.
2. Que los nexos que con frecuencia existen entre el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas y otras formas del crimen organizado transnacional agravan esta amenaza y son utilizados por los grupos terroristas para financiar y apoyar sus actividades, por lo que las medidas de prevención y represión deben ser fortalecidas.
3. Que las amenazas emergentes del terrorismo, tales como las actividades de grupos terroristas internacionales y las amenazas a la seguridad cibernética, exigen un diálogo permanente entre los Estados Miembros a fin de adoptar medidas preventivas eficaces para anticiparlos y abordarlos.
4. Que los Estados Miembros han hecho considerable progreso en, y necesitan continuar con, la adopción de medidas eficaces a nivel nacional para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, así como fortalecer la cooperación en la lucha contra el terrorismo en los planos bilateral, subregional, regional e internacional.
5. Que las diversas iniciativas adoptadas por grupos subregionales constituyen un valioso aporte para el Hemisferio en la lucha contra el terrorismo y que éstas deben continuar fortaleciendo su cooperación y coordinación en el marco del CICTE<sup>45</sup>.

En ese periodo, el CICTE asumió un rol preponderante dado que se comenzó a evidenciar el reforzamiento del trabajo técnico por sobre lo político. En esta instancia se trataron las cuestiones específicas en materia de terrorismo y propone cursos de acción a la Asamblea General. Dentro de sus directrices figura que el organismo debe instar a que

(...) se facilite el diálogo permanente entre los Estados miembro, a fin de adoptar medidas preventivas que anticipen y enfrenten las

---

<sup>45</sup> Comité Interamericano contra el Terrorismo (24 de enero de 2003). Declaración de San Salvador sobre el fortalecimiento de la cooperación en la lucha contra el terrorismo. Tercer Periodo Ordinario de Sesiones, Sexta Sesión Plenaria: El Salvador. Obtenido desde: <https://bit.ly/35zXGFz>

amenazas terroristas emergentes, cualquiera sea su origen, tales como las actividades de los grupos terroristas internacionales y las amenazas a la seguridad cibernética.

(Organización de Estados Americanos, 24 de enero de 2003, p.1)

Prueba de los efectos del 11-S es que el Comité se reuniría una única vez antes de que ocurrieran los atentados, lo que generó que los Estados miembro de la OEA “se condujeran a un nuevo enfoque en los esfuerzos interamericanos para hacer frente al terrorismo” (Cano, 2010, p. 73). La Asamblea General de la OEA, reunida esa misma fecha, condenó de inmediato los ataques y, luego de

(...) sendas Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, se adoptaron la Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo y la Resolución Amenaza Terrorista en las Américas, en la que se invocó el Tratado de Río.

(Cano, 2010, p. 73)

La activación de mecanismos diplomáticos y políticos demostró la voluntad política de prestar colaboración, pero, en la práctica –y a luz de los resultados expuestos– esta resultó ser poco efectiva y eficiente. El año 2003, la declaración de San Salvador efectuada por el CICTE continuó en la misma línea de los comunicados anteriores de la OEA, es decir, apoyo pero garantizando la soberanía de los Estados: “su convicción de que la lucha contra el terrorismo y la cooperación en la misma debe llevarse a cabo con pleno respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados Miembros, el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Organización de Estados Americanos, 24 de enero de 2003, p.1).

No obstante, en el resto de las reuniones ligadas a terrorismo, como la cita sobre “Apoyo al trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)” que se realizó en Chile, innovó en lo referido a la vinculación que pudiese tener el terrorismo con otras actividades ilícitas, como el tráfico de armas y narcotráfico, además, se intensifican los controles fronterizos y controles financieros. También se establecieron como ejes fundamentales entre los países del pacto en materia de seguridad la colaboración, coordinación y el intercambio de información dentro de los programas y actividades antiterroristas (Organización de Estados Americanos, 10 de junio de 2003, p. 1).

De igual manera, ese mismo año, en el marco del acuerdo denominado “La Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo”, exhorta a los Estados miembro a “luchar contra el terrorismo”, pero con reglas de juego que estén dentro del “respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas” (Organización de Estados Americanos, 10 de junio de 2003, p.1), posición persistente en sus distintas declaraciones.

Sin embargo, el CICTE –y la OEA en general– comenzaron a recibir críticas y cuestionamientos por parte de ciertos sectores políticos estadounidenses por su nulo pronunciamiento respecto de la invasión de Iraq. Además, cuestionaron que las medidas adoptadas en el CICTE quedaron al arbitrio de la voluntad de los países, sin tener efectos concretos ni promover soluciones consensuadas. Por ende, tal como lo explica el profesor guatemalteco Pedro Trujillo (2013, pp. 18-19), el problema de la OEA es que sus normas o procedimientos no son vinculantes para los Estados y, muchas veces, los acuerdos no son firmados ni por los propios países.

A su vez, con respecto a la GCT, “se podría decir que el delimitado espacio (...) se ha ampliado a enfrentar aquellas amenazas identificadas por ciertos Estados que, por otra parte, no descartan que puedan ser generadas por actos de terrorismo, aunque no necesariamente” (Trujillo, 2013, p. 274). Finalmente, se presenta la siguiente dificultad:

A pesar de los esfuerzos someramente indicados y de múltiples actividades e iniciativas no enumeradas, el CICTE no ha querido (¿podido?) impulsar la adopción de una única definición de terrorismo, aunque se haya acordado como delitos punibles los tipificados en los tratados contra el terrorismo de las Naciones Unidas.

En definitiva, la Declaración de San Salvador consolidó el concepto de seguridad multidimensional y, nuevamente, evitó hacer referencia explícita e implícita a la GCT y, más aún, a la Guerra de Iraq. Esto último, pese a que en los últimos meses del 2002 y los primeros del 2003, se debatía arduamente el tema en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con México y Chile como actores relevantes.

**1.7. DECLARACIONES, CONVENCIONES Y RESOLUCIONES OEA:  
PERIODO 2003**

**Tabla n.º 27. Principales documentos OEA en materia de seguridad y  
terrorismo (2003).**

FECHA	ÓRGANO	NOMBRE DEL DOCUMENTO	SIGNATURA OEA	DESCRIPCIÓN
17/3/2003	CICTE	Declaración de San Salvador, Sobre el Fortalecimiento de la Cooperación en la Lucha Contra el Terrorismo	CICTE/DEC. 1/03 rev. 2 corr. 1	<p>– Los Estados miembro realizan una “enfática condena del terrorismo en la medida en que ataca la democracia, obstaculiza el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. (punto 6).</p> <p>– Se recalca que la lucha contra el terrorismo se tiene que llevar a cabo “respetando plenamente la personalidad, la soberanía y la independencia de los Estados miembro, el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales” (punto 11).</p>
810/6/03	Asamblea General (XXXIII periodo de sesiones ordinario)	La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo	AG/RES. 1931 (XXXIII-O/03)	– Reafirma que “la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones

				democráticas para preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el hemisferio” (punto 1).
		Conferencia Especial sobre Seguridad	AG/RES. 1940 (XXXIII-O/03)	– Cambia la fecha de la Conferencia Especial de Seguridad (punto 1).
		Apoyo al trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo	AG/RES. 1964 (XXXIII-O/03)	
27-28/10/03	Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México	Declaración sobre Seguridad de Las Américas	CES/dec.1/03 rev. 1	– Establece el carácter multidimensional de las amenazas y desafíos regionales (Punto 4, párrafo i). – Manifiesta que las nuevas amenazas son problemas intersectoriales, y que muchas de ellas poseen alcance transnacional, y que por tanto requieren cooperación hemisférica. El terrorismo es mencionado como una de esas amenazas, en conjunto con la pobreza extrema, los desastres naturales, la degradación

				<p>medioambiental, el VIH, entre otros (punto 4, párrafos m y k).          – Reconoce que los Estados miembro poseen diferentes perspectivas y prioridades en cuanto a la seguridad. En consideración con ello, se plantea en el hemisferio una arquitectura de seguridad flexible (punto 4, párrafo l).</p>
--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

### **1.8. LA AGENDA DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA NO SE LOGRA CONSTRUIR (2004)**

Transcurrido poco tiempo del año 2004, específicamente el 11 de marzo, ocurre el ataque terrorista más mortífero en suelo español. Células de Al Qaeda atacan el sistema de transporte español dejando casi doscientos muertos, entre ellos, varios ciudadanos de países latinoamericanos.

En las Américas, durante ese periodo la OEA continuaba proponiendo una serie de medidas tendientes a reforzar el sistema de seguridad. La “Declaración de Montevideo”, elaborada por el CICTE, destacó por tres puntos: incorpora al mundo privado en la prevención de actos terroristas, manifiesta seriamente su preocupación por los actos terroristas emergentes y alerta sobre la posibilidad que grupos extremistas puedan dotarse de material para la elaboración de armas de destrucción masiva.

DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO EN EL COMITÉ INTERAMERICANO CONTRA EL TERRORISMO (CICTE) (2004)

A continuación, un extracto de la declaración:  
DECLARAMOS:

1. Nuestro renovado compromiso de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo y su financiación, mediante la más amplia cooperación.
2. Nuestro continuo compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiación con pleno respeto del estado de derecho y el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
3. La necesidad de fortalecer sus esfuerzos para cumplir con el plan de trabajo del CICTE, incluida, cuando corresponda, la promoción de iniciativas para incorporar las recomendaciones en su legislación interna.
4. Que, para promover la aplicación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, es importante fortalecer y respaldar al CICTE como la entidad con la responsabilidad primordial de facilitar la consulta, el diálogo y la cooperación entre los Estados Miembros y para facilitar, coordinar y prestar asistencia para fortalecer sus capacidades y mecanismos contra el terrorismo.
5. Que, con la finalidad de combatir la impunidad, exhortamos a todos los Gobiernos del Hemisferio, que en el marco de sus disposiciones constitucionales, promuevan medidas legislativas que contengan la tipificación de los delitos identificados en la Convención Interamericana contra el Terrorismo para enjuiciar y sancionar a todas aquellas personas responsables de planificar, facilitar, financiar y cometer actos de terrorismo, asegurando la norma del debido proceso y el principio de proporcionalidad entre el delito cometido y la sanción.
6. La urgencia de adoptar medidas, de acuerdo con la legislación nacional y los instrumentos internacionales vigentes para fortalecer la cooperación regional e internacional y el intercambio de información con el propósito de ubicar, capturar, enjuiciar y sancionar a los patrocinadores, organizadores y perpetradores de actos terroristas, así como de identificar y congelar los bienes y recursos utilizados para facilitar, promover o cometer tales actos.
7. La necesidad de la cooperación del sector privado para facilitar la resolución de los delitos del terrorismo y delitos conexos, que se cometen utilizando las redes globales de comunicaciones.

8. Nuestra voluntad de prestarnos la más amplia y expedita asistencia legal mutua, de conformidad con los acuerdos multilaterales y bilaterales<sup>46</sup>.

Quedó en evidencia que el terrorismo es un tema importante dentro del continente respecto de la seguridad nacional y transnacional, no obstante, se observa que la máxima preocupación estaba centrada en las mafias de drogas y actividades de lavado de dinero, entre otras. El deterioro de la seguridad en México y América Central iba al alza, mientras que Colombia logró cierta estabilización en su conflicto interno.

En ese entonces, se empieza a apreciar una falta de interés mutuo entre los Estados Unidos y América Latina en lograr acuerdos que realmente fueran efectivos. Se infiere que, aunque existiera una gran cantidad de propuestas, al no ser vinculantes, los países no quedan obligados a implementarlas, transformándose en solo buenas intenciones. Así lo explica la académica Mónica Hirst (2010, p. 33), quien recalca cómo la política exterior de los Estados Unidos esfuma la posibilidad de construir una agenda regional en materia de seguridad:

La agenda de la seguridad cooperativa, como una prescripción norteamericana, fue archivada a partir del 11 de septiembre, cuando las nuevas prioridades estratégicas de los Estados Unidos resultaron en la *macrosecuritización* de su agenda hemisférica reduciendo la funcionalidad de regímenes e instituciones multilaterales. A diferencia de lo que se esperaba, ganaron un nuevo ímpetu las políticas de defensa nacionales acompañadas por el aumento de los presupuestos militares y la reactivación de algunas rivalidades interestatales.

Para ese año, Sonia Mejías, experta española en materias de seguridad, explica que se empieza a evidenciar la tensión entre los Estados Unidos y el resto de los países. A su juicio, el funcionamiento de la OEA ha estado históricamente marcado por dos fenómenos vinculados: la primacía y el intervencionismo estadounidense, como también el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

---

<sup>46</sup> Comité Interamericano contra el Terrorismo (30 de enero de 2004). Declaración de Montevideo. Cuarto Periodo Ordinario de Sesiones, Quinta Sesión Plenaria: Uruguay. Obtenido desde: <https://bit.ly/2rZ3ris>

El principio de no intervención ha sido el principal recurso latinoamericano para proteger la soberanía nacional respecto al intervencionismo norteamericano. Sin embargo, también la afirmación con carácter absoluto de este principio ha acabado por bloquear o impedir un mayor desarrollo de la OEA. El argumento del intervencionismo norteamericano, aunque cierto, esconde una rígida afirmación de la soberanía nacional por parte de los Estados miembro latinoamericanos. De forma que además de bloquear iniciativas norteamericanas este principio también ha frenado otras, orientadas a reforzar la acción colectiva para proteger la democracia, al ser consideradas igualmente como posibles intromisiones a la seguridad nacional.

(Mejías, 2008, p. 14)

La mayoría de los países de América del Sur reaccionaron negativamente al comportamiento estadounidense posterior al 11-S y se empezó a captar en la OEA:

Después del giro del milenio, la reafirmación de proyectos unilaterales de los Estados Unidos (como la guerra contra el terror) y el surgimiento de poderes regionales en América del Sur hicieron la cooperación hemisférica más difícil nuevamente y condujeron al incremento de la desafección de los sudamericanos con las instituciones hemisféricas.

(Weiffen et ál., 2013, p. 382)

Gran parte de los países de América del Sur perciben a los Estados Unidos como una amenaza potencial a los intereses de su seguridad nacional, en tanto que sospechan que los Estados Unidos desean sus recursos naturales, y por tanto reaccionaron negativamente a la presencia de tropas norteamericanas en América del Sur, particularmente en Colombia (Weiffen et ál., 2013, p. 382).

Claramente, la Guerra de Iraq marcó un punto de inflexión en la relación de los países latinoamericanos con los Estados Unidos y la OEA se marginó absolutamente de este punto, tal como se pudo determinar del análisis de las declaraciones estudiadas. Mientras tanto, Chile y México expresaban su posición multilateralista en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

## **1.9. DECLARACIONES, CONVENCIONES Y RESOLUCIONES OEA: PERIODO 2004**

**Tabla n.º 28. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2004).**

FECHA	ÓRGANO	NOMBRE DEL DOCUMENTO	SIGNATURA OEA	DESCRIPCIÓN
12-13/1/04	Cumbre Extraordinaria de las Américas	Declaración de Nuevo León		<p>– En la Cumbre se reitera “que el terrorismo, así como la proliferación de armas de destrucción en masa, constituyen graves amenazas para la seguridad internacional, las instituciones y los valores democráticos de los Estados, y el bienestar de nuestros pueblos” (p. 12).</p>
4/2/04	CICTE	Declaración de Montevideo	CICTE/DEC. 1/04 rev. 3	<p>– En el preámbulo vuelve a condenar al terrorismo en todas sus formas y subrayar las conexiones que posee con otros delitos como el tráfico de droga, el tráfico de armas, el lavado de activos.</p> <p>– Se compromete nuevamente a “luchar contra el terrorismo y su financiación con pleno respeto del</p>

				estado de derecho y el derecho internacional” (punto 1).
6-8/6/04	Asamblea General (XXXIV periodo de sesiones)	Seguimiento de la Conferencia Especial sobre Seguridad	AG/RES. 1998 (XXXIV-O/04)	<p>– Hace suya la Conferencia Especial de Seguridad e insta a los Estados miembro a implementarla (puntos 1 y 2).</p> <p>– Solicita al Consejo Permanente a elaborar estrategias coordinadas y planes de acción integrados para enfrentar las nuevas amenazas, entre los distintos organismos y entidades de la OEA competentes en materia de seguridad (CICTE, CICAD, CIFTA).</p>
		Enmiendas al Estatuto del CICTE	AG/RES. 2010 (XXXIV-O/04)	
		La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo	AG/RES. 2035 (XXXIV-O/04)	– Reafirma “que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas

				para preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el hemisferio” (punto 1).
		Apoyo al trabajo del CICTE	AG/RES. 2051 (XXXIV-O/04)	

Fuente: elaboración propia.

### 1.10. LA OEA Y EL DETERIORO DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD A NIVEL GLOBAL (2005)

El año 2005, el terrorismo yihadista se consolidó como la principal amenaza a nivel global producto del significativo aumento de sus ataques en Asia y África, al tiempo que ocurren exitosas operaciones de contención en Iraq y Afganistán contra las tropas estadounidenses y sus aliados. Asimismo, Europa se ve golpeada por las incursiones terroristas en Londres del 7-J y 27-J. Mientras, en Trinidad y Tobago un artefacto explosivo estalló en su capital, Puerto España, dejando a dieciséis personas heridas en el primer ataque yihadista en América Latina después del 11-S. Coincidentemente, ese mismo año el CICTE se había reunido en esa nación<sup>47</sup>.

Desde el 11-S, distintos organismos de la OEA, y principalmente el CICTE, habían trabajado en mejorar la arquitectura de la seguridad hemisférica. Sin embargo, el recrudecimiento de las acciones terroristas a nivel mundial, nuevamente, volvió a generar alerta.

DECLARACIÓN DE PUERTO ESPAÑA SOBRE “EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SOBRE ESTRATEGIAS PARA SUSTENTAR Y AVANZAR LA LUCHA HEMISFÉRICA CONTRA EL TERRORISMO EN EL COMITÉ INTERAMERICANO CONTRA EL TERRORISMO (CICTE)” (2005).

A continuación, un extracto de la declaración:

DECLARAN:

1. La necesidad de evaluar la eficacia de las políticas y prácticas antiterroristas actuales, incluidas las relativas a controles fronterizos,

<sup>47</sup> Se indica como principal sospechoso al grupo Jamaat al Muslimeen.

seguridad del transporte y financiación del terrorismo, implementadas a nivel nacional, subregional y regional.

2. La importancia de fortalecer las actuales medidas y mecanismos efectivos de cooperación mediante un mejor acceso a las fuentes de asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento institucional contra el terrorismo, a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.

3. La urgencia de adoptar medidas, de acuerdo con la legislación nacional y los instrumentos internacionales vigentes para fortalecer la cooperación regional e internacional y el intercambio de información con el propósito de ubicar, capturar, enjuiciar y sancionar a los patrocinadores, organizadores y perpetradores de actos terroristas, así como de identificar y congelar los bienes y recursos utilizados para facilitar, promover o cometer tales actos.

4. Que cualquier medida contra el terrorismo y su financiamiento que los Estados emprendan debe respetar plenamente el estado de derecho y cumplir con las obligaciones asumidas conforme al derecho internacional, incluido el derecho humanitario internacional, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos.

5. La necesidad de que los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho firmen y ratifiquen la Convención Interamericana contra el Terrorismo y otras convenciones y protocolos internacionales regionales pertinentes, incluidas las 12 convenciones y protocolos de las Naciones Unidas sobre terrorismo y de que implementen la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas No. 1373 de 2001.

6. Su compromiso de identificar y luchar contra las amenazas terroristas emergentes, independientemente de su origen y motivación, y de formular y/o adoptar, en forma proactiva, planes nacionales de respuestas de emergencia y los consiguientes planes de gestión, así como programas de cooperación destinados a reducir los riesgos físicos y cibernéticos asociados con dichas amenazas.

7. Su compromiso de fortalecer los esfuerzos multilaterales para prevenir las amenazas terroristas contra todos los sistemas de transporte y de hacer frente a la amenaza que representa la adquisición y el uso por parte de los terroristas de los sistemas portátiles de defensa aérea (MANPADS), así como otras posibles amenazas contra la aviación civil internacional.

8. Su compromiso de prevenir la posibilidad de acceso, posesión y uso por terroristas de armas y material de destrucción masiva y sus medios vectores.

9. Su compromiso de implementar las nuevas medidas internacionales de seguridad acordadas y adoptadas por la Conferencia de Gobiernos Contratantes de la Organización Marítima Internacional (OMI) y de subrayar la importancia del papel que

desempeñan la cooperación y la asistencia técnica en permitir que los Estados puedan ejecutar esas medidas.

10. Su voluntad de prestarse entre ellos la más amplia y expedita asistencia legal mutua, de conformidad con los acuerdos multilaterales y bilaterales aplicables.

11. La importancia de explorar nuevas estrategias de cooperación multilateral entre los Estados Miembros, con el fin de mejorar su capacidad para sustentar la lucha contra el terrorismo y promover sus habilidades para la detección temprana<sup>48</sup>.

En la Declaración de Puerto España de la OEA se planteó, una vez más, decididamente “la importancia de explorar nuevas estrategias de cooperación multilateral entre los Estados Miembros, con el fin de mejorar su capacidad para sustentar la lucha contra el terrorismo y promover sus habilidades para la detección temprana” (Organización de Estados Americanos, 17 de febrero de 2005, p.4). Con esto se explica la urgencia que deben tener los Estados en adherir e implementar los cambios en sus legislaciones en materia de seguridad, con la finalidad de adaptarse a un fenómeno terrorista que muta e innova constantemente, siendo esa una de sus principales fortalezas.

La OEA, en este proceso, reconoció el deterioro de la situación de seguridad a nivel global y, en especial, del terrorismo en todas sus formas, sin mencionar la acción del yihadismo como una grave amenaza. En la resolución de “Apoyo al Trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)”, del año 2005, se evidenció el deterioro de la situación de seguridad a nivel global al expresar su posición en la que reitera “una renovada preocupación que la amenaza del terrorismo se ve agravada” (Organización de Estados Americanos, 7 de junio de 2005, p. 2).

Sobre todo, para la región, en algunos foros de seguridad generaron temor los posibles vínculos que pudieren generarse entre los grupos yihadistas y bandas criminales, además de la adquisición de materiales e insumos para armas de destrucción masiva por parte de grupos extremistas. Para varios especialistas,

---

<sup>48</sup> Comité Interamericano contra el Terrorismo (17 de febrero de 2005). Declaración de Puerto España sobre el Fortalecimiento de la Cooperación sobre estrategias para sustentar y avanzar la lucha hemisférica contra el terrorismo. Quinto Periodo Ordinario de Sesiones, Tercera Sesión Plenaria: Trinidad y Tobago. Obtenido desde:

[https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_de\\_Puerto\\_Espa%C3%B1a.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Puerto_Espa%C3%B1a.pdf)

la región no estaba preparada y, en el año 2005, la preocupación fue más evidente.

Hasta hoy en día, la arquitectura multinacional del hemisferio es precaria (solo se sostiene en la OEA y en un conjunto pequeño de instituciones y tratados firmados), y trabaja básicamente en la sumatoria de las instituciones nacionales. Por ello, hay un concepto de seguridad hemisférica, pero no hay, como tal, la seguridad hemisférica. Lo que existe es el desarrollo de acuerdos de seguridad binacional y subregional (Benítez, 2005, p. 141).

El gran dilema político fue cómo cooperar y colaborar, pero conteniendo la GCT de los Estados Unidos, a sabiendas de que esto perjudicaba la adopción de medidas eficaces y eficientes. Esto generó que se impusiera una política declarada –reflejada en la firma de acuerdos y demostraciones de buena voluntad– por sobre una política practicada, que implicaba la adopción de compromisos e implementaciones de medidas concretas y reales, lo que en definitiva es lo más relevante.

Siguiendo a Mejías (2008, p. 15), la influencia de los Estados Unidos en la OEA no ha sido absoluta, y se puede constatar un margen de acción en el cual los países latinoamericanos se han resistido a apoyar ciertos designios de Washington: “En esta compleja relación, también tras la Guerra Fría, los países latinoamericanos han intentado bloquear las iniciativas norteamericanas orientadas a mantener su influencia en la institución”. La apelación al principio de no intervención se levanta como método para contrarrestar la influencia norteamericana. La apelación a dicho principio no solo ha sido un freno al poder norteamericano sino un obstáculo al crecimiento y fortalecimiento de la organización. La causa principal de las limitaciones de la OEA no es únicamente la amenaza de la influencia norteamericana, como generalmente se argumenta, sino también el peso del nacionalismo latinoamericano responsable de bloquear toda iniciativa de la OEA, cuyo objetivo sea potenciar su papel en la gestión de crisis, ya que se interpretan como un instrumento para intervenir en cuestiones internas (Mejías, 2008, p. 15).

En consecuencia, la GCT se desplegó en la agenda de seguridad y defensa en América Latina después del 11-S en instancias multilaterales y bilaterales, lo que generó un conflicto de intereses debido a que las naciones latinoamericanas tenían y tienen como principales problemáticas otras materias, como el crimen

organizado, incluyendo al narcotráfico, la delincuencia común y la pobreza. En este contexto, el 2005, marcó un año complejo para el sistema internacional en materia de seguridad debido al incremento de los ataques yihadistas, lo que generó la adopción de nuevas medidas contraterroristas legales y al margen de la ley, la consolidación de la *macrosecuritización* de la agenda y la presión de los Estados Unidos sobre otros países para obtener resultados concretos. En el caso de la OEA, Washington comenzó a asumir con pragmatismo la falta de una colaboración real y el casi nulo compromiso de parte de América Latina por sumarse a la GCT.

### 1.11. DECLARACIONES, CONVENCIONES Y RESOLUCIONES OEA: PERIODO 2005

Tabla n.º 29. Principales documentos OEA en materia de seguridad y terrorismo (2005).

FECHA	ÓRGANO	NOMBRE DEL DOCUMENTO	SIGNATURA OEA	DESCRIPCIÓN
17/2/05	CICTE	Declaración de Puerto España	CICTE/DEC. 1/05 rev. 1	<p>– En el preámbulo se vuelve a condenar al terrorismo y a destacar que se corresponden con actos que no tienen ninguna justificación; se comprometen nuevamente a colaborar para “prevenir, combatir y eliminar el terrorismo y su financiación”.</p> <p>– Manifiesta “la necesidad de evaluar la eficacia de las políticas y prácticas antiterroristas actuales” (punto 1).</p> <p>– Reafirma que la lucha contra el terrorismo debe hacerse cumpliendo “con</p>

				las obligaciones asumidas conforme al derecho internacional.
5-7/6/05	Asamblea General (xxxv periodo extraordinario de sesiones)	Apoyo al trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo	AG/RES. 2137 (xxxv-O/05)	
		La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo	AG/RES. 2143 (xxxv-O/05)	– La Asamblea General vuelve a afirmar que “que la lucha contra el terrorismo debe realizarse con pleno respeto a la ley, a los derechos humanos, al cumplimiento del debido proceso, y a las instituciones democráticas para preservar el estado de derecho, las libertades y los valores democráticos en el hemisferio” (punto 1).
		La extradición y la denegación de refugio a los terroristas: Mecanismos de cooperación en la lucha contra el terrorismo	AG/RES. 2146 (xxxv-O/05)	– Insta a los “Estados miembro a asegurar que ninguna persona recibida en extradición será sometida a violaciones graves de derechos humanos o a penas crueles, inhumanas y degradantes, en el marco de sus compromisos internacionales” (punto 8).

4-5/11/05	IV Cumbre de las Américas	Declaración de Mar del Plata		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Los representantes afirman que “el terrorismo afecta el normal funcionamiento de nuestras sociedades (...)</li> <li>– Se comprometen a combatir el terrorismo y su financiamiento.”</li> </ul>
		Plan de Acción		<ul style="list-style-type: none"> <li>– No se menciona nada referente al terrorismo</li> <li>– En cuanto a seguridad, los representantes se comprometen a implementar “los compromisos asumidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas” (párrafo 61).</li> </ul>
15/12/05	Consejo Permanente	Creación de la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional y de la Subsecretaría de Asuntos Públicos	CP/RES. 895 (1524/05)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se crea la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## 2. La OEA y la respuesta a la guerra contra el terrorismo

Luego de analizar las resoluciones y declaraciones de la OEA, se aplicó, mediante la metodología expuesta, el análisis para determinar la frecuencia de ocho conceptos o categorías clave para abordar la GCT y su incidencia en las Américas. En definitiva, establecer la presencia/ausencia de los términos designados para establecer “la razón del texto”.

En cuanto a los resultados, se infiere que en relación con la GCT se pudieron determinar las categorías o conceptos:

- Guerra contra el terrorismo
- Al Qaeda
- Terrorismo yihadista
- *Yihad*
- Islam

Ninguna de ellas está presente en las declaraciones, convenciones y resoluciones de la OEA en el periodo estudiado, que va de 2001 a 2005, debido a que la frecuencia de las categorías expuestas fue igual a cero. Asimismo, sobre la Guerra en Iraq las categorías fueron:

- Guerra de Iraq
- Iraq
- Sadam Husein

El estudio arrojó el mismo resultado que el anterior: la frecuencia de las categorías indicadas es igual a cero. Los documentos estudiados son los siguientes:

- XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos” (2001).
- XXIV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Actuando como Órgano de Consulta en Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). “Amenaza Terrorista en las Américas” (2001).
- XXXII Asamblea General de la OEA. Declaración de Bridgetown: “Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos” (2002).
- XXXII Asamblea General de la OEA. “Convención Interamericana contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos” (2002).
- Declaración de San Salvador sobre el “Fortalecimiento de la Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)” (2003).
- “Declaración de Montevideo” en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) (2004).

- Declaración de Puerto España sobre el “Fortalecimiento de la Cooperación sobre Estrategias para Sustentar y Avanzar la Lucha Hemisférica contra el Terrorismo en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)” (2005). Los resultados se exponen en la siguiente tabla:

**Tabla n.º 30. Análisis de declaraciones, convenciones y resoluciones de la OEA en relación con la GCT.**

Eje temático	Categoría	Resultados	Resultados	Resultados	Resultados
Guerra contra el terrorismo	Concepto	Nº de palabras	Frecuencia	Promed.	Texto
	Guerra contra el terrorismo	0	0	0	Ninguno
	Al Qaeda	0	0	0	Ninguno
	Terrorismo yihadista	0	0	0	Ninguno
	<i>Yihad</i>	0	0	0	Ninguno
	Islam	0	0	0	Ninguno
Guerra de Iraq					
	Guerra de Iraq	0	0	0	Ninguno
	Iraq	0	0	0	Ninguno
	Sadam Husein	0	0	0	Ninguno

Fuente: elaboración propia.

El resultado establece que en los documentos suscritos seleccionados de este organismo internacional no se detectó la presencia de ninguno de los conceptos propuestos, dando cuenta que, al menos en lo declarativo oficial y formal de la OEA, la GCT no tiene una incidencia determinante, ni juega un rol clave al interior de la región.

Se observan tres aspectos que se coligen de este proceso de sistematización de los textos de la OEA:

- El no involucramiento de la OEA en la GCT
- La diferencia entre lucha y GCT

- Cooperación dentro de los marcos legales existentes

En el primer punto, claramente del análisis expuesto se puede deducir que las autoridades y representantes de los miembros de la OEA, en su mayoría, evitan involucrarse en un conflicto de características globales, pero que no tienen una significativa presencia en el continente. Asimismo, se intentó decididamente “cuidar la forma” con la finalidad de no “exportar” este tipo de amenazas al resto de las Américas y no verse involucrado en un conflicto que aparece como lejano para la región.

Por otra parte, si bien en los textos de la OEA se utilizó el término “lucha” contra el terrorismo, se puede entender que existe una voluntad política, jurídica y ética por parte de la OEA para enfrentar al terrorismo en todas sus formas, pero sin que ello signifique adherir a la GCT. La diferencia entre “lucha” y “guerra” no solo es semántica, sino que evidencia un profundo desacuerdo por su significado, debido a que el concepto “guerra” implica la militarización de la seguridad y porque el terrorismo supera lo estrictamente militar. Para enfrentar al terrorismo se necesitan más que medios militares y debe contenerse, al menos en una primera fase, mediante estrategias y tácticas de seguridad. Por ende, con “lucha” se buscó marcar una diferencia con lo militar y acotar la acción a un ámbito más específico instalándolo en la seguridad.

Junto con ello, en todos los discursos de la OEA se muestra solidaridad y apoyo con los Estados Unidos, una voluntad para cooperar y medidas concretas para enfrentar al terrorismo. Sin embargo, se establecieron marcos de acción y condiciones para la entrega de esa ayuda, que es el respeto por la legalidad vigente y el derecho internacional. En todos los textos se deja citado expresamente este tipo de cláusulas para evitar “confusiones” que puedan interpretarse con que la ayuda o colaboración serán “sin condiciones”.

### **3. América Latina y la no adhesión a la guerra contra el terrorismo**

Analizadas las distintas variables que se cruzan en el intento de los Estados Unidos de instalar la GCT en América Latina, se observa que la acción de los Estados en la OEA, más el comportamiento de los países latinoamericanos en los distintos

foros e instancias internacionales, como el Consejo de Seguridad de la ONU (casos de Chile y México) e incluso a nivel bilateral, y siendo la hipótesis central de esta investigación, la mayoría de los países de la región no adscribió a la estrategia de GCT principalmente por tres razones fundamentales, que se desglosan en los siguientes puntos.

### 3.1. AMÉRICA LATINA ASUME UNA POSICIÓN CONTRAHEGEMÓNICA FRENTE A LA GCT

Luego de analizado el periodo 2001-2005 se puede sostener que América Latina prestó un apoyo que va en forma decreciente a los Estados Unidos en su estrategia antiterrorista. En 2001, e incluso en 2002, existió un consenso político importante de la mayoría de las naciones del orbe para cooperar con el Gobierno estadounidense. Por eso, la campaña de Afganistán (2001) contó con la aprobación, prácticamente, de todos los Estados en los organismos internacionales, como Naciones Unidas.

Más allá de lo que diga específicamente en cada tratado, Trujillo (2013, p. 16) hace una evaluación crítica del trabajo de la región latinoamericana en el marco de la crisis gatillada por el 11-S:

En América Latina, la trascendencia no pasó de la adopción de declaraciones conjuntas al respecto y todas ellas sin referencia concreta, precisamente, al terrorismo yihadista. En la región, el terrorismo se había manejado de forma “prudente” por la dificultad (interesada o conveniente) de establecer una clara frontera con los conflictos internos, conflictos armados o brotes de corte guerrillero que fueron el denominador común regional en las décadas de los setenta y de los ochenta.

En materia de lucha antiterrorista, América Latina tampoco era prioridad para los Estados Unidos. Sus esfuerzos estaban centrados en Medio Oriente, Asia Central, África del Norte, el Cuerno del África, y al interior del *hegemón*, pues se había detectado un creciente proceso de radicalización de ciudadanos de esa nacionalidad. Esto constituyó una seria amenaza para la seguridad interna del país, que lo transformaba, además, en un “exportador” de yihadistas.

Para Fuentes y Rojas (2003, pp. 73-74), la política exterior de Bush hacia la región, luego de los atentados terroristas, se caracterizó por dos tendencias: “La prioridad de América Latina

se redujo y la agenda hemisférica se *securitiza*". El primer punto tratado por estos politólogos chilenos es evidente en la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2002, en el cual América Latina ocupa solo tres párrafos: "Se destaca la formación de coaliciones flexibles con países que 'comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia'. Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas, y el tercero a Colombia".

Desde el año 2003 las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos comenzaron a tener un proceso de sinceramiento, debido a que los organismos regionales como la OEA prestaron, como se ha indicado, una tenue cooperación y apoyo. Es importante destacar que la voluntad y lo declarativo no se plasma en una acción concreta, pues, "en el seno de la OEA, hay una brecha entre la capacidad operativa de los gobiernos y los compromisos asumidos debido a las debilidades institucionales para su cumplimiento". A su vez, "las doctrinas y conceptos de seguridad nacional son contrapuestos a la cooperación hemisférica en muchos países" (Benítez, 2005, p. 134). Esto es una muestra palpable del distanciamiento con la GCT.

Distinto parece ser el intercambio en las áreas de defensa y seguridad, donde existió una colaboración que fue más eficiente a nivel interinstitucional como en los casos de la CIA y el FBI con algunos sus homólogos latinoamericanos, pero que en ningún caso significó una adhesión a la GCT. Los Estados Unidos buscaron "una 'seguridad absoluta' (colaboración total para la guerra contra el terrorismo)" (Benítez, 2005, p. 133). Y, en la búsqueda de tal objetivo, a nivel operativo "los mecanismos binacionales tienen mayor nivel de eficacia y operabilidad. Los Estados Unidos han desarrollado sus compromisos de seguridad al máximo, a nivel binacional (...) la cooperación vuelve necesaria la acción gubernamental de las partes firmantes de un acuerdo binacional" (Benítez, 2005, p. 134). Sin embargo, tampoco se puede hablar de una actividad de intercambio de información o de una acción colaborativa abierta y contundente, salvo en el caso de Colombia y algunas naciones de América Central.

Pese al trabajo de los organismos regionales como la OEA, cuyos resultados podrían sindicarse como poco alentadores, la priorización de la política exterior de los Estados Unidos en seguridad se mantuvo. Así lo explican Fuentes y Rojas (2003, p. 75), quienes hacen hincapié en las presiones ejercidas por los

Estados Unidos para que los países latinoamericanos apoyasen sus políticas, mencionando el siguiente ejemplo:

A mediados de 2002, la administración Bush anunció que condicionaría su ayuda militar a los países de la región según el comportamiento de los Gobiernos respecto a la firma del acuerdo sobre el Tribunal Penal Internacional. Los Estados Unidos demandaron a los países firmantes la protección de ciudadanos norteamericanos en su territorio a fin de que no sean objeto de juicios en dicha Corte; en caso contrario, sufrirían las consecuencias de perder la ayuda militar. Colombia fue el primero en indicar que no encuentra problemas en eximir de responsabilidades ante el Tribunal Penal Internacional a las tropas de los Estados Unidos emplazadas en su territorio.

Con los antecedentes expuestos queda en evidencia que la región, después del 11-S, comenzó a tener un nuevo tipo de relación con el *hegemón*. En base a este panorama, Russell y Tokatlian (2008, pp. 218-229), expertos internacionalistas argentinos, establecen cinco modelos de vinculación con los Estados Unidos para los Gobiernos latinoamericanos, marcados todos “por la lógica de la asimetría: todos los países de la región, individual y colectivamente, se encuentran condicionados por el predominio del poder de los Estados Unidos”. A continuación, un resumen de las descripciones de cada modelo.

*Acoplamiento.* El país defiende el *statu quo* del orden global, concibe a los Estados Unidos en términos de aliado y mantiene una marcada indiferencia en la región. En esa línea, el apoyo del Gobierno colombiano de Uribe, y de Honduras, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana a la Guerra de Iraq constituye un ejemplo de la subordinación a Washington en este modelo.

*Acomodamiento.* Se procura la introducción de ajustes parciales al orden global, define a los Estados Unidos como un amigo y mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región. El comportamiento de Chile —país promotor de los acuerdos de libre comercio— y del México de Vicente Fox se ajusta a este modelo, por cuanto ninguno de los dos dio su apoyo a los Estados Unidos para la invasión de Iraq en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, ciñéndose así al derecho internacional.

*Oposición limitada.* Propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo y percibe a los Estados Unidos como un poder dual, como una combinación de amenaza y oportunidad. Asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región. El caso emblemático de este modelo es Brasil.

*Desafío.* Busca un revisionismo completo del orden global, ve a los Estados Unidos como enemigo y asigna a la región un papel fundamental para la realización de los objetivos del modelo, como en los casos de Cuba y Venezuela.

*Aislamiento.* No pretende ninguna transformación del orden global, se vincula a los Estados Unidos en condición de cliente y asigna una importancia marginal a la región.

Pese a estas diferencias, como elemento general, todos los países latinoamericanos comparten un “interés común: la restricción del poder de los Estados Unidos” (Russell y Tokatlian, 2008, p. 229).

Durante la administración Bush, y luego del 11-S, “se produjo un giro que cerraría aún más cualquier posibilidad de debatir temas relevantes para la región, dado que a partir de ese día los Estados Unidos hicieron explícitas sus prioridades estratégicas: seguridad, terrorismo y narcotráfico” (Fuentes y Rojas, 2003, p. 69). Más específicamente, los autores destacan que la estrategia de la administración Bush en la región consistía en dos aspectos esenciales:

(...) la vinculación entre terrorismo y conflicto colombiano y, segundo, el condicionamiento de los temas de la agenda interamericana a las prioridades de seguridad estadounidenses (...) la guerra contra el “narcotráfico” y la “guerrilla”; guerra contra el terrorismo.

(Fuentes y Rojas, 2003, p. 74)

En este contexto, la postura de la mayoría de los países de América Latina fue la contención. Los principios de soberanía nacional y no intervención trajeron como consecuencia que no existiese una visión coherente de seguridad regional (como en la Europa Occidental), y así cada Estado definió las amenazas a su seguridad según como lo vea el gobierno de turno (Mares, 2016, p. 234).

Según Hirst (2010, p. 29), luego del 11 de septiembre de 2001, las políticas preventivas unilaterales de los Estados Unidos generaron aprensión y sentimientos antiamericanos en los países de América del Sur, cuestión que se conjuga con un cuestionamiento del neoliberalismo. En suma, se observan los siguientes efectos del comportamiento estadounidense:

Los desdoblamientos del cambio de prioridad de la política exterior de Washington después del 11 de septiembre, sumados a la crisis del modelo neoliberal, revierten la tendencia previa, generando para América del Sur una reacción de prudente distanciamiento frente a la guerra contra el terrorismo liderada por la administración Bush. La opción por el unilateralismo, que significó un progresivo desdén por las instancias colectivas, redujo aún más el campo de concordancia y coordinación entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos.

Los Estados Unidos pasan a ser vistos más como una fuente de amenaza que de estabilidad en la región, y se percibió el riesgo de que el aumento de la presencia militar norteamericana mermara la autonomía parcial de los países sudamericanos (Hirst, 2010, p. 29).

En concreto, si bien el 11-S no dejó indiferente a nadie, la respuesta de la región fue derivando, quizás no pensada estratégicamente y más bien sin un curso claro, hacia una respuesta contrahegemónica. La Guerra de Iraq, las cárceles secretas de la CIA, Guantánamo, los asesinatos selectivos con drones, las torturas de la cárcel de Abu Ghraib, entre otros, fueron íconos de la GCT que pesaron en la conducta de los países latinoamericanos a la hora de sumarse a la estrategia de seguridad de los Estados Unidos.

### **3.2. AL QAEDA COMO AMENAZA NO PRIORITARIA PARA AMÉRICA LATINA**

Para cuando ocurrió el 11-S, América Latina enfrentaba serios problemas por los niveles de pobreza, el potenciamiento del narcotráfico, la corrupción, desempleo, conflictos internos como la guerrilla colombiana, el crecimiento de las bandas criminales y pandillas, e incluso los desastres naturales. Los conflictos ligados a las actividades terroristas de Al Qaeda o el rigorismo de los talibanes eran temas lejanos y que tenían una escasísima

incidencia, por lo que no eran parte de la agenda de la región ni siquiera como una potencial amenaza.

Por eso los ataques del Al Qaeda a los Estados Unidos generaron un replanteamiento y reanálisis general no solo en lo que respecta a asuntos de seguridad y terrorismo, sino también en el ámbito diplomático y en las relaciones internacionales entre la región y los Estados Unidos. Este nuevo escenario produjo un cambio de paradigma que debía ser enfrentado para adecuarse a esta nueva realidad con distintas aristas y consecuencias. Si bien era comprensible la conmoción originada por la amenaza del terrorismo transnacional de corte yihadista, en la región había otros asuntos altamente complejos y prioritarios por resolver.

Teniendo presente los aspectos indicados, Benítez (2005, p. 137) establece que había amenazas que podrían ser comunes entre los Estados Unidos y América Latina, sin embargo, el terrorismo transnacional era una posibilidad, para algunos, incierta: “Los Estados Unidos fueron atacados el 11 de septiembre de 2001 y trata de convencer al resto del continente de que se concrete una cooperación en su combate. Por ello, para los Estados Unidos es una amenaza presente y, para otros países, es hipotética”.

De esta forma, la discusión se centró en la evaluación de la amenaza y el resultado fue la baja o casi nula incidencia que ha tenido en el área, transformándose en un conflicto extra fronteras para los Estados, principalmente, de América del Sur. Situación contraria a las medidas asumidas, en un primer momento, por Canadá y México o América Central y el Caribe, que fueron la línea de la contención antiterrorista, prevención e intercambio de información más relevante en las Américas producto de su cercanía fronteriza.

En concreto, después de las acciones terroristas del 11-S, en América Latina no se registraron conexiones con esos hechos, ni se han sucedido atentados terroristas vinculados al yihadismo internacional. Lo anterior es avalado por el Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre Terrorismo 2006<sup>49</sup>, el cual señala que no se tiene conocimiento sobre actos yihadistas en la región. Sin embargo, el documento establece la existencia de “espacios de ideologización” donde se promueve el radicalismo islámico.

Asimismo, según información de organismos de seguridad recogida por algunos medios de prensa, se detectó una posible

---

<sup>49</sup> Country Reports on Terrorism 2006.

actividad de interés en las zonas de la Triple Frontera (Brasil, Argentina y Paraguay), la Isla Margarita en Venezuela y una poco probable conexión con las FARC en Colombia.

Diversas instituciones – como el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y organismos de seguridad – han planteado la posibilidad – en información recogida por la prensa – que, en algunas zonas económicas, como Panamá y la Triple Frontera, se realicen actividades sospechosas lícitas e ilícitas para el financiamiento de los grupos terroristas yihadistas. Sin embargo, hasta ahora, no existen indicios concretos de aquello, y se han vinculado a otros grupos como Hezbolá.

En relación con los ataques terroristas más relevantes sufridos por América del Sur – los atentados ocurridos en Argentina contra la embajada israelí<sup>50</sup> y la AMIA<sup>51</sup> –, es importante precisar que el grupo musulmán libanés Hezbolá, que pertenece a otro tipo de conflicto diferente al salafismo yihadista fue acusado de participar en acciones terroristas y de recolectar fondos en América Latina. De hecho, este grupo chií fue imputado por la justicia argentina de llevar a cabo, por órdenes de Irán, estos actos terroristas a comienzos de los noventa. Sin embargo, aún no se ha podido resolver jurídicamente el caso sin hallar, pese a los años, a los responsables directos.

Russell y Tokatlian (2008, pp. 226-227) expresan que, en este panorama, para los Estados Unidos eran tres los asuntos en materia de contraterrorismo que más preocupaban en el continente: el despliegue del terrorismo a nivel global, la ausencia del Estado, y el nexos entre drogas ilícitas y crimen organizado. Respecto del primer punto, la gran preocupación fue la Triple Frontera.

Es evidente que la cooperación entre la Argentina, Brasil y Paraguay en la Triple Frontera, así como la colaboración entre estos tres países y los Estados Unidos ha posibilitado superar, en parte, la inquietud de Washington sobre este territorio como un punto de vulnerabilidad a los intereses de seguridad estadounidenses. Hoy no existen

---

<sup>50</sup> El ataque terrorista a la embajada de Israel en Argentina sucedió el 17 de marzo de 1992 y dejó un saldo de veintinueve muertos y doscientos cuarenta y dos heridos. El ataque destruyó completamente la sede de la embajada. En Argentina vive la comunidad judía más numerosa de América Latina.

<sup>51</sup> El 18 de julio de 1994, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) recibió el mayor ataque terrorista que haya sucedido en la Argentina, donde ochenta y seis personas murieron.

indicadores de ninguna índole que sugieran que allí se asientan células islamistas dispuestas a desplegar acciones terroristas contra objetivos en los Estados Unidos.

En la Triple Frontera la preocupación es alta, de ahí su constante monitoreo. Para ello, se creó el Comando Tripartito (Argentina, Paraguay y Brasil) en materia de seguridad, además, de la acción del Mercosur y otros organismos regionales. Tales medidas no fueron solo para enfrentar las tácticas del yihadismo, sino también a la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) y otros grupos ligados a actividades terroristas.

En esta coyuntura, lo que queda claro es la importancia en materia de seguridad de la Triple Frontera, tal como lo explica Bartolomé (2002, p. 73), quien plantea que se trata de una zona compleja cuyo paradigma de seguridad debe cambiarse:

Casos como el de Tres Fronteras demuestran la insuficiencia del legado cultural de la Guerra Fría para comprender amenazas asimétricas protagonizadas por actores no estatales, expresadas en términos transnacionales y asociadas a poderes diferentes al militar. ¿Cómo comprender entonces a las Tres Fronteras? La respuesta es, en un contexto de replanteo de los criterios cartográficos tradicionales, y en el campo de la seguridad internacional, como un área gris.

Con los antecedentes expuestos, es factible hablar de un nivel de amenaza bajo por parte de Al Qaeda, aunque sería una absoluta irresponsabilidad política y técnica no considerarla, pero las prioridades en seguridad son las ya expuestas y los recursos son escasos. La académica María Vélez de Berliner comenta que América Latina no considera que Medio Oriente sea una amenaza.

La presencia (permanente, temporal o transitoria) en la región de un terrorista radical e islamista preocupa a América Latina en la medida de las potencialmente nefastas actividades terroristas en el territorio de los Estados Unidos y la posterior represalia de los Estados Unidos contra América Latina.

(Vélez de Berliner, 2016, p. 320)

En definitiva, como expone Trujillo (2013, p. 288), la amenaza del terrorismo global

(...) no parece estar suficientemente priorizada dentro de la discusión y preocupación de los Gobiernos (...) la pobreza, el desempleo, la

inseguridad, el populismo y la falta de una democracia suficientemente consolidada, pareciera que son inquietudes mayores que ciertas amenazas.

No es osado asegurar que América Latina se destaca por “la ausencia en la región de amenazas de primer orden a la seguridad de los Estados Unidos (proliferación nuclear, armas de destrucción masiva y terrorismo transnacional de alcance global)” (Russell y Tokatlian, 2008, p. 217). Coinciden Serbin y Serbin Pont (2016), quienes manifiestan que dentro del marco ya diseñado hay que poner de manifiesto que no existe una percepción común a nivel regional sobre las alertas en seguridad: “Si bien los países de la región sí tienden a coincidir sobre las prioridades respecto al tráfico de drogas y al terrorismo, la priorización de otras amenazas en las agendas subregionales y nacionales varía desde una subregión a otra, y también desde un país a otro” (p. 130). En consecuencia, la problemática que se produce es un choque de agendas en materia de seguridad que genera una tensión entre América Latina y los Estados Unidos. Mientras para las autoridades estadounidenses el objetivo es la adhesión a la GCT, los temas de interés en esta región, como quedó reflejado, son otros. Y mientras los Estados Unidos ven una falta de compromiso en materia de seguridad hemisférica, algunas naciones de las Américas consideran la propia acción de esta superpotencia como una posible amenaza.

La condición de única superpotencia de los Estados Unidos tiene como respuesta una contención contrahegemónica, como se entiende desde la teoría del mundo multipolar, que busca, a diferencia de la Guerra Fría, mantener una suerte de independencia o asumir una interdependencia compleja. Por eso, siendo relevante la amenaza yihadista, varias naciones no están dispuestas a entregar espacios de soberanía a cambio, por ejemplo, de un tratado de libre comercio o una ayuda multimillonaria en materia de defensa. Probablemente, en los primeros años post 11-S o incluso en la actualidad, un ataque o un acto vinculado a terrorismo de magnitud en América Latina – pese a no ocurrir con el caso argentino de la Embajada de Israel y AMIA – habría cambiado en forma decidida el panorama y conducta de los países frente al terrorismo transnacional en la región, debido a que su propia *gobernanza* se vería amenazada. Sin embargo, para enfrentar el *hegemon* se hace necesario fortalecer aspectos como lo multilateral, tal como ocurrió con la posición que

asumieron la mayoría de los países latinoamericanos frente a la Guerra de Iraq.

### 3.3. LA GUERRA DE IRAQ Y LA OPCIÓN DEL MULTILATERALISMO

Mientras en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas diplomáticos iraquíes hacían lo imposible por demostrar que su país no tenía vínculos con Al Qaeda y que no poseía armas de destrucción masiva, en América Latina comenzaba a construirse poco a poco una posición contrahegemónica de algunos países frente a la “cuestión iraquí”. Por ese motivo, el año 2003 resultó ser clave en las dinámicas de las relaciones internacionales entre los Estados Unidos y la región latinoamericana.

Tal como se propuso en esta investigación, la Guerra de Iraq – fase esencial de la GCT – fue un punto de inflexión en la relación entre los Estados Unidos y la mayoría de los países de América Latina, generándose un distanciamiento controlado. Si bien la cooperación y las muestras de apoyo total habían comenzado a atenuarse después de la invasión a Afganistán, no se había generado un conflicto en el que la región expresara su desaprobación o no adherencia a unas de las fases más importantes de la GCT. Parte de América Latina no estuvo dispuesta a aceptar las presiones de los estadounidenses a nivel diplomático, y al nivel que fuere, para validar una invasión a Iraq: el hemisferio en su mayoría apostó por lo multilateral y esa posición fue representada en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

De alguna manera, algunos países latinoamericanos buscaban contrabalancear el poder y la idea “imperial” de Washington. Se puede comprender que la GCT de Bush, con su política que prioriza la seguridad, haya

(...) ignorado o sencillamente pasado a llevar muchas legítimas preocupaciones e intereses latinoamericanos, ya se trate de la emigración mexicana, de un acuerdo de comercio con Chile, de la estabilidad del peso argentino y de la democracia venezolana [*a su vez, el apoyo a la Guerra de Iraq implicaba para los países de la región*] abandonar algunos de los principios más centrales en que han basado su política exterior, para apoyar una guerra “preventiva” sin causa aparente.

(Heine, 2003, pp. 103-104)

El punto esencial que se pudo captar en este estudio es que la mayoría de las naciones veían con gran preocupación el relanzamiento de la estrategia hegemónica de los Estados Unidos, en la cual la estrategia de GCT era un punto fundamental, pues existía el temor de quedar supeditados a los designios de los Estados Unidos. La Guerra de Iraq es un evento dentro del proceso de construcción de una nueva hegemonía de los Estados Unidos (Shicheng, 2005, p. 69), que buscaba instalar sus pretensiones imperiales en todo el orbe, incluyendo América Latina, siempre entendiendo a la hegemonía vinculada al poder, pero también ligada a la legitimidad que le otorga esa condición. Además, es el *hegemón* quien impone el derecho y dicta las reglas.

A diferencia de la hegemonía e influencia norteamericana indiscutible durante la Guerra Fría, luego del 11-S, los Estados Unidos encuentran más restricciones al uso de sus instrumentos de poder en América Latina y mayores dificultades para imponer su agenda económica y de seguridad (Russell y Tokatlian, 2008, pp. 216-217). Además, la Casa Blanca recién asumió en este periodo que las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina son la suma de muchas relaciones bilaterales, y que no se podía vincular de la misma manera a las naciones del Caribe con las de América del Sur, una mirada que se aplicaba en el siglo XX y que ya no tenía cabida.

Por este motivo, se debe comprender que existen diferencias conceptuales que no permitieron construir una agenda de seguridad hemisférica y una jerarquía de amenazas común que trataron de ser resueltas mediante la adopción del concepto de seguridad multidimensional (Benítez, 2005, p. 131). La idea, que se consensuó en la OEA, finalmente limitó y perjudicó el proceso de instalación de la GCT, consciente o inconscientemente.

Con este cuadro, Benítez (2005, pp. 131-132) establece los diferentes conceptos y doctrinas de seguridad a nivel regional que generaron discusión y que no fueron explícitas. Estos son:

1. Los Estados Unidos ante los postulados de las naciones “grandes” y activas a nivel diplomático (Canadá, Brasil México, Argentina, Colombia, Chile), y las medianas y chicas (América Central, Caribe, países andinos).
2. Los Estados Unidos tienen una capacidad de influencia importante sobre las naciones “medianas” y “chicas” y deben “negociar” sus postulados con las “grandes”.

3. La definición de los niveles de prioridad de seguridad por cada país: internacional, hemisférica, subregional, binacional o fronteriza o nacional.
4. La seguridad hemisférica, cooperación en defensa y la posible interoperabilidad.
5. La “nivelación” de los compromisos en seguridad y defensa con la integración económica, comercial y política.

No obstante las dificultades expuestas a nivel político, la crisis de Iraq profundizó estas diferencias que condicionaron el actuar diplomático. En ese panorama, las reacciones dispares hicieron que la acción colectiva de la región fuera difícil, en función de “la especificidad de los problemas subregionales y los intereses diversos entre algunos países y los Estados Unidos” (Fuentes y Rojas, 2003, p. 78).

A esto se debe sumar, en algunos países, el amplio rechazo en la opinión pública a la intervención de Iraq, “sobrepasando el 90% en México, el 85% en Argentina y Chile y el 80% en Brasil. La excepción fue Colombia, que enfrenta su propia amenaza terrorista” (Heine, 2003, p. 106). Para comprender mejor la dinámica y el comportamiento del Continente frente a la “cuestión iraquí”, se tomó el modelo de Rojas y Fuentes (2003). En los resultados de su trabajo, se constata el flujo de las relaciones internacionales entre los Estados Unidos y los países del hemisferio, y cómo cada Estado fue adoptando una posición concreta frente a la Guerra de Iraq.

### 3.4. LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA FRENTE A LA GUERRA DE IRAQ

**Tabla n.º 31. Posición de países latinoamericanos frente al ataque contra Iraq.**

PAÍSES	APRUEBA	AMBIGUO	LAMENTA	RECHAZO
Argentina				X
Bolivia		X		
Brasil				X
Chile			X	
Colombia	X			
Costa Rica	X			
Cuba				X
Ecuador		X		
El Salvador	X			
Honduras	X			
México			X	

Nicaragua	X			
Panamá	X			
Perú			X	
República Dominicana	X			
Uruguay		X		
Venezuela				X

Fuente: Fuentes y Rojas, 2003, p. 79.

Se desprende de la Tabla n.º 31 que siete países (41,17%) aprobaron la invasión a Iraq, tres (17,64%) adoptaron una posición ambigua, tres (17,64%) lamentaron la situación y cuatro rechazaron la guerra. En total, se concluye que un 41,17% apoyó a los Estados Unidos y un 58,83% no respaldó a los Estados Unidos.

El vínculo de los Estados Unidos es diferente entre el norte y el sur del continente. Parte de América Central y de las naciones del Caribe apoyaron la intervención a Iraq, mientras América del Sur, a excepción de Colombia, se opuso, lamentó o expresó una posición ambigua –que no muestra adhesión– a la guerra contra el país gobernado por Sadam Husein, posición a la que se incorporaron México y Panamá. Al respecto, Domínguez (2010, pp. 9-10) recalca cómo América Latina se dividió sobre la decisión del Gobierno estadounidense de invadir a Sadam Husein. Ciertos países pequeños apoyaron con palabras y hechos a la administración Bush:

En agosto de 2003, Honduras y la República Dominicana desplegaron cada una trescientas sesenta y ocho y trescientas dos tropas, respectivamente, a Iraq. Nicaragua siguió el juego en septiembre, con doscientas treinta tropas (...) Entre agosto de 2003 y finales de 2008, había rotado sobre tres mil tropas en Iraq. El despliegue original de El Salvador fue de trescientas ochenta, reducido a doscientas ochenta en 2007 y a doscientas en 2008. Cinco salvadoreños murieron en Iraq.

Es importante mencionar que los países centroamericanos recibieron el llamado del Gobierno estadounidense para apoyar la Guerra de Iraq en un contexto especial. En 2002, Bush ofreció a los países de la subregión latinoamericana la posibilidad de negociar un tratado de libre comercio, el CAFTA-DR<sup>52</sup>. Las negociaciones del tratado iniciaron al año siguiente, finalizando para Guatemala,

<sup>52</sup> Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central y República Dominicana.

Nicaragua, El Salvador y Honduras en diciembre de 2003, para Costa Rica en enero de 2004, y en marzo de ese año para la República Dominicana (Eguizábal, citado en Domínguez, 2010, p. 67). En definitiva, este enfoque unilateral para definir lo que constituye una amenaza existencial para el hemisferio ha resultado en la alienación progresiva de la mayoría de los Estados sudamericanos y una relación más estrecha con los Gobiernos de América Central y el Caribe, que no tienen otra alternativa realista a la aceptación y subordinación a la condicionalidad de los Estados Unidos (Bagley y Horwitz, 2007, p. 35). Asimismo,

(...) dado el comportamiento unilateral de los Estados Unidos en Iraq y su apoyo a las estrategias militarizadas para combatir las drogas y el terrorismo en el hemisferio, los Estados Unidos carecen de legitimidad para ejercer el poder blando de la persuasión contra la militarización.

(Mares, 2012, p. 133)

Tras el análisis efectuado, se puede indicar que los Estados Unidos no lograron imponer su estrategia de GCT ni alinear a los países de América Latina con los objetivos de dicho planteamiento, debido a que, en la agenda relativa a temas de seguridad y defensa de estos Estados, no era prioritaria la problemática del yihadismo internacional.

Lo anterior se confirma al examinar los veinticinco instrumentos o acuerdos elaborados en el seno de la Organización de Estados Americanos que fueron seleccionados y que se relacionan con terrorismo y asuntos de seguridad. En las alocuciones e intervenciones seleccionadas, al establecer el nivel de incidencia de la GCT, para lo cual se midió la frecuencia de las palabras consideradas clave, que permiten develar la intención o la "verdad" de un discurso, se obtuvo como resultado que no hubiese ninguna presencia de las categorías seleccionadas, siendo su resultado igual a cero. Esto da cuenta que, en el relato de la OEA, existe una contención a la adhesión o falta de interés en apoyar a la GCT. En este ambiente, el concepto de la GCT impulsado por los Estados Unidos no generó cambios y modificaciones trascendentales en las políticas de seguridad y defensa de los países de las Américas. En ese momento, ello marcó una cierta independencia de la potencia mundial, pese al poder hegemónico que los Estados Unidos mantuvieron y mantienen en la región, dando cuenta que en la OEA la periferia

—preferentemente los países latinoamericanos—, postularon la tesis de respeto al derecho internacional y de apoyo al multilateralismo, misma posición que Chile y México expresaron en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la discusión sobre la crisis de Iraq. En definitiva, si bien después del 11-S, la OEA prestó cooperación a Estados Unidos en materia de seguridad y antiterrorismo, se observa que con los resultados expuestos las acciones de colaboración resultaron ser más declarativas que efectivas. Por ello, no es posible hablar de un compromiso de América Latina con la GCT, por el contrario, en la mayoría de las conductas de los Estados se evidencia una contención y en, algunos casos, un rechazo.



## Conclusiones

Luego del 11-S, la Agenda de Seguridad vivió un inédito proceso de *securitización*, que moldeó y condicionó la estructura del debate respecto a los asuntos internacionales, generando un cambio decisivo en las políticas de Seguridad a nivel global y en las relaciones internacionales.

En cuanto a la relación de los estudios de seguridad con la disciplina de las relaciones internacionales, concluimos que el debate no solo ha integrado la complejidad del nuevo escenario después del 11-S, sino que además ha sido un reflejo de una tensión epistemológica instalada en la historia de los estudios de seguridad al interior de la disciplina de las relaciones internacionales. Como hemos constatado, la tensión no ha estado situada en resolver el dilema de la pertenencia o autonomía de los estudios de seguridad respecto de las relaciones internacionales.

En este marco, la tensión de carácter estructural (civilizatorio) demuestra que se trata del restablecimiento de la historia, que no solo no ha tenido fin, sino que además ha sido reestablecida mediante un lenguaje diferente: el de la religión. El llamado choque civilizatorio ha redundado en un cisma ontológico que aún no ha sido subsanado. Esto, no obstante, los esfuerzos académicos por traducir al lenguaje político clásico del poder las diferencias entre unos y otros. El debate académico no solo refleja esta brecha y esfuerzo, sino también su propia incapacidad para zanjarlo.

En relación con el terrorismo, éste debe entenderse como un método. Una propuesta para explicar qué es el terrorismo es que se trata de una táctica de guerra irregular que utilizan tanto agentes no estatales o grupos clandestinos como los Estados. El fin o los objetivos – que en sí mismos no tienen una carga ideológica, valórica o de contenido – están supeditados a la ideología o a la agenda de quién o quiénes emplean el terrorismo.

El terrorismo no es una ideología o una causa, sino un método o táctica para llevar o concretar ciertos fines específicos de parte de quien lo emplea. Por ello, puede existir una multiplicidad de tipos de terrorismo, pero con ciertos elementos comunes – violencia, amenaza, terror, ataque a población civil, cambios políticos o sociales, ilegalidad y no respeto por los derechos humanos, entre otros aspectos.

En relación con el terrorismo religioso, se puede concluir que Al Qaeda enmarca su actuar en un tipo de terrorismo que, en este caso, es el religioso. Así, por religión entendemos un sistema de creencias promovido por un movimiento que se vincula con materias que se relacionan con lo sagrado o lo divino. Mientras que terrorismo —en su versión más tradicional— se interpreta como un grupo o persona que, mediante un método de violencia, busca instalar el terror con la idea de lograr objetivos político-sociales y la promoción de una ideología específica con la finalidad de generar un cambio político, apoyándose en una serie de elementos tácticos y operativos con características de guerra irregular. Estos dos conceptos derivan en la construcción del concepto de “terrorismo religioso”, el cual contiene códigos morales y valores basados en una determinada ideología.

Tras el análisis de los distintos contextos, se estima que es necesario repensar el término terrorismo de Al Qaeda y sus aliados y, además, proponer considerar a este tipo de organizaciones dentro de un tipo de “terrorismo totalitario”. Esto, porque, a diferencia de otros grupos, su modo de actuar considera operar en cualquier parte de la estructura del Estado para imponer sus concepciones, que son parte de la visión de un régimen religioso totalitario. Prueba de ello es que el éxito de las operaciones terroristas islámicas genera una fuerte incertidumbre respecto de la efectividad de las medidas antiterroristas impuestas por los países occidentales. Los grupos extremistas pueden infringir golpes directos a zonas estratégicas fuertemente resguardadas en naciones consideradas enemigas, en cualquier parte del mundo y en cualquier momento. Son, finalmente, una amenaza global que involucra a toda la comunidad internacional.

Con respecto al terrorismo religioso, específicamente, como amenaza para la seguridad global, se puede indicar que varios autores han planteado que Al Qaeda es una ideología. Sin embargo, como se ha visto a lo largo del presente estudio, esta organización terrorista adoptó al salafismo yihadista como un ideario o conjunto de ideas para transformar radicalmente la realidad existente.

Quizás sin pretenderlo, el éxito de los ataques del 11-S fue la consagración de Al Qaeda como el principal grupo yihadista y del salafismo yihadista como plataforma ideológica para los integrantes de la *umma*. El 11-S, siendo una operación militar absolutamente exitosa, no se compara con la importancia que tuvo

en la acción ideológica del yihadismo. El guerrillero filipino de Abu Sayyaf, el francés converso que lucha en Iraq, el yihadista nigeriano o el rebelde checheno tienen ahora un ideario común que los vincula mediante una visión radical-violenta del islam y una gama de objetivos políticos definidos, como la creación de un califato y la imposición de la *sharia* mediante la yihad global.

Aun cuando los integrantes de Al Qaeda o del Estado Islámico sigan siendo capturados o asesinados, lo cierto es que, para derrotar esta visión violenta del islam, se debe vencer la ideología salafista yihadista. Desde el punto de vista militar estas organizaciones pueden ser aniquiladas, sin embargo, desde una perspectiva ideológica, su discurso, la estrategia y la táctica están asimilados por miles de yihadistas y simpatizantes.

Hemos querido abordar en esta investigación la hermenéutica del islamismo. La sobreinterpretación del Corán y sus creencias ha posibilitado que ciertos grupos construyan lecturas que buscan entregar un relato que aleja a sus seguidores del verdadero sentido original, dándole una connotación política y justificando el empleo de la violencia, incluso contra los propios musulmanes.

Es por ello que la hermenéutica y la exégesis son herramientas interpretativas esenciales dentro del islam —y al interior de cualquier religión—, debido a que permiten, mediante la interpretación, elaborar contenidos que construyen un discurso propio o una mirada determinada, que se puede transformar en una lectura, tendencia o escuela que instala, finalmente, una ideología.

Asimismo, proponemos la construcción de un modelo de análisis que permita perfeccionar, mediante la hermenéutica, la real interpretación de los discursos ideológicos de naturaleza religiosa, con la finalidad de detectar manipulaciones políticas o fines particulares, así como procesos de radicalización por medio de la religión.

La seguridad debe interactuar con otros espacios —quizás inéditos— para enfrentar la amenaza terrorista de corte religiosa en el área del conocimiento y de las ideas. Este modelo podría aplicarse no solo al islam, sino que también a otras religiones en las que también existen estadios de violencia.

En definitiva, el logro fundamental de Al Qaeda resultó ser la instalación de una ideología que puede ser recogida por un musulmán que vive en cualquier parte de planeta. Es tal la efectividad del discurso yihadista, que ya no necesita a sus

principales figuras para mantenerse vigente. Las imágenes de la guerra de Afganistán o de Iraq y los caudales de información en la red de internet, sumado a la política exterior de EE. UU. de enfrentar la crisis con la estrategia de GCT, son factores que, paradójicamente, cooperan en la diseminación y absorción del salafismo yihadismo.

La GCT es una estrategia que tiene por objetivo enfrentar el nuevo escenario global que se conforma con el surgimiento de Al Qaeda como líder del terrorismo transnacional. Se trata de una reacción para una amenaza excepcional y una respuesta al nuevo paradigma de seguridad post 11-S.

El accionar de la política exterior giró en torno a este nuevo esquema de seguridad que generó cambios directos en la forma cómo se relaciona Estados Unidos con el resto de los Estados y en los contenidos y prioridades de una agenda internacional *hiper-securitizada*. Además del posicionamiento de un relato mesiánico y civilizatorio que reeditaba, de alguna manera, las cruzadas a Tierra Santa.

Si bien en un primer momento el despliegue de la GCT parecía contar con la anuencia de la comunidad internacional, poco a poco la excepcionalidad de las operaciones militares y las medidas antiterroristas comenzaron a provocar conflicto con la soberanía de los Estados y el derecho internacional. La estrategia antiterrorista justificaba todo tipo de actos y hechos, incluso, aquellos al margen de la ley o de la legalidad.

Pero la GCT no es nueva, ya que la administración del presidente Ronald Reagan había utilizado la expresión “guerra contra el terror” para hablar de la ex Unión Soviética. Por ende, Bush —junto a sectores neoconservadores— revitalizó esta estrategia, aprovechando la oportunidad no solo para enfrentar las amenazas post 11, sino que también, consolidar su poder en el orbe y transformar a los Estados Unidos en la potencia unipolar. En este contexto, la Guerra de Iraq, fase clave de la GCT, significó un punto de inflexión, debido a que se sinceraron las reales pretensiones imperiales de los Estados Unidos y, más aún, se conoció todo el proceso diplomático y militar para sindicar a Iraq como el principal país integrante del eje del mal y la segunda amenaza en el sistema internacional a través el concepto de *inflación de la amenaza*.

La administración Bush operó mediante la *inflación de la amenaza del terrorismo*, instalando así políticas que, de otra forma,

no podrían haberse puesto en marcha, principalmente, la invasión a Iraq y la ampliación de los poderes ejecutivos y una situación de excepcionalidad en pos de la seguridad nacional.

En la estrategia de GCT, las guerras de Iraq y Afganistán fueron hitos relevantes a la hora de observar los procesos políticos y la presión ejercida en la región por los Estados Unidos para conseguir el apoyo de la ONU para una intervención militar. En el caso de Afganistán hubo un apoyo casi total, escenario totalmente distinto al que se generó en relación a Iraq.

Las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina atravesaron en este periodo por un punto de inflexión en su historia. Washington buscó respaldo internacional para llevar adelante una acción militar en Iraq en base a la supuesta existencia de armas de destrucción masiva y con el argumento de que esa nación, liderada por Sadam Husein, amparaba el actuar de organizaciones terroristas como Al Qaeda. Todo esto acompañado de un discurso mesiánico donde el entonces Presidente George W. Bush puso énfasis en las características de un asunto civilizatorio.

La decisión de iniciar una guerra en Iraq fue sometida a votación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y los Estados Unidos presionaron para conseguir el apoyo de los países que conformaban ese grupo, sin embargo, México y Chile, dos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, optaron por rechazar la decisión de la Casa Blanca. Detrás de estos dos representantes, se alineó gran parte de los países latinoamericanos.

Este hecho marcó dos puntos fundamentales para las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. En primer lugar, y en términos muy concretos, Washington sufrió un revés diplomático y, pese a sus intenciones, no logró instalar su agenda de GCT en la región. En segundo lugar, se generó una “iraquización” de las relaciones entre la Casa Blanca y los países latinoamericanos, que se puede graficar en dos ejes:

- Unilateralismo versus multilateralismo
- Cooperación versus contrahegemonía

El rechazo de México y Chile en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación a Iraq fue fundamental para establecer los lineamientos en materia de cooperación de parte de algunas naciones latinoamericanas con los Estados Unidos. Aquí

quedó en evidencia que los países estarían dispuestos a cooperar siempre y cuando existiese un marco institucional, de respeto a normas y derechos fundamentales, lo que no ocurría en relación a una invasión a Iraq. Washington hizo un pedido de cooperación sin condiciones, que recibió una respuesta contrahegemónica de parte de los países latinoamericanos.

De esta forma, mientras los Estados Unidos vieron en Iraq un nuevo escenario de interés nacional, clave para continuar con su GCT, Latinoamérica -en su mayoría- observó una acción militar injustificada, que además podía transformarse en un precedente para futuras acciones estratégicas en el marco de la política exterior estadounidense.

México y Chile se enfrentaron al *hegemon*, asumiendo los costos de aquello y entendiendo que el actuar del sistema internacional debe hacerse conforme al multilateralismo, pero en este caso, más importante aún, con responsabilidad política y principios. Ahora sabemos que la crisis iraquí concluyó sin que se pudiera demostrar que había armas de destrucción masiva en Iraq, ni los nexos entre el gobierno de Sadam Hussein y Al Qaeda. Los informes y las pruebas resultaron ser falsos o errados, con lo que se infiere que esta fase de GCT se estructuró mediante distintos elementos, siendo uno de los principales el despliegue de *inflación de la amenaza*. Y en este caso, el Consejo de Seguridad fue donde se instaló el relato y el discurso de esta estrategia que llevó a invadir a Iraq.

La OEA fue el espacio internacional donde los Estados Unidos realizaron su principal despliegue diplomático y político para instalar la GCT en América Latina. En un inicio, los Estados miembro apoyaron y solidarizaron con la potencia norteamericana, sin embargo, luego de la invasión a Iraq, la región comenzó a contener y disminuir su colaboración con la potencia hegemónica.

Asimismo, la diplomacia estadounidense no solo ejerció presiones en la OEA para sumar a América Latina a su estrategia antiterrorista, sino que también en los distintos ámbitos y campos de la política exterior con los cuales se relacionaba. Prueba de ello fueron los Tratados de Libre Comercio, transformados en un arma de negociación. Pero las acciones de los países de la región en favor de la GCT, salvo Colombia y algunas naciones centroamericanas, no tuvieron una adhesión mayoritaria.

La GCT fue vista poco a poco como una forma de sometimiento o injerencia en los asuntos internos de los Estados, que llevaba a las naciones a perder espacios de soberanía, lo que fue paulatinamente, y no en forma explícita, haciendo disminuir o diluyendo la colaboración con EE. UU.

Gran parte de América Latina pretendía decididamente apostar por el multilateralismo para disminuir la hegemonía de los Estados Unidos, que históricamente han ejercido su poder en la región con la finalidad de contar con algún peso en la comunidad internacional y no solo situarse permanentemente en la periferia.

Para esta anomalía en la relación histórica de los Estados Unidos con América Latina proponemos el concepto de “cooperación de doble juego”, es decir, mientras se expresa una política declarada, en términos realistas, la política practicada se construyó de una manera diferente. Los países expresaban en el discurso una disposición y voluntad para cooperar con el *hegemón*, aunque en la práctica la dilación y el “hacer nada” fueron estructurando una forma o táctica diplomática que se tradujo en contención, lo cual fue determinante en el rechazo a la GCT.

El desarrollo de este proceso en el seno de la OEA es el mejor ejemplo para confirmar que esta estrategia no fue construida planificadamente, sino que surgió en forma paralela al actuar de los Estados Unidos frente al terrorismo transnacional en distintas partes del planeta. Las operaciones e intervenciones militares con “carta blanca” de los efectivos estadounidenses empezaron a generar resquemores y reeditar temores del comportamiento de los gobiernos estadounidenses en la región durante la Guerra Fría.

Los Estados Unidos comprendió la falta de compromiso de los países de la región al evaluar los resultados en la OEA y el comportamiento de Chile y México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, entre otras instancias. La administración Bush, que tenía varios frentes bélicos abiertos en distintas partes del planeta, evitó la confrontación directa y “castigar” a los países que no adhirieron a la GCT. Es probable que abrir otro conflicto más, en momentos extremadamente complejos, con el incremento del terrorismo a nivel global y las guerras de Afganistán e Iraq, era un despropósito.

La condición de *hegemón* posibilitaba que existiese, en las condiciones post 11-S, la opción para los Estados Unidos de convertirse en una amenaza para América Latina. De hecho, la

llamada “guerra preventiva” era un riesgo para la soberanía y la integridad territorial para los Estados que entraban en conflicto con los Estados Unidos.

El punto esencial que se pudo captar es que la mayoría de las naciones veían con gran preocupación el “relanzamiento de la estrategia hegemónica de los Estados Unidos”, en la cual la GCT era un punto fundamental, pues existía el temor de quedar supeditados a los designios de los Estados Unidos.

Todo lo anterior se refuerza, en el actuar de Chile y México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las posturas de estos países obedecieron a una respuesta semiestructurada de la mayoría de las naciones de América Latina que rechazaron o no adhirieron a la Guerra de Iraq, lo que debilitó no solamente la influencia y el proyecto hegemónico de los Estados Unidos, sino también uno de sus pilares fundamentales: la GCT. Aspecto que también puede ser establecido dentro de una “cooperación de doble juego”.

Pero, en definitiva, la gran batalla de la problemática actual, tanto a nivel internacional como nacional, ligada al terrorismo y violencia política, se dará en el campo de las ideas.

Pero ese es otro capítulo.

## Bibliografía

- A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Rep. of U. N. Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. U.N. Doc. A/59/565 (2004). Recuperado de <http://undocs.org/A/59/565>
- Abdel-Karim, G. (2003). Reflexiones en torno al iythihad (esfuerzo personal) y su papel dentro del pensamiento musulmán. *Revista Española de Filosofía Medieval*, 10, 87. doi: 10.21071/refime.v10i.9251
- Abumalham, M. (2002). *Hermenéutica, Islamismo*. Entrada del Islamismo del Diccionario de hermenéutica, editado por la Universidad de Deusto, 1998. Edición a cargo de A. Ortiz-Osés y P. Lancros. Recuperado de <https://bit.ly/37zKKky>
- Ali, T. (2003). *The Clash of Fundamentalisms. Crusades, Jihads and Modernity*. Segunda edición. Londres: Ediciones Verso.
- Al-Rodhan, N. (2007). *The Five Dimensions of Global Security. Proposal for a Multi-sum Security Principle*. Berlín: LIT Verlag.
- Amadeo, K. (2017). Trade Promotion Authority, Its Pros, Cons and History. Does the President Negotiate Secret Trade Deals? The Balance. Recuperado de <https://www.thebalance.com/trade-promotion-authority-3305899>
- Andreas, P. (2003). "A Tale of Two Borders: The U.S.-Mexico and U.S.-Canada Lines After 9/11". The Center for Comparative Immigration Studies (CCIS). Working Paper n.º 77.
- Annual Country Reports on Terrorism*, United States Code (2006). Recuperado de <https://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2010-title22/USCODE-2010-title22-chap38-sec2656f>
- Asali, Z. (2006). Palestinian secular humanist: Unite! The Daily Star. Libanon. Recuperado de <https://bit.ly/39KQutA>
- Ayubi, Nazih. (1996). *El Islam político. Teorías, tradición y rupturas*. Madrid: Editorial Bellaterra.
- Aznarez, J. J. (22 de febrero de 2003). Aznar abandona México entre críticas y sin el apoyo de un Fox distante. El País. Recuperado de [https://elpais.com/diario/2003/02/22/espana/1045868405\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/02/22/espana/1045868405_850215.html)
- Bagley, B. M. y Horwitz, B. (2007). *Regional Security in the Americas: Past, Present, and Future*. Miami: Miami University.
- Bartolomé, M. C. (1999). *La Seguridad Internacional en el Año 10 después de la Guerra Fría*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- \_\_\_\_\_ (2002). *La Triple Frontera: Principal Foco de Inseguridad en el Cono Sur americano*. *Military Review* (en español), 82, 4, julio-agosto, 61-74.
- Barrientos, F. (2004). La expansión y el fracaso del terrorismo islámico. El portal de la seguridad. Recuperado de [www.segured.com](http://www.segured.com)

- \_\_\_\_\_ (2008). "La política antiterrorista de Estados Unidos, 27-69 Revista Política y Estrategia, publicación trimestral, n.º 110, abril-junio de 2008, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Recuperado de <https://bit.ly/2QPdOhn>
- Batalla, X. (2001). ¿Qué es el islamismo? La Vanguardia. Recuperado de <http://www.lavanguardia.es>
- Benítez, R. (2005). "La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe". En Tulchin, J. S., Benítez, R. y Diamint, R. (Eds.). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libris, pp. 119-142.
- Bergman-Rosamond, A. y Phythian, M. (2012). *War, Ethics and Justice. New perspectives on a post-9/11 world*. Londres: Routledge.
- Bigo, D. (2005). L'impossible cartographie du terrorisme. Cultures & Conflits. Recuperado de <https://bit.ly/35ue8az>
- \_\_\_\_\_ (2008). The Emergence of a Consensus: Global Terrorism, Global Insecurity, and Global Security. En d'Appollonia, A. C y Reich, S. (Eds.). *Immigration, Integration, and Security. America and Europe in Comparative Perspective*. Pittsburg, Pensilvania: University of Pittsburgh Press, pp. 76-94.
- Bilingual Counter-Terrorism Law (28 de diciembre de 2015). Recuperado de <https://bit.ly/2MZ8yGU> [Traducción no oficial]
- Blix, H. (2004). *Disarming Iraq*. Nueva York: Pantheon Books.
- Booth, K. y Dunne, T. (2011). *Terror in Our Time*. Londres: Routledge.
- Botta, P. (2007). *El concepto de "Fundamentalismo Islámico"*. Buenos Aires: Editorial Cemoc.
- Brisard, J.C. (2005). *Zarqawi. The New Face of Al Qaeda*. Nueva York. Other Press.
- Brzezinski, Z. (1998). *The grand chessboard*. Nueva York: Basic Books.
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden de la política mundial*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Bullis, D.R. e Irving R.D. (2013). "Journals Supporting Terrorism Research: Identification and Investigation into Their Impact on the Social Sciences". *College & Research Libraries*, 74(2), 119-129. doi:10.5860/crl-314
- Burgat, F. (1995). *L' islamisme en face*. París: Éditions La Découverte.
- \_\_\_\_\_ (2006). *El islamismo en los tiempos de al-Qaida*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Burgess, J.P. (2012). *Handbook of New Security Studies*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Burke, J. (2003). *Al Qaeda*. Londres: I.B. Tauris. Bush califica los ataques de "actos de guerra" de "un nuevo enemigo" (12 de septiembre de 2001). Recuperado de El País <https://bit.ly/36xEv0A>
- Bush no considerará prisioneros de guerra a los miembros de Al Qaeda en Guantánamo (7 de febrero de 2002). El País. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2002/02/07/actualidad/1013036405\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2002/02/07/actualidad/1013036405_850215.html)

- Bush, G. W. (2002). President Delivers State of the Union Address. The President's State of the Union Address. The United States Capitol. (29 de enero 2002). The White House. Recuperado de <https://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>
- Bush, G. W. (2005). President Discusses War on Terror at National Endowment for Democracy October 6, 2005. Recuperado de <https://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2005/10/20051006-3.html>
- \_\_\_\_\_ (2009). Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008. Recuperado de <https://bit.ly/2QvuR9l>
- Bush promueve resolución contra Iraq (27 de octubre de 2003). La Prensa. Recuperado de [https://impresa.prensa.com/mundo/Bush-promueve-resolucion-Irak\\_0\\_772422795.html](https://impresa.prensa.com/mundo/Bush-promueve-resolucion-Irak_0_772422795.html)
- Buzan, B. (2006) Will the 'Global War on Terrorism' be the New Cold War? *International Affairs*, 28(6), 1101-1108. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/4122087>
- Buzan, B. y Hansen, L. (2008). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver O. y de Wilde, J. (1997). *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Bywaters, C. (2015). "Chile y la invasión a Iraq en 2003". En Artaza R. y Ross, C. (Eds.). *La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile: RIL Editores, volumen 2, pp. 655-665.
- Cabrera, H. M. (2007). Terrorismo con armas de destrucción masiva. Recuperado de <https://bit.ly/2s1UQf5>
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: Editorial CEURA. Recuperado de <https://bit.ly/2QQ9gY2>
- Campanini, M. (2007). "Hermenéutica coránica y Hegemonía Política: El reformismo en el pensamiento islámico". *Revista Internacional de Pensamiento Político*, II Época, vol. 3. Recuperado de <https://bit.ly/2ulnqsB>
- Cano, M. (2010). La Lucha Contra el Terrorismo en el Espacio Iberoamericano. En Díaz, C. M., y Vacas, F. (Dirs.), *Guía del Espacio Iberoamericano de Paz, Seguridad y Defensa* (pp. 67-85). Madrid: IUGM. Recuperado de <https://iugm.es/publicaciones/coleccion/libros-investigacion/?id=170>
- Caro, I. (2001). Movimientos religiosos islámicos en el escenario internacional. Implicancias para las Américas. Trabajo de grado, tesis doctoral. Biblioteca Universidad de Santiago, Santiago de Chile.
- Carr, E.H. (1939). *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. Londres: Palgrave Macmillan, edición revisada de 1946.
- Carré, O. (2006). *Islam. Civilizaciones y sociedades*. Segunda edición compilada por Paul Balta. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

- Castillo, A. (18 de marzo de 2003). Vicente Fox rechaza la decisión de EU y lamenta el camino de la guerra. *Crónica.com.mx*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2003/54837.html>
- Cepedello Boiso, J. (2010). *Hermenéutica del Corán y reformismo político islámico en el pensamiento de Muhammad Arkoun*. Web. Recuperado de <http://institucional.us.es/revistas/fragmentos/8/ART%202.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2011). *Mohammed Arkoun y la crítica de la razón jurídica islámica*. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Recuperado de <https://bit.ly/2tFdp95>
- Chávez, A. (2015). Religión y relaciones internacionales: Del exilio a la construcción de un modelo internacionalista teológico. *Revista de El Colegio de San Luis, Nueva época*, año V, número 9, enero a junio de 2015. Recuperado <http://www.scielo.org.mx/pdf/rcsl/v5n9/1665-899X-rcsl-5-09-00180.pdf>
- Chile confía que Bush seguirá enfrentando el caso Iraq a través de la ONU. *Radio Cooperativa*, 27 de septiembre de 2002. Recuperado de <https://bit.ly/2s1V9Xh>
- Chomsky, N. (2006). *Ambiciones Imperiales*. Barcelona: Ediciones Península.
- \_\_\_\_\_ (2007). Terrorism, American Style. *World Policy Journal*, 24(1), 44-45. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40210070>
- \_\_\_\_\_ (23 de marzo de 2010) "The evil scourge of terrorism": Reality, construction, remedy. Texto de lectura entregado en la Sociedad Internacional Erich Fromm. Recuperado de <https://chomsky.info/20100323/>
- Código Penal Federal de México [CPF], Diario Oficial de la Federación [D.O.F] 14-8-1931, últimas reformas D.O.F 9-3-2018 (Méx.). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>
- Collins, A. (2009). *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Corbain, H. (1994). *Histoire de la philosophie islamique*. París: Folio.
- Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, May 16, 2005, C.E.T.S. n.º 196. Recuperado de <https://www.coe.int/en/web/conventions/fulllist//conventions/treaty/196>
- Cox, M. (2007). Still the American Empire. *Political Studies Review*, 5, 1-10.
- \_\_\_\_\_ (2010). Un mundo en transición: 1989-2009. *Anuario Internacional CIDOB*, n.º 1, 13-22.
- Cox M. y Kitchen N. (2009). "Illusions of empire and the spectre of decline". En Palmar, I., Miller L. B., y Ledwidge M. (Eds.), *New Directions in US Foreign Policy*. Abingdon: Routledge, pp. 241-250.
- Cramer, J. K. y Thrall, A. T. (2011). *Why Did the United States Invade Iraq?* Nueva York: Routledge.

- Crenshaw, M. (1990). "The Logic of Terrorism: Terrorist Behaviour as a Product of Strategic Choice". En Reich, W. (Ed.). *Origins of Terrorism*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, pp. 7-24.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Terrorism and Global Security!". En Crocker, C., Hampston, F. y All, P. (Eds.). *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, pp. 67-82.
- Croft, S. (2006). *Culture, Crisis and America's War on Terror*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cruickshank, P. (2012). *Al Qaeda. Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge.
- Cuéllar, P. (2013). El día que Chile le dijo "No" a Estados Unidos: El camino para la firma del TLC y la Guerra de Iraq. Tesis de pregrado. Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/132703>
- Daase, C., y Kessler, O. (2007). Knowns and Unknowns in the 'War on Terror': Uncertainty and the Political Construction of Danger. *Security Dialogue*, 38(4), 411-434. doi: 10.1177/0967010607084994
- De Aristegui, G. (2004). *El islamismo contra el islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista*. Barcelona: Ediciones B.
- De Graaff, N. y van Apeldoorn B. (2010). Varieties of US Post-Cold War Imperialism: Anatomy of a Failed Hegemonic Project and the Future of US Geopolitics. *Critical Sociology*, 34(40), 403-427.
- De la Corte, L. (2007). Breve guía sobre la amenaza yihadista. *Athena Paper*, Vol. 2, n.º 2, 39-56.
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2017). *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*. Recuperado de <https://www.hsdl.org/?view&did=799027>
- Desai, M. (2007). *Rethinking Islamism*. Londres: I.B. Tauris.
- Díaz Martínez, H. (2009). Análisis Crítico del Discurso de Dos Noticias en Prensa Sobre Presuntos Integrantes de las FARC en la Universidad. Proyecto de trabajo de grado Código: 449779. Recuperado de <https://bit.ly/2tsG6X0>
- Domínguez, J. I. (2010). "The Changes in the International System during the 2000s". En Domínguez, J. I. y Fernández de Castro, R. (Eds.). *Contemporary U. S.-Latin American Relations*. Nueva York: Routledge, pp. 1-16.
- Easson, J. J. y Schmid, A. P. (2011). Appendix 2.1: 250-plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism [Compilación]. En Schmid, A. P. (Ed.). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Abingdon: Routledge, pp.39-98.
- Eguízabal, C. (2010). "The United States and Central America since 2000". En Domínguez, J. I. y Fernández de Castro, R. (Eds.). *Contemporary U. S.-Latin American Relations*. Nueva York: Routledge, pp. 64-82.

- Ekaizer, E. (14 de julio de 2004). "La guerra de Iraq fue fruto de una decisión política, no de la información". Entrevista a Adolfo Aguilar Zinser. *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/2Qul6YP>
- Ekaizer, E. (8 de julio de 2005). "El último combate de Adolfo Aguilar Zinser". *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/2QPJ4Ni>
- Eliassen Restad, H. (2012). "Old Paradigms in History Die Hard in Political Science: US Foreign Policy and American Exceptionalism". *American Political Thought*, 1(1), 53-76.
- Elorza, A. (2002). *Umma. El integrismo en el Islam*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2006). *La yihad: el sexto pilar del Islam*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo. Recuperado de <https://bit.ly/2ZTYC6I>
- Escobar Stemmann, J. (2013). *El Despertar Árabe y los activismos Introducción islámicos*. Recuperado de <file:///E:/Desktop/Dialnet-ElDespertarArabeYLosActivismosIslamicos-4473587.pdf>
- Escobar, J. J. (2005). *El salafismo en Europa*. *Política Exterior*, volumen 19. Recuperado de <https://bit.ly/37FtzxX>
- Esparza, J. (2015). *Historia de la Yihad. Catorce siglos de sangre en el nombre de Alá*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Espósito, J. (2003). *Guerra profanas. Terror en nombre del islam*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Islam. Pasado y presente de las comunidades musulmanas*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Étienne, B. (1996). *El islamismo radical*. Madrid: Siglo XXI Editores de España.
- Fernandois, J. (1998). ¿Peón o actor? Chile en la guerra fría. *Revista Estudios Públicos* (n.º 72): 149- 171. Recuperado de <https://www.cepchile.cl/peon-o-actor-chile-en-la-guerra-fria-1962-1973/cep/2016-03-03/183734.html>
- Fernández de Mosteyrín, L. (2016). Los debates sobre el terrorismo bajo el signo de la Guerra contra el Terror: aportaciones desde la Sociología Política. *Relaciones Internacionales*, 0(32), 143-165. Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5317/5755>
- Fernández-Montecinos, F. (2011). *Entender la Guerra en el Siglo XXI*. Madrid: Editorial Complutense.
- Fishel, K. L. (2002). Challenging the Hegemon: Al Qaeda's Elevation of Asymmetric Insurgent Warfare On to the Global Arena. *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, 11(2-3), 285-298. doi: 10.1080/0966284042000279045
- Fox, V. y Allyn, R. (2007). *Revolution of Hope. The Life, Faith, and Dreams of a Mexican President* [versión Kindle DX]. Recuperado de <https://www.amazon.com/Revolution-Hope-Dreams-Mexican-President/dp/0670018392>

- Frachon, A. y Vernet, D. (2006) *La América mesiánica. Los orígenes del neoconservadurismo y las guerras del presente*. Barcelona: Paidós.
- Fuente, G. (2003). Reflexiones en torno al ijtihad (esfuerzo personal) y su papel dentro del pensamiento musulmán. Recuperado de <https://bit.ly/2QrcTVE>
- Fuentes, C. y Rojas, F. (2003). El patio trasero: Estados Unidos y América Latina pos-Iraq. *Nueva Sociedad*, 185, 64-82. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/el-patio-trasero-estados-unidos-y-america-latina-pos-irak/>
- Fukuyama, F. (2006). *America at the Crossroads*. Nueva York: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). *América en la encrucijada*. Barcelona: Ediciones B.
- Gamarra, Y. (2007). Dimensiones del pluralismo religioso. La defensa preventiva contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva: una crítica razonada. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 77, mayo-junio de 2007, pp. 227-251. Recuperado de <https://bit.ly/2tyvshr>
- Geltzer, J. (2011). *US Counter-Terrorism Strategy and al-Qaeda Signalling and the Terrorist World-View*. Londres y Nueva York: Routledge.
- George Bush's Speech to the UN General Assembly (12 de septiembre de 2002). *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2002/sep/12/iraq.usa3>
- Gray, J. (2004). *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*. Buenos Aires. Paidós.
- Golder, B. y Williams, G. (2006). Balancing National Security and Human Rights: Assessing the Legal Response of Common Law Nations to the Threat of Terrorism. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(1), 43-62. doi: 10.1080/13876980500513335
- González, E. (2013). *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo*. Barcelona: Crítica.
- EE.UU. rechaza el plazo de tres semanas para desarmar a Iraq propuesto por Chile. *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/36wU3l5>
- Guida, M. (2010). "La política exterior neoconservadora de Estados Unidos. Cambios, continuidades y perspectivas". *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 91, 197-220.
- Gunaratna, R. (2003). *Al Qaeda. Viaje al Interior del Terrorismo Islamista*. Barcelona: Servidoc.
- Gunning, J. y Jackson, R. (2011). What's so 'religious' about 'religious terrorism'? *Critical Studies on Terrorism*, 4(3), 369-388. doi: 10.1080/17539153.2011.623405
- Gunning, J. (2009). "Social movement theory and the study of terrorism". En Jackson, R., Breen Smyth, M. y Gunning, J. (Eds.). *Critical Terrorism Studies. A new research agenda*. Abingdon: Routledge, pp. 156-178.
- Gunning, J. y Toros, H. (2009). "Exploring a critical theory approach to terrorism studies". En Jackson, R., Breen Smyth, M. y Gunning J. (Eds.). *Critical Terrorism Studies. A new research agenda*. Abingdon: Routledge, pp. 87-108.

- Hafez, M. M. (2007). *Suicide Bombers in Iraq. The Strategy and Ideology of Martyrdom*. Washington, D.C.: Institute of Peace.
- Halliday, F. (2001). El fundamentalismo en el mundo contemporáneo. *Webislam*, n.º 14. Recuperado de <http://www.webislam.com>
- Harman, C. (2004). "Islam, Imperialismo y Resistencia Uruguay". *Revista socialismo internacional, publicación teórica y política trimestral Izquierda Revolucionaria*, n.º 7.
- Hassan, O. (2010). Constructing crises, (In)securitising terror: the punctuated evolution of EU counter-terror strategy. *European Security*, 19:3, 445-466. DOI: 10.1080/09662839.2010.526935
- Haynes, J. (2012). *Religious Transnational Actors and Soft Power*. Burlington, VT: Ashgate.
- Heine, J. (2003). ¿Nuevo imperio , viejo patio trasero? Los Estados Unidos, América Latina y la guerra de Iraq. *Estudios Internacionales*, 36(142), 97-111.
- Heng, Y. y McDonagh, K. (2009). *Risk, Global Governance and Security. The Other War on Terror*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Hillel, F. y Efraim, I. (2009). *Radical Islam and International Security Challenges and Responses*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Hirst, M. (2004). La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional. En Hirst, M., Pérez, C., Russell, R. y Tokatlian, J. G. (Eds.). *Imperio, Estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Altamira.
- \_\_\_\_\_ (2010). "América Latina-EUA em tempos de pós-Guerra Fria". *Revista USP*, (84), 24-37.
- Hobsbawm, E. (2007). *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica.
- Hoffman, B. (2002). Rethinking Terrorism and Counterterrorism Since 9/11. *Studies in Conflict & Terrorism*, 25(5), 303-316. doi: 10.1080/105761002901223
- \_\_\_\_\_ (2003). *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 26. Philadelphia University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Inside Terrorism*. Nueva York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (2011). In Celebration of Walter Laqueur's 90th Birthday: Reflections on His Contributions to the Study of Terrorism and Guerrilla Warfare. *Studies in Conflict & Terrorism*, 34(9), 667-671. doi: 10.1080/1057610X.2011.594942
- Hoffman, B. y McCormick, G. H. (2004). Terrorism, Signaling and Suicide Attack. *Studies in Conflict & Terrorism*, 27(4), 243-281. doi: 10.1080/10576100490466498
- Houen A. (2014). Introduction: States at war and modes of war since 9/11. En Houen, A. (Ed.). *States of War since 9/11: Terrorism, sovereignty and the War on Terror*. Abingdon: Routledge.
- Hough, P. (2004). *Understanding Global Security*. Londres y Nueva York: Routledge.

- Huizar, J. A. (2014). *Hermenéutica religiosa*. Recuperado de <http://www.inesle.gob.mx/Investigaciones/2014/214%20Hermeneutica%20Religiosa.pdf>
- Huntington, S. (1993). *Samuel P. Huntington's. The clash of civilizations?* Nueva York: Foreign Affairs.
- Ikenberry, G. (2002). America's Imperial Ambition. *Foreign Affairs*, 81(5), 44. doi: 10.2307/20033268
- Iraq: ¿Qué pueden o deben hacer México y Chile? (3 de marzo de 2003). BBC Mundo. Recuperado de <https://bbc.in/35ug42P>
- Jackson, R. (2005). *Writing the war on terrorism: Language, politics and counter-terrorism*. Manchester: Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). *An Argument for Terrorism. Perspectives on Terrorism*, 2(8), 25-32. Recuperado de <https://bit.ly/35pT7h3>
- \_\_\_\_\_ (2011). In defence of 'terrorism': finding a way through a forest of misconceptions. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 3(2), 116-130. doi:10.1080/19434472.2010.512148
- Jackson, R. and Sinclair, S. (2012). *Contemporary Debates on Terrorism*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Jarvis, L. (2008). Times of Terror: writing temporality into the War on Terror. En *Critical studies on terrorism*, 1(2), 245-262.
- Jenkins, B. (2017). Bush, Obama and Trump: The Evolution of U.S. Counterterrorist Policy Since 9/11. International Institute for Counter-Terrorism. Recuperado de <https://bit.ly/2N2kSpC>
- Jervis, R. (2009). "Understanding beliefs and threat inflation". En Thrall, A. T., y Cramer, J. K. (Eds.). *American Foreign Policy and The Politics of Fear: Threat Inflation since 9/11*. Nueva York: Routledge, pp. 16-39.
- Jervis, R. (2011). "Force in our times". *International Relations*, 25(4), pp. 403-425.
- Jiménez, M. (2007). *Cristianismo en el mundo*. Letras Libres, n.º 7. Recuperado de <https://bit.ly/2MWo9a7>
- Johnson, R. (2008). *Victory and Identity*. En Christie, K. (Ed.), *United States Foreign Policy and National Identity in the 21st Century* (pp. 3-19). Abingdon: Routledge.
- Jordán, J. (2011). "Un estudio preliminar sobre las tendencias del terrorismo yihadista en Europa", en CESEDEN, *La influencia social del Islam en la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 205-233.
- Kagan D., Schmitt, G. y Donnelly T. (2000). *Rebuilding America's Defense. Strategy, Forces and Resources For a New Century. A Report of The Project for the New American Century*. Recuperado de <https://bit.ly/2QvjuOp>
- Kane, T. y Lonsdale, D. (2011). *Understanding Contemporary Strategy*. Abingdon, Oxon, Nueva York: Routledge.
- Kaplan, J. (2012). *Terrorist Groups and the New Tribalism. Terrorism's Fifth Wave*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Karp, R., Karp, A. y Terriff, T. (2009). *Insurgency and the Future of Armed Conflict Debating Fourth-Generation Warfare*. Londres y Nueva York: Routledge.

- Kelsen, H. (2009). *La Teoría Pura del Derecho*. Cuarta edición. Buenos Aires: Eudeba.
- Keohane, R.O. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. O. (2002). The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the «Liberalism of Fear». En *Dialog-IO*, 29-43. Recuperado de <https://bit.ly/2sPCMoE>
- \_\_\_\_\_ (2004) *Theory and International Institutions*. Conversations with History; Institute of International Studies, UC Berkeley. Recuperado de <https://bit.ly/2twP9Gg>
- Kepel, G. (2001). *La yihad. Expansión y declive del islamismo*. Barcelona: EdicionesPenínsula.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Fitna: Guerre au coeur de l'islam*. París: Gallimard.
- Kolodziej, E. A. (2005). *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krause, K. (1996). "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods". *Mershon International Studies Review*, 40, 229-25.
- La política exterior la decide Fox: Derbez, al asumir la SER (15 de enero de 2003). *Proceso*. Recuperado de <https://bit.ly/2tAk1FQ>
- Lacey, J. (2008). *The Canons of Jihad*. Annapolis: Naval Institute Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). *A Terrorist's Call to Global Jihad*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Lagos, R. (2003). Discurso del Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar. Biblioteca del Congreso Nacional, Chile. Recuperado de <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10560/5/20030521.pdf>
- Lagos, R., Hounshell, B. y Dickinson, E. (2012). *The Southern Tiger: Chile's Fight for a Democratic and Prosperous Future* [versión e-book en Scribd]. Recuperado de <https://bit.ly/36FAC3a>
- Laqueur, W. (2004). *No end to war. Terrorism in the Twenty-First Century*. Londres: The continuum International Publishing Group Ltd.
- Lawrence, B. (2007). *Mensajes al mundo. Los manifiestos de Osama bin Laden*. Madrid: Foca Ediciones.
- League of Arab States (abril, 1998). The Arab Convention for the Suppression of Terrorism (United Nation English translation service Trans.). Recuperado de [http://www.unodc.org/images/tldb-f/conv\\_arab\\_terrorism.en.pdf](http://www.unodc.org/images/tldb-f/conv_arab_terrorism.en.pdf) [Traducción no oficial]
- Levitt, M. (2007). *Politics, charity and terrorism in the service of Jihad*. New Haven: Yale University Press.
- Levush, R. (15 de julio de 2016). Israel: New Comprehensive Counterterrorism Legislation Adopted. Recuperado de <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/israel-new-comprehensive-counterterrorism-legislation-adopted/>
- Lewis, B. (2003). *La crisis del islam. Guerra Santa y Terrorismo*. Barcelona: Ediciones B.

- Ley n.º 18314, mayo 7, 1989. Diario Oficial [D.O.] (Chile). Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29731>
- Lispchutz, R.D. (Ed.) (1995). *Securitization and Desecuritization in On Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- Lock, E. (2008). The complex fate of being America: the constitution of identity and the politics of security. En Christie, K. (Ed.). *United States Foreign Policy and National Identity in the 21st Century*. Abingdon: Routledge, pp. 66-81.
- Maher, S. (2016). *Salafi-Jihadism. The history of an Idea*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mares D. R. (2004). "El multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post 11 de septiembre: ¿Ha habido algún cambio?". En Fuentes, C. (Ed.). *Bajo la Mirada del Halcón*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- \_\_\_\_\_ (2012). Chapter Four: Preserving the illusion: managing conflict in Latin America. *Adelphi Series*, 52(429), 129-168. doi: 10.1080/19445571.2012.688440
- \_\_\_\_\_ (2016). "The Zone of Violent Peace". En Suárez, M. A. G., Duarte, R. y Weiffen, B. (Eds.). *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 225-246. doi: 10.1057/978-1-137-57382-7
- Mauer, V. y Dunn Cavelt, M. (2009). *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge.
- Mearsheimer, J. J. (19 de mayo de 2005). Hans Morgenthau and the Iraq War: Realism versus Neo-Conservatism. Recuperado de <http://mearsheimer.uchicago.edu/pub-affairs.html>
- Mejías, S. (2008). La COOP: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones. Recuperado de <https://bit.ly/2N0ZvoL>
- México y Chile trabajan sobre una "tercera vía" que desarmaría a Iraq y evitaría una guerra (7 de marzo de 2003). Libertad Digital. Recuperado de <https://www.libertaddigital.com/mundo/mexico-y-chile-trabajan-sobre-una-tercera-via-que-desarmaria-a-irak-y-evitaria-una-guerra-1275753406/>
- Miles, A. (2013). *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*. Nueva York: Routledge.
- Mires, F. (2005). *El islamismo. La última guerra mundial*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among nations*. Nueva York: A.A. Knopf.
- \_\_\_\_\_ (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. 6ta ed. Revisada por Kenneth W. Thompson. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Muñoz, H. (2005). *Una guerra solitaria. La historia secreta de EE.UU. en Iraq, la polémica en la ONU y el papel de Chile*. Santiago de Chile: Debate.
- Muñoz-Alonso, A. (2006). Política exterior e interés nacional (p.134). Recuperado de <https://bit.ly/2Fq09YK>

- Narcia, E. (21 de febrero de 2003). México y España hablan de Iraq. BBC Mundo. Recuperado de <https://bbc.in/2Fuwe1m>
- National Antiterrorism Committee (2016). Federal Law NO. 35-FZ Of 6 March 2006 ON Counteraction Against Terrorism. Web. [Traducción de la legislación]. Recuperado de <http://en.nac.gov.ru/federal-law-no-35-fz-6-march-2006-counteraction-against-terrorism.html>
- Neal, A. (2011). *Exceptionalism and the Politics of Counter-Terrorism. Liberty, Security and the War on Terror*. Abingdon, Oxon, Nueva York: Routledge.
- Olivier, R. (2002). *L'islam mondialisé*. París: Editions du Seuil.
- Organización de los Estados Americanos (21 de septiembre de 2001). Declaración de solidaridad de la Casa de las Américas. Vigésimo tercera reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Washington, D.C. Recuperado de [http://www.oas.org/oaspage/crisis/declaracion\\_es.htm](http://www.oas.org/oaspage/crisis/declaracion_es.htm)
- \_\_\_\_\_ (21 de septiembre de 2001). Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Vigésimo tercera reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Washington, D.C. Recuperado de <http://www.oas.org/oaspage/crisis/rc.23s.htm>
- \_\_\_\_\_ (3 de junio de 2002). Convención Interamericana contra el terrorismo. Trigésimo Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, primera sesión plenaria: Barbados. Recuperado de <https://bit.ly/2sPC9eM>
- \_\_\_\_\_ (4 de junio de 2002). Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. Trigésimo Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, cuarta sesión plenaria: Barbados. Recuperado de <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>
- \_\_\_\_\_ (24 de enero de 2003). Comité Interamericano contra el Terrorismo. Declaración de San Salvador sobre el Fortalecimiento de la Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo. Tercer Periodo Ordinario de Sesiones, Sexta Sesión Plenaria: El Salvador. Recuperado de <https://bit.ly/39MDF1W>
- \_\_\_\_\_ (10 de junio de 2003). Apoyo al trabajo del Comité Interamericano contra el terrorismo. Trigésimo Tercer Periodo Ordinario de Sesiones, cuarta sesión plenaria: Chile. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres\\_1940.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres_1940.htm)
- \_\_\_\_\_ (10 de junio de 2003). La protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Trigésimo Tercer Periodo Ordinario de Sesiones, cuarta sesión plenaria: Chile. Recuperado de <https://bit.ly/36wCmlI>
- \_\_\_\_\_ (30 de enero de 2004). Comité Interamericano contra el Terrorismo. Declaración de Montevideo. Cuarto Periodo Ordinario de Sesiones, Quinta Sesión Plenaria: Uruguay. Recuperado de <https://www.osce.org/es/atu/24897?download=true>

- \_\_\_\_\_ (17 de febrero de 2005). Comité Interamericano contra el Terrorismo. Declaración de Puerto España sobre el Fortalecimiento de la Cooperación sobre Estrategias para Sustentar y Avanzar en la Lucha Hemisférica contra el Terrorismo. Quinto Periodo Ordinario de Sesiones, Tercera Sesión Plenaria: Trinidad y Tobago. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_de\\_Puerto\\_Espa%C3%B1a.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Puerto_Espa%C3%B1a.pdf)
- \_\_\_\_\_ (7 de junio de 2005). Apoyo al trabajo del Comité Interamericano contra el terrorismo. Trigésimo Quinto Periodo Ordinario de Sesiones, cuarta sesión plenaria: Estados Unidos. Recuperado de <https://bit.ly/2QTRzqF>
- Orti Pérez, J.M. (2003). Islam y democracia. Boletín de información, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, CESEDEN, n.º 280, pp. 36-63. Recuperado de <http://mpr.bage.es/cgi-bin/koha/opac-ISBDdetail.pl?biblionumber=135770#>
- Ortiz, E. (2000). *El estudio de las relaciones internacionales*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Parra, A. (2006). La cuestión del islamismo y la izquierda mundial. Rebelión. Recuperado de <https://bit.ly/2ukrNnC>
- Phares, W. (2005). *Future Jihad: Terrorist Strategies Against America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006. Diario Oficial de la Federación [DOF] 30-5-2001 (Méx.) Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Presidente Lagos afirmó que plazo para desarme de Iraq es insuficiente (8 de marzo de 2003). Recuperado de <https://bit.ly/39Nc3Km>
- Project for New American Century (2000). *Rebuilding America's Defenses, Strategy Forces and Resources For a New Century*. Recuperado de <https://bit.ly/2ZZCZ4P>
- Quinn, A. (2010). *US Foreign Policy in Context: National ideology from the Founders to the Bush Doctrine*. Nueva York: Routledge.
- Ramadan, T. (2000). *El reformismo islámico*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Ranstorp, M. y Wilkinson, P. (Eds.) (2008). *Terrorism and Human Rights*. Abingdon: Routledge.
- Rapoport, D. C. (2004). "The four waves of modern terrorism". En Cronin, A. K. y Ludes, J. M. (Eds.). *Attacking Terrorism, Elements of a Grand Strategy*. Washington, DC: Georgetown University Press, pp. 46-73.
- \_\_\_\_\_ (2008). "Terrorism". En Kurtz, L. R. (Ed.). *Encyclopedia of violence, peace and conflict*. Segunda edición. Oxford: Elsevier Science & Technology, pp. 2087-2104.
- Rashid, A. (2002). *Jihad. The Rise of militant Islam in Central Asia*. Washington, D.C.: Yale University.
- Rechazan México y Chile nueva resolución sobre Iraq (27 de febrero de 2003). El Universal. Recuperado de <https://bit.ly/2ZXc8X3>

- Reinares, F. y Elorza, A. (2004). *El Nuevo Terrorismo Islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Renshon, S. A. (2007). "The Bush Doctrine Considered". En Renshon, S. A. y Suedfeld, P. (Eds.). *Understanding the Bush Doctrine: Psychology and Strategy in an Age of Terrorism*. Nueva York: Routledge, pp. 1-38.
- Ricoeur, P. (2008). *Hermenéutica y acción. De la hermenéutica del texto a la hermenéutica de la acción*. Tercera edición. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez, A. (2008). Vicisitudes de la política exterior y la seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos al inicio del siglo XXI. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7(8), 147-172. Recuperado de [www.redalyc.org/articulo.oa?id=96060809](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96060809)
- Ross, C. y Montaner, G. (2017). "La Agenda de los Estudios de Seguridad Post 9/11: ¿De qué y quiénes hablan?". *Revista Relaciones internacionales. Estrategia, seguridad*, vol. 12, n.º 2, Bogotá, julio-diciembre de 2017. Recuperado de <https://bit.ly/37KY31R>
- Roy, O. (1990). *Islam and resistance in Afghanistan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Genealogía del islamismo*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- \_\_\_\_\_ (2003). *El islam mundializado*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos". En Lagos, R. (Comp.). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp. 209-235.
- S.C. Res 1566 (Oct 8, 2004). Recuperado de [undocs.org/S/RES/1566\(2004\)](http://undocs.org/S/RES/1566(2004))
- S.C. Res. 1441 [versión en español] (8 de noviembre de 2002). Recuperado de [http://undocs.org/S/RES/1441\(2002\)](http://undocs.org/S/RES/1441(2002))
- Sageman, M. (2004). *Understanding Terror Networks*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Sahanan, T. (2016). "The definition of terrorism". En Jackson, R. (Ed). *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*. Abingdon: Routledge, pp. 223-245.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 56, pp. 7-52. Recuperado de [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/Salomon.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf)
- Sánchez, F. (2009). Waltz y Keohane sobre el 11-S y la intervención en Iraq. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 67-75. doi: 10.18359/ries.146
- Saul, B. (2006). *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Scheuer, M. (2011). *Osama Bin Laden*. Nueva York: Oxford University Press.

- Schiavon, J. (2004). Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la Guerra contra Iraq. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 70, 195-222. Recuperado de <https://bit.ly/35sgc2H>
- Schmid, A. P. (Ed.) (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Nueva York: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2011). "The definition of terrorism". En Schmid, A. P. (Ed.). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Abingdon: Routledge, pp. 99-158.
- Schmidt, B.C. y Williams M. C. (2008). "The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists". *Security Studies*, volumen 17. Londres: Issue Taylor & Francis Group.
- Segura, A. (2001). *Más allá del islam*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serbin A., y Serbin Pont, A. (2016). Cooperative Security and Regional Governance. En Mares, D. y Kacowicz, A. M. (Eds.). *Routledge Handbook of Latin American Security*. Abingdon: Routledge, pp. 127-137.
- Shafir, G. y Shairer, C. E. (2013). "The war on terror as political moral panic". En Shafir, G., Meade, E. y Aceves, W. J. (Eds.). *Lessons and Legacies of the War on Terror: From moral panic to permanent war*. Abingdon: Routledge, pp. 9-46.
- Shicheng, Xu (2006). "El nuevo imperio y la nueva hegemonía norteamericana". En Boron, A. y Lechini, G. (Comps.). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 137-143. Recuperado de <https://bit.ly/2ZVj478>
- Sierra Bravo, Restituto. (2001). *Técnicas de la investigación social: Teorías y ejercicios*. 14va. edición. Madrid: Paraninfo.
- Sobre el acuerdo migratorio, "no habrá enchilada completa": Castañeda (10 de enero de 2002). Proceso.
- Stampnitzky, L. (2013). *Disciplining Terror: How Experts Invented "Terrorism"*. Nueva York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Can Terrorism Be Defined?* En Stohl, M., Englund, S. y Burchill, R. (Eds.). *Constructions of Terrorism*. Oakland, California: University of California Press, pp.11-20.
- Stohl, M. (2008). The Global War on Terror and State Terrorism. *Perspectives on Terrorism*, 2(9), 4-10. Recuperado de [www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/48](http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/48)
- Stout, M. E., Huckabey, J. M., Schindler, J. R. y Lacey, J. (2008). *The Terrorist Perspectives Project*. Annapolis, MD: Naval Institute Press.
- Svendsen, A. (2012). *Intelligence Cooperation and the War on Terror. Anglo-American Security Relations after 9 /11*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Thrall, A. T. and Cramer. J. K. (2009). *American Foreign Policy and The Politics of Fear Threat Inflation since 9/11*. Abingdon, Oxon, Nueva York: Routledge.

- Toros, H. (2012). *Terrorism, Talking and Transformation: A Critical Approach*. Abingdon: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Terrorism, Counterterrorism, and Conflict Resolution: Building Bridges*. Recuperado de <https://kar.kent.ac.uk/58606/>
- Trade Promotion Authority [Archivo MP4] (4 de abril de 2002). Recuperado de <https://www.c-span.org/video/?169456-1/trade-promotion-authority>
- Trujillo, P. (2013). *América Latina: la Organización de los Estados Americanos y el terrorismo global*. Tesis doctoral inédita. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid. Recuperado de <https://bit.ly/2QPkGw>
- Tsui, C-K. (2017). *Clinton, New Terrorism and the Origins of the War on Terror*. Abingdon: Routledge.
- Ugarte, J. M. (2014). *Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana*. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* Recuperado de: <file:///E:/Desktop/DialnetPanoramaDeLaInteligenciaCriminalLatinoamericanaDes5407253.pdf>
- U.N. GAOR, 56th Sess., 23th plen. mtg., U.N. Doc. A/56/PV.23 [versión en español] (8 de octubre de 2001). Recuperado de <http://undocs.org/es/A/57/PV.20>
- \_\_\_\_\_ 57th Sess., 20th plen. mtg. at 15, U.N. Doc. A/57/PV.20 [versión en español]. (12 de septiembre de 2002). Recuperado de <http://undocs.org/es/A/57/PV.20>
- \_\_\_\_\_ Doc. A/57/49 Dec. 57/402 (Vol. II), at 5 [versión en español]. (27 de septiembre de 2002). Recuperado de <https://bit.ly/35pv16c>
- U.N. SCOR, 57th Sess., 4644th mtg., U.N. Doc. S/PV.4644 [versión en español] (8 de noviembre de 2002). Recuperado de <http://undocs.org/en/S/PV.4644>
- \_\_\_\_\_ 58th Sess., 4692nd mtg., U.N. Doc. S/PV.4692 [versión en español] (27 de enero de 2003). Recuperado de <https://undocs.org/en/S/PV.4692>
- \_\_\_\_\_ 58th Sess., 4701st mtg., U.N. Doc. S/PV.4701 [versión en español] (5 de febrero de 2003). Recuperado de <http://undocs.org/S/PV.%204701>
- \_\_\_\_\_ 58th Sess., 4707th mtg., U.N. Doc. S/PV.4707 [versión en español] (14 de febrero de 2003). Recuperado de <http://undocs.org/es/S/PV.4707>
- \_\_\_\_\_ 58th Sess., 4714th mtg., U.N. Doc. S/PV.4714 [versión en español] (14 de febrero de 2003). Recuperado de <http://undocs.org/S/PV.4714>
- \_\_\_\_\_ Spain, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution, U.N. Doc. S/2003/215 Provisional (7 de marzo de 2003). Recuperado de <https://usiraq.procon.org/sourcefiles/US.UK.draft.2003.pdf>

- U.N. Secretary-General, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, U.N. Doc. A/59/2005 (17 de marzo de 2005). Recuperado de <http://undocs.org/A/59/2005>
- United Nations, Security Council Resolution. 4370 meeting. Resolución 1368, 2001 S/RES/1368 (12 de septiembre de 2001). Recuperado de <https://undocs.org/es/S/RES/1368%20%282001%29>
- United Nations, Secretary-General, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, U.N. Doc. A/59/2005 (21 de marzo de 2005). Recuperado de <http://undocs.org/A/59/2005>
- United Nations, Security Council Resolution. 5053 meeting. Resolución 1566, 2004. S/RES/1566 (8 de octubre de 2004). Recuperado de [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1566%20%282004%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566%20%282004%29)
- US Department of State, (2002). Documento “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América “. Recuperado de <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- Vásquez, J. (2013). Relaciones internacionales. México, D.F.: Editorial Limusa / Grupo Noriega Editores de Colombia.
- Vaquero, F. (2003). *El Islam Wahhabita*. Arbil. Web. Recuperado de [http://www.arbil.org/\(66\)wahh.htm](http://www.arbil.org/(66)wahh.htm)
- Velázquez, R. (2008). Balance General de la Política Exterior de México, 2000-2006. Foro Internacional, 49(1-2), 81-122. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916819005> |
- Velázquez, R. y Schiavon, J. A. (2008). “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?”. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 6(8), 61-85.
- Vélez de Berliner, M. (2016). “The Middle East and Latin America: implications for Latin America’s security”. En Mares, D. y Kacowicz, A. M. (Eds.). *Routledge Handbook of Latin American Security*. Abingdon: Routledge, pp. 313-323.
- Venegas, J. M. (8 de enero de 2003). Castañeda renunció, confirma Fox. La Jornada. Recuperado de <https://bit.ly/2ZUH7D8>
- Vidino, L. (2010). *The New Muslim Brotherhood in the West*, Nueva York: Columbia University Press.
- Villarroel, G. (14 de marzo de 2003). Lagos propone nuevo plan para Iraq. BBC Mundo. Recuperado de <https://bbc.in/2uqA8pZ>
- Wæver, O. (1995). *Securitization and desecuritization*, en R. D. Lipschutz (Ed.), *On Security* (pp. 46-87). Columbia University Press.
- Waltz, K.N. (1992). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Weiffen, B., Wehner, L. y Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and Unasur. *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389. doi: 10.1177/2233865913503466

- Weinberg L., Pedahzur A. y Hirsch-Hoefl S. (2004). The Challenges of Conceptualizing Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 16(4), 777-794. doi: 10.1080/095465590899768
- Wilkinson, P. (2011). *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*. Tercera edición. Abingdon: Routledge.
- Williams, M. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47(4), 511-531. doi: 10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x
- Williams, P. D. (2008). "Security Studies, 9/11 and the long war". En Bellamy, A. J., Bleiker R., Davies, S. E. y Devetak, R. (Eds.). *Security and the War on Terror*. Abingdon: Routledge, pp. 9-24.
- Woodward, B. (2004). *Plan de Ataque*. Buenos Aires: Planeta.
- Wright, L. (2006). *The Looming Tower: Al Qaida's Road to 9/11*. Nueva York: Allen Lane.
- Zeljak, C. (2004). "The USA Patriot Act and Civil Liberties" (Part II). *Problems of Post-Communism*, 51(3), 69-71.
- Zulaika, J. (2016). "The real and the bluff: on the ontology of terrorism". En Jackson, R. (Ed.). *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*. Abingdon: Routledge, pp. 92-113.

"Están con nosotros o están con los terroristas" es la frase que utilizó el presidente George W. Bush ante el Congreso de los Estados Unidos nueve días después del 11 de septiembre de 2001 (11-S). El mensaje de Bush, dirigido a los congresistas, pero también al pueblo estadounidense y a los países de todo el orbe, exigía unirse a su guerra y el rechazo a cualquier forma de neutralidad.

La negativa de Chile y México frente a la invasión a Iraq, solicitada por los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas -junto a otras naciones-, fue un punto de inflexión que marcó el rechazo a una fase clave de la guerra contra el terrorismo. Ambas naciones optaron por el multilateralismo, lo que generó un conflicto con el Gobierno norteamericano, que observó cierta "deslealtad" ante su despliegue en el exterior y una contención a la estrategia diplomática para imponer sus intereses y la idea imperial, como ha señalado Noam Chomsky.

Hoy, en tiempos donde las crisis y estallidos sociales han removido la estabilidad y la gobernabilidad de países tan dispares como Líbano, Ecuador, Iraq, Irán, Francia y Chile, entre otros, es necesario comprender y conocer experiencias recientes en que la violencia política y el terrorismo son expresiones que deben ser abordadas desde sus causas y efectos.

Esta acuciosa investigación abre puertas de análisis a fenómenos globales determinantes y modeladores de las relaciones internacionales y de la seguridad a nivel mundial.