

Terrorismo seguridad nacional y colectiva

Bernardo Sepúlveda Amor*

Los efectos del 11 de septiembre

Como consecuencia de los actos terroristas ocurridos en territorio estadounidense el 11 de septiembre del 2001, y de la respuesta militar y política originada por la realización de esos actos terroristas, el concepto de seguridad internacional ha sufrido una transformación fundamental. También ha sufrido un cambio importante el sistema de alianzas entre los Estados. Para México, las nuevas circunstancias obligan a redefinir el concepto de seguridad nacional.

La tragedia del 11 de septiembre puso en evidencia que la superioridad militar no garantiza, en términos inmediatos y automáticos, la protección de intereses vitales. También puso en evidencia la alta vulnerabilidad de cualquier Estado a un ataque terrorista, dejando en claro la existencia de una paradoja bélica. En efecto, surge una asimetría entre la posesión de una tecnología altamente sofisticada para la defensa militar, como la que ha creado Estados Unidos, y unos instrumentos rudimentarios, acompañados de una imaginación perversa, para hacer efectivo un ataque demoledor, como el cometido por Osama bin Laden y Al Qaeda, la organización terrorista bajo su mando.

Pero la superioridad militar de Estados Unidos significa también que, en un plazo relativamente breve, es posible imponer un castigo bélico importante a los responsables de organizar los actos terroristas. Este es un primer dato de la realidad que no debe desconocerse. El otro dato fundamental que conviene destacar se deriva de las operaciones militares efectuadas por Estados Unidos en el territorio de Afganistán. La magnitud, complejidad y nivel tecnológico de esas operaciones dejan registro de la distancia que separa a Estados Unidos de cualquier otra potencia militar.

En efecto, conforme a los datos suministrados por el Financial Times, citando a Paul Kennedy, el gasto militar de Estados Unidos representa 36% de todo el gasto militar efectuado en el mundo; ese país gasta, en ese capítulo, una cantidad superior a lo que gastan, juntas, las otras nueve naciones que le siguen en orden de importancia. Si se suma el gasto militar de Estados Unidos y el de sus aliados en la OTAN y en el Pacífico, la cifra se eleva a 85% del gasto militar mundial, lo cual no tiene precedente histórico.

De acuerdo con la misma fuente, la guerra en Afganistán refleja un salto impresionante en términos cualitativos con relación a bombardeos de alta precisión. En efecto, 95% de las bombas lanzadas en Afganistán fue con armas de precisión. En contraste, en la guerra del Golfo el porcentaje fue de 6%. La utilización de aviones espía sin piloto y los bombardeos teledirigidos mediante satélites redujeron dramáticamente las bajas militares de Estados Unidos en tierra. De esta suerte, el ejército talibán y las fuerzas militares y paramilitares de Al Qaeda quedaron reducidos a la impotencia y al pánico, al ser sometidos a un predominio bélico absoluto, imposibilitados de responder a este ataque por poseer una preparación y un armamento comparativamente elemental y primitivo.

Por otra parte, los actos terroristas del 11 de septiembre tomaron por sorpresa a un sistema de inteligencia que dejó al descubierto sus debilidades. Ese fracaso es puesto de relieve por The Economist, indicando que "cuando menos 19 personas trabajaron, durante al menos cinco años,

principalmente en Estados Unidos, en una compleja operación destinada a estrellar varias aeronaves en diversos blancos; los servicios de inteligencia de Estados Unidos, con un presupuesto de 30 mil millones de dólares al año, no tuvieron ni la más remota idea de que se efectuaría esa operación". Fenómeno semejante ocurrió con otros servicios de inteligencia en el mundo.

La operación bélica en Afganistán puso de manifiesto un unilateralismo estadounidense en asuntos militares, con una participación menor del Reino Unido, bajo el argumento de la necesidad de concentrar estrategia y mando en un responsable único, dadas las malas experiencias de dispersión en Kosovo. Por supuesto, a ello se agrega la abismal diferencia que existe, en términos militares, en la competencia y capacidad tecnológica de Estados Unidos.

Pero también resultó necesario emprender una estrategia multilateral en otros ámbitos. Fue evidente el imperativo de alcanzar consensos políticos en el seno de la coalición, coordinando servicios de inteligencia e implantando esquemas internacionales para eliminar mecanismos de financiamiento al terrorismo. En la negociación de esos consensos, un elemento controvertido, que mantuvo una presencia continua sobre todo en relación con países árabes, es el tema de las sanciones a Irak, las bases militares de Estados Unidos en Arabia Saudita, y el apoyo político, militar y económico a Israel. Existe el reclamo de que Estados Unidos impulsa las resoluciones de Naciones Unidas contra Irak, pero ignora la aplicación de las decisiones adoptadas por la ONU que imponen obligaciones a Israel.

Al convertirse el terrorismo en un fenómeno globalizado, que no respeta fronteras, localizar y destruir al enemigo es una tarea compleja, como lo demuestran las operaciones bélicas en Afganistán, en donde Al Qaeda, con las fuerzas militares y las antiguas autoridades del talibán, aún en condiciones de derrota, tienen capacidad para diluirse en la geografía y para dificultar la captura de sus dirigentes. Sin embargo, se ha eliminado un refugio importante para la organización de actos terroristas, con la infraestructura que ello supone, esto es, sistema de reclutamiento, campos de entrenamiento, depósito y suministro de armas, y mecanismos de financiamiento.

Otra cuestión importante tiene que ver con la naturaleza y los fines que persiguen las distintas organizaciones terroristas. Si el combate al terrorismo ha de emprenderse donde quiera que se encuentren organizaciones de ese tipo, la identificación del enemigo será un proyecto todavía más complejo, por la extensión del territorio que se requiere abarcar, y por las características de dichas organizaciones. Por ejemplo, se ha anunciado que son 60 los países que tienen instalados brotes terroristas en su territorio, lo cual es indicativo de la magnitud del esfuerzo que deberá emprenderse. Pero el tratamiento que reciban no será idéntico, puesto que es imposible meter en el mismo saco a las FARC, a ETA, al ERI o a Al Qaeda.

Adicionalmente, las complicidades y los secretos propios de esas organizaciones dificultan una clara asignación de responsabilidades individuales en la comisión de los actos terroristas.

Derivado de todo ello, una conclusión es que, en el combate al terrorismo, habrán de efectuarse operaciones bélicas de distinta naturaleza.

Una primera categoría guarda relación con una guerra tradicional, como la efectuada a partir del 7 de octubre del 2001 en territorio afgano, con ejércitos contendientes y enemigos identificables. Pero existe una segunda categoría, con modalidades propias y novedosas, en donde no se produce una guerra convencional en el combate al terrorismo porque simplemente no hay un enemigo convencional. De esta suerte, los riesgos a la seguridad de un Estado no se originan en el comportamiento de otro Estado, sino en medidas emprendidas por actores no estatales, en donde no hay propiamente un campo de batalla ni existe un territorio por conquistar. Tampoco parecen

imperar las normas aplicables del derecho de la guerra, que prohíben considerar a la población civil como objetivo militar. Hacia el futuro, será fundamental la vigencia y aplicación de un derecho humanitario, que atienda a los millones de refugiados y desplazados que serán víctimas inocentes del conflicto bélico. Esas reglas también habrán de resultar aplicables a los prisioneros de guerra.

Un sistema de difusión libre de las ideas puede ser una víctima de lo sucedido el 11 de septiembre. El gobierno estadounidense reaccionó negativamente a la transmisión, por medios masivos de comunicación, a videograbaciones de Osama bin Laden, anunciado que "América y aquellos que viven en América no podrán soñar en tener seguridad si esa seguridad no existe antes en Palestina". La demanda de que "las tierras árabes sean liberadas de Israel y las tropas americanas abandonen el Golfo Pérsico", ha sido un argumento reiterado en otras videograbaciones. Pero la administración Bush ha impuesto una limitación a los medios para difundir imágenes por televisión de Bin Laden y de su mensaje. Lo mismo ha sucedido con programas de distinta índole elaborados por Al Jazeera, el medio de comunicación masiva de más relieve noticioso en países musulmanes.

La información también ha sufrido severas limitaciones durante la operación bélica en Afganistán. Al invocar el secreto militar, se impide el conocimiento general de los desastres de la guerra en ese territorio. Imposible determinar con precisión el número de víctimas de la población civil que ha muerto en este operativo, aunque se menciona a un número equivalente a aquel que falleció en las Torres Gemelas. Imposible determinar la magnitud del daño producido por los bombardeos estadounidenses a ciudades, pueblos, montañas, bosques, ríos. Imposible determinar con exactitud las violaciones a los derechos humanos de combatientes, prisioneros, simpatizantes del talibán, y la población civil. Imposible identificar, por ahora, a los responsables de matanzas -por ejemplo, la ocurrida en la fortaleza-prisión de Qa-lai Janghi, en donde murieron alrededor de 400 presos pertenecientes al ejército del talibán-, o de actos de violencia que han acabado con la vida de civiles inocentes y soldados indefensos por igual. Imposible determinar, por ahora, el tipo de sanción que se impondrá a quienes hayan cometido crímenes de guerra o de lesa humanidad por parte del bando victorioso.

Existe un número importante de asuntos jurídicos que ameritan un examen puntual. Uno de ellos tiene que ver con el sometimiento a la justicia de quienes hayan participado en la comisión de actos terroristas. Ello conduce a determinar el tribunal que será competente para conocer y juzgar a esos delincuentes. Sin duda, la Corte Penal Internacional podría haber sido el instrumento judicial idóneo, pero el Estatuto de Roma, que lo crea, aún no entra en vigor. Todo hace suponer que se ha desecha-

do la posibilidad de establecer un tribunal internacional ad hoc, a la manera de los constituidos en el caso de Ruanda y de la antigua Yugoslavia. Este mecanismo hubiese otorgado una necesaria legitimidad al proceso judicial, invitando a un conjunto de jueces de alto prestigio, originarios de distintos sistemas jurídicos, para integrar el tribunal.

La opción viable será la jurisdicción de los tribunales nacionales. En el caso de algunos países europeos, ya se han iniciado procedimientos judiciales en contra de terroristas radicados en esos países, y vinculados a los actos efectuados el 11 de septiembre. A pesar de la petición estadounidense, los gobiernos europeos pertinentes no han aceptado extraditarlos, por no haberse otorgado garantías suficientes sobre el debido proceso legal y la no aplicación de la pena de muerte.

El gobierno del presidente Bush ha decidido someter a la jurisdicción de tribunales militares a quienes pudieran haber participado, directa o indirectamente, en los actos terroristas del 11 de septiembre. Ello supone un número importante de dirigentes del gobierno talibán y de Al Qaeda. En la prensa se han mencionado cifras que ubican ese número en 470 prisioneros. Por supuesto, aún

estará pendiente de determinar su grado de participación en lo acontecido el 11 de septiembre.

Existe una natural preocupación por el recurso a tribunales militares, excluyendo así a tribunales civiles. Además, se han planteado objeciones al mandato que se otorgaría a esos tribunales militares. En la difusión de un primer proyecto, se anunciaba que serían tribunales secretos, sin demasiadas exigencias en materia de pruebas -por ejemplo, la carga de la prueba recaería en el acusado-; sin que el acusado tenga derecho a seleccionar abogado defensor -el abogado defensor sería escogido por el Presidente del Tribunal-; ni de conocer previamente la evidencia en su contra.

Para dictar sentencia, no sería indispensable que la culpabilidad se establezca "más allá de cualquier duda razonable". Sería suficiente que una mayoría de la comisión de oficiales militares, que actuarían como una especie de jurado, considere fundadas las pruebas. No existiría derecho de apelación a la sentencia. El proyecto ha despertado reacciones negativas por parte de defensores de derechos humanos y de juristas.

Un asunto sujeto a consideración es precisar el derecho que habrán de aplicar los tribunales militares estadounidenses. En principio, podrían ser los códigos penales militares o civiles los que resulten pertinentes. Pero no debe olvidarse que Estados Unidos ha firmado, aunque no ratificado, el Estatuto de Roma, que establece una acabada estructura jurídica para sancionar actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Es cierto que no está tipificado el crimen de terrorismo. Pero, en lo que resulte aplicable, Estados Unidos, al suscribir el Estatuto de Roma, queda comprometido a cumplir de buena fe las obligaciones correspondientes, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados.

Una decisión estadounidense sobre el destino de los prisioneros capturados en Afganistán significa que habrán de ser conducidos a la base naval de Guantánamo, en Cuba. Los primeros cien detenidos estarán arribando a mediados de enero del 2002, pero se toman providencias para alojar a 2 000 prisioneros. Una cuestión esencial es que esos detenidos sean declarados prisioneros de guerra, a fin de que les resulten aplicables las Convenciones de Ginebra, lo cual impone derechos y obligaciones a las partes con relación al debido proceso legal, que incluye la aplicación de un régimen legal correspondiente a los crímenes de guerra. También deberá facilitar el acceso a la Cruz Roja Internacional y a organizaciones no gubernamentales.

La recomposición del sistema de alianzas

En la etapa posterior al 11 de septiembre, surge una importante recomposición del sistema de alianzas a escala internacional. En el caso de Estados Unidos, se abandona una política exterior a fin de negociar, con éxito, una coalición internacional para combatir al terrorismo. Antiguos e irreductibles enemigos se convierten súbitamente en aliados incondicionales.

Rusia es un primer ejemplo. Al asociarse política y militarmente con Estados Unidos, recobra un reconocimiento como gran potencia, recupera un asiento en las negociaciones sobre reducción de armamento nuclear y sobre la instalación de un escudo antibalístico, cancela las críticas sobre su comportamiento en Chechenia, y hace realidad lo impensable hace unos cuantos años, esto es, participar en los trabajos de la OTAN, con una nueva definición de la naturaleza y alcances políticos y militares de esta organización, y con la posibilidad, quizás, de ser miembro en un futuro no lejano. En la etapa actual, la vinculación entre Rusia y la OTAN se limitará a asuntos de seguridad, sin incluir cuestiones de defensa. La reciente creación, por la OTAN y Rusia, de un consejo para examinar la proliferación de armamento y las medidas de combate al terrorismo, es indicativa de esta tendencia. Por supuesto, también se habrán de reconsiderar favorablemente los

términos y condiciones de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio. Todo ello le permite a Rusia, como recompensa adicional, saldar antiguos agravios con Afganistán, después de las humillaciones que sufrió en el decenio de los ochenta.

Rusia también tendrá interés en mantener a los países de Asia Central en paz y con estabilidad política, sin la presencia de guerrillas derivadas del fundamentalismo islámico. Hacia el futuro, Rusia también querrá participar en decisiones relacionadas con las reservas de gas y petróleo de esas antiguas repúblicas soviéticas, guiando en beneficio de Rusia la dirección general de oleoductos y gasoductos y fijando, de ser posible, el destino y el precio de esos hidrocarburos.

Las cinco antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central - Tadjikistán, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán y Turkmenistán- han extendido amplias facilidades militares a Estados Unidos en su lucha contra el gobierno talibán y contra Al Qaeda, permitiendo la utilización de su espacio aéreo para esos fines y aceptando el establecimiento de bases militares en su territorio. Las cinco repúblicas, todas ellas alejadas del modelo de democracia ateniense, padecen serias tensiones étnicas y religiosas. A cambio de su apoyo, obtendrán tolerancia en las medidas que adopten para reprimir a la oposición, además de ganar una inyección de flujos financieros y de inversión.

Aunque con mayores pudores, China también se ha incorporado a la Coalición. No ha manifestado en forma pública su oposición a los bombardeos aéreos de Estados Unidos en Afganistán. Una primera ganancia que obtendrá es asegurar el control, así sea por la vía coercitiva, de los fundamentalismos islámicos que se producen en las provincias chinas en el Asia Central. Pero la ganancia potencial más importante, a la que seguramente aspira China, es un replanteamiento de la posición de Estados Unidos con relación a Taiwán. Una política de negligencia benigna por parte de Estados Unidos en un asunto vital para China puede ser el precio de esa nueva amistad.

Durante las últimas dos décadas, Irán ha sido un enemigo aparentemente irreconciliable de Estados Unidos. Ahora es una pieza esencial en la recomposición de las alianzas. Su valor estratégico en términos geopolíticos, militares y energéticos lo transforman en amigo necesario. Imposible desconocer que, con todos los fundamentalismos religiosos que le acompañan, Irán habrá de ser indispensable en cualquier arreglo que se alcance en el conflicto en Medio Oriente, arreglo imprescindible si se quiere abordar en serio los orígenes de las actuales turbulencias que padece el sistema internacional, atacando y resolviendo las causas mismas de la inestabilidad.

Antes del 11 de septiembre, Estados Unidos catalogaba a Paquistán como Estado delincuente. Unas malas calificaciones en materia de derechos humanos y democracia y, sobre todo, el haberse convertido en la séptima potencia nuclear sin acatar las reglas de no proliferación, mismas que otorgaban el monopolio atómico a los cinco grandes, condujeron a once años de sanciones. Abandonar al antiguo aliado talibán tuvo su premio: reconocimiento de la legitimidad de un gobierno emanado de un golpe militar, incorporación de Paquistán y de su presidente a la familia de naciones civilizadas, condonación de deuda externa, ayuda económica, reaprovisionamiento de equipo militar estratégico. Pero, en adición a todo ello, el asunto central habrá de ser una revisión de las relaciones entre India y Paquistán, bajo los auspicios de Estados Unidos, en donde un arreglo en el conflicto de Cachemira será determinante.

Para Paquistán, los actos terroristas del 11 de septiembre han provocado un profundo replanteamiento de su sistema político y de sus relaciones con el exterior. En épocas previas, el gobierno de Paquistán y sus servicios de inteligencia se convirtieron en uno de los pilares de sustentación del talibán. La presencia importante de población pastún en Paquistán y Afganistán, fuente de apoyo del talibán, explica parcialmente esa simpatía. El otro factor lo representa la composición política y étnica de la Alianza del Norte, considerada desde siempre por Paquistán

como instrumento de Irán, de Rusia y, peor aún, de India.

Recuérdese, además, que en el pasado la Alianza del Norte ha sido acusada de bombardear indiscriminadamente a la población civil en Afganistán, de efectuar ejecuciones sumarias, y de estar involucrada en el tráfico de opio y de armas.

El otro gran dilema que enfrenta Paquistán implica un cambio en su relación con la India. La capacidad para evolucionar políticamente del presidente Musharraf ha sufrido una primera prueba dramática al desprenderse de su vinculación con el talibán. Ahora debe revertir una tradición de apoyo de Paquistán, más o menos encubierto, a los movimientos violentos que han pretendido reivindicar, para su país, la parte de raíces musulmanas de Cachemira que se asignó a la India en la partición de 1947. Los actos terroristas cometidos el 17 de diciembre del 2001 contra el Parlamento indio, probablemente efectuados por organizaciones tradicionalmente auspiciados por Paquistán, condujeron a una grave tensión bélica entre dos potencias nucleares fronterizas.

El precio que exige India para resolver el conflicto implica un elevado costo político para Paquistán: desmantelar y condenar al terrorismo en Cachemira, sin la seguridad de ganar con ello territorio, popularidad, o garantías de sobrevivencia política.

Durante las distintas fases del combate y derrota del talibán, en los países musulmanes no se suscitó un movimiento importante de apoyo a ese gobierno. Tampoco se provocaron reacciones fuertes de oposición a los bombardeos emprendidos por Estados Unidos en territorio afgano; 56 países musulmanes participantes en una reunión de la Organización de la Conferencia Islámica manifestaron su rechazo a todo vínculo entre el terrorismo y el islam, haciendo patente que los actos terroristas "contradicen las enseñanzas de todas las religiones y los valores humanos y morales". Es cierto también que en esa conferencia fue imposible alcanzar una definición de terrorismo que conciliara los intereses que legitiman un movimiento de liberación nacional.

El conjunto de países musulmanes, por necesidad, conveniencia, coacción o simpatía, son parte fundamental de la nueva Coalición, cuya continuidad y éxito depende del apoyo que le presten ese conjunto de países musulmanes. La ruptura de la coalición se producirá si, por ejemplo, el ala más radical del Pentágono logra su propósito de que, con el ánimo de combatir otra posible fuente de terrorismo, se decide atacar a Irak para provocar el derrocamiento y la eliminación del gobierno de Saddam Hussein.

Recuérdese, por otra parte, que en ese conjunto de países musulmanes existían países catalogados por Estados Unidos como proscritos. Siria, Sudán, Somalia, Libia, Yemen se encontraban prácticamente en territorio enemigo antes del 11 de septiembre. El cambio que se ha producido, en favor de una prudente colaboración, obedece a un legítimo temor de ser objeto de drásticas operaciones militares en su propio territorio pero, de manera aún más importante, a la necesidad de forzar una modificación en la posición de Estados Unidos en la solución del conflicto en el Medio Oriente, favoreciendo la creación y el reconocimiento de un Estado palestino, con todo lo que ello supone en términos de la condición política y religiosa de Jerusalén, el retorno de los exiliados palestinos y la eliminación de las colonias y los asentamientos israelíes en territorio palestino.

En semanas recientes, se han alejado de manera dramática las posibilidades reales de resolver una confrontación histórica en el Medio Oriente, agudizada con actos de violencia extrema que no sirven para facilitar el entendimiento. La Unión Europea ha alentado las bases de una negociación que podría tener éxito. En efecto, el planteamiento de la Unión Europea obligaría a Yasser Arafat a desmantelar la red terrorista impulsada por las facciones palestinas extremistas; arrestar y someter a juicio a quienes cometan actos terroristas; terminar con la intifada violenta y armada. El gobierno de

Israel, en ese mismo planteamiento de la Unión Europea, deberá cesar el bombardeo a edificios de la Autoridad Nacional Palestina y de sus servicios de seguridad; eliminar la política de asesinatos de dirigentes palestinos; levantar el estado de sitio en ciudades palestinas; y congelar la construcción de asentamientos israelíes en territorios palestinos.

Los antiguos aliados de Estados Unidos en Europa Occidental y en la OTAN han mantenido y reforzado esa calidad. El Reino Unido, con Tony Blair como abanderado, ha dejado testimonio fehaciente de ser el amigo fiel e incondicional, siendo además el único aceptado por Estados Unidos como participante real en las operaciones militares en Afganistán. En un cambio importante, Alemania ha modificado su tradicional política, establecida a partir de 1945, de abstención bélica, ofreciendo contingentes militares en el combate al talibán. Un ofrecimiento semejante han hecho Francia, Italia y España.

La respuesta de Naciones Unidas en el combate al terrorismo ha sido clara y contundente. La Asamblea General ha adoptado por unanimidad una resolución de condena categórica al terrorismo. El Consejo de Seguridad, con el voto de sus quince miembros, ha decidido emprender un conjunto de medidas importantes para prevenir y reprimir los actos de terrorismo. Esas decisiones se adoptaron en virtud del capítulo vn de la Carta, por considerar que esos actos constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ello significa que esas decisiones son obligatorias en su cumplimiento para todos los Estados miembros.

La ONU ha sido un instrumento fundamental en la constitución de un gobierno de transición en Afganistán. Con la intervención de Lakhdar Brahimi y de Francesc Vendrell, dos negociadores excepcionales que actuaron como representantes especiales de las Naciones Unidas, fue posible encontrar comunes denominadores entre las fuerzas políticas afganas en su etapa postalibán.

De esta suerte, mediante un acuerdo celebrado en Bonn, se establece un gobierno interino, de carácter multiétnico, con Hamid Karzai, de origen pastún, como jefe de gobierno, pero con la Alianza del Norte asegurando 16 de las 30 posiciones de autoridad, incluyendo los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y del Interior. El resto de los cargos se asignan a pastunes leales al rey depuesto en 1973, Mohamed Zahir Shah. El régimen tiene un mandato limitado a seis meses, con la obligación de celebrar un Gran Consejo cuyo objeto es designar a un nuevo gobierno que, en el lapso de dos años, deberá elaborar una constitución y convocar a elecciones generales.

La constitución de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF por sus siglas en inglés), en donde el Reino Unido tiene un papel preponderante, puede representar un avance en el proceso de pacificación afgana. Bajo los auspicios de la ONU, y con la contribución de 17 países, principalmente de Europa Occidental, el contingente de la ISAF estará compuesto por 5 000 soldados. Su función será una mezcla de operación para el mantenimiento de la paz combinado con un instrumento coercitivo para hacer efectivo ese proceso de pacificación. También podría convertirse en un auxiliar en la distribución de ayuda humanitaria. A ello se agrega la presencia de 4 000 soldados estadounidenses, que todavía se encuentran efectuando operaciones bélicas en distintas partes del territorio afgano.

Por otro lado, Estados Unidos estaría fortaleciendo sus instalaciones militares en Asia Central, al establecer bases en varios países de la región, lo cual puede significar un involucramiento de largo plazo, con todas las consecuencias implícitas en una estancia militar prolongada, y con los riesgos que todo ello supone, que no son despreciables.

La terminación de los bombardeos aéreos y de las otras operaciones bélicas en el territorio de Afganistán no significa que la guerra ha concluido y que el combate al terrorismo ha triunfado. La

derrota del gobierno talibán no necesariamente trajo por consecuencia la desaparición absoluta de Al Qaeda, aunque sufrió un golpe mortal. Queda pendiente la tarea de encontrar a Osama bin Laden y al mulá Mohamed Ornar, tarea que ha demostrado su dificultad. Queda también pendiente la ardua labor de crear y afianzar un gobierno legítimo en Afganistán, que tendrá que ser elegido con un mandato popular incuestionable, y que reconcilie los intereses divergentes de los señores de la guerra, las etnias, las religiones y las potencias extranjeras.

La presencia de la ISAF, esto es, las fuerzas militares organizadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas podrá ayudar a establecer un sistema de seguridad en Kabul y, quizá con el tiempo, en el resto del territorio afgano. Pero la gran asignatura pendiente es hacer efectivo un proyecto de reconstrucción económica y social en Afganistán, país asolado por intervenciones militares externas y por guerras civiles que lo han dejado postrado.

México: la definición de la seguridad nacional

Al producirse una recomposición en el sistema de alianzas, y al requerirse una nueva definición de la seguridad internacional, una consecuencia obligada es determinar, en esa nueva realidad, los instrumentos que habrá de utilizar el Estado mexicano para salvaguardar los intereses esenciales de nuestro país.

Aunque resulte una verdad no sujeta a comprobación, es útil recordar que la primera obligación de todo Estado es proteger a sus ciudadanos y defender su territorio nacional, por ser éste un elemento esencial de la propia seguridad nacional. Para impedir que se vulnere esa seguridad nacional, el Estado tiene títulos válidos y legítimos para prevenir y reprimir actos terroristas que se cometan en el ámbito de su espacio territorial. De esta suerte, por interés propio, el gobierno mexicano tiene la responsabilidad política y jurídica de combatir el terrorismo.

Pero el terrorismo, como sucede con el narcotráfico, es también un crimen transnacional, que reclama la cooperación de la comunidad de Estados. Reclama, necesariamente, un sistema de reciprocidades que coadyuve, para beneficio de todos los miembros de esa comunidad, en la prevención y persecución de esa modalidad del crimen organizado, cuya naturaleza es particularmente cruel por afectar a la población civil, por dañar a víctimas inocentes. Ese sistema de reciprocidades obedece a un legítimo interés colectivo, pero responde también a un genuino interés individual por parte de cada Estado.

Un acto de terrorismo, como el que ocurrió el pasado 11 de septiembre, ha sido calificado por Naciones Unidas como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Por supuesto, esa amenaza pone también en peligro la seguridad nacional. Pero para que esa seguridad, interna y externa, sea real y perdurable, es preciso que se cumplan normas y principios que no deben ni pueden ser desconocidos aun en el caso de la comisión de actos repugnantes como el terrorismo.

Esas normas y principios comprenden la existencia de un sistema de legalidad, con un orden jurídico internacional que debe ser cumplido y respetado. Incluye también un sistema de seguridad colectiva ya establecido en la Carta de las Naciones Unidas, con un mecanismo institucional que centraliza las respuestas en contra de un acto de agresión. De ahí que, en las nuevas circunstancias, resulte imperativo reafirmar una serie de objetivos centrales.

Algunos de ellos son los siguientes:

- asegurar el adecuado funcionamiento de los instrumentos multilaterales existentes, en especial las Naciones Unidas, órgano responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales;
- asegurar que la respuesta al acto terrorista sea una respuesta proporcional;

- definir las causas que dan origen al terrorismo, a fin de aliviar en la fuente los motivos que generan esas reacciones radicales;
- someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de los actos terroristas, así como a sus cómplices;
- no castigar a la población de un país por los actos criminales de un individuo;
- en el caso de Afganistán, hacer realidad un programa de reconstrucción política y económica, que proteja a la población civil víctima de las acciones bélicas recientes, incluyendo en ello a refugiados y desplazados;
- establecer un sistema multilateral, con los auspicios y el mandato de las Naciones Unidas, para prevenir los actos terroristas, coordinando servicios de inteligencia, eliminando instrumentos de financiamiento y desmantelando sus redes de comunicación, definiendo el carácter criminal de los actos terroristas, y asegurando la sanción de esa forma de delincuencia organizada, bajo los principios del debido proceso legal.

Para México, los nuevos términos de la seguridad internacional hacen necesario definir un concepto de la seguridad nacional que responda a las circunstancias contemporáneas. Esa seguridad abarca, por supuesto, la integridad territorial y la independencia política de México, reafirmando su calidad de Estado soberano, pero no se limita a ello. Es imperativo que esa noción de seguridad no tenga una connotación policíaca o militar; deberá ser, por el contrario, un término con alcances eminentemente políticos. Una auténtica seguridad del Estado, que se convertirá en parte de una seguridad colectiva para la comunidad internacional, comprenderá, adicionalmente, estos otros elementos:

- fortalecer las instituciones democráticas, eliminando autoritarismos que dañan al conjunto de la comunidad mexicana.
- respetar los derechos humanos como parte integrante de una cultura política generalizada.
- reafirmar la existencia de un Estado de derecho, en donde la solidez de un orden jurídico es sustento de garantías individuales y de funcionamiento óptimo de las instituciones gubernamentales.
- implantar estrategias de desarrollo económico sostenido, favoreciendo una distribución equitativa de la riqueza, con los consecuentes beneficios en el equilibrio social.
- combatir el narcotráfico como elemento corrosivo de las instituciones del Estado, cuya consecuencia es contaminar a toda la sociedad por sus efectos destructivos.
- combatir organizaciones terroristas que atentan contra la estructura política de uno o varios Estados.
- combatir, a escala internacional, el tráfico ilícito de armamentos, que representa una amenaza continua al buen funcionamiento del Estado, por vulnerar el monopolio del uso legítimo de la fuerza.
- combatir, como fenómeno que socava al tejido político y al desarrollo económico, el problema de la corrupción pública y privada.
- proteger el medio ambiente para limitar y revertir procesos de desertificación y ampliación de zonas áridas, como consecuencia de la erosión del suelo.
- afianzar los mecanismos de la solidaridad internacional para impulsar el auxilio en el caso de desastres naturales.
- integrar programas de salud pública para prevenir y eliminar pandemias como el sida, cuyo efecto devastador en todos los órdenes produce daños equiparables a los grandes desastres naturales, pero cuya presencia es permanente y progresiva.

Un replanteamiento en la naturaleza de la seguridad internacional habrá de conducir a centrar la atención en el combate al terrorismo. En el orden de prelación de las grandes potencias ese será el asunto prioritario en los años por venir. Otras cuestiones importantes, como los acuerdos de control

y reducción de armamentos nucleares o la revisión de las reglas en materia de defensa antibalística, serán un subproducto derivado de la realineación de fuerzas políticas que ha surgido como consecuencia de la lucha antiterrorista. La seguridad económica internacional quedará condicionada al buen funcionamiento de los mecanismos que se implanten para combatir esta manifestación del crimen organizado.

En forma semejante a lo que sucederá en el caso de un cierto número de países, México habrá de jugar un papel importante en la aplicación de los nuevos términos del concepto de seguridad internacional. Una primera consecuencia es que el perímetro de seguridad que corresponde a México, a Estados Unidos y a Canadá, se ha ensanchado de manera considerable. Su ampliación es espacial, pero también conceptual. Ello comprende el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia y de información. La cooperación en este rubro habrá de significar mejores instrumentos en el combate al terrorismo pero, de manera paralela, también podrá representar nuevos elementos para una mayor eficacia en la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, la corrupción y el tráfico legal de armamentos. El riesgo, desde luego, es que en los servicios de inteligencia predomine el criterio policiaco, con daño serio a las libertades fundamentales.

La seguridad en el suministro de energéticos será una inocultable preocupación de Estados Unidos ante las turbulencias y la inestabilidad que se producen en el Medio Oriente y en Asia Central. La necesidad de una confiabilidad total en el abastecimiento de petróleo originado en países territorial y políticamente cercanos a Estados Unidos se habrá de incrementar, en demérito de aquellas otras fuentes energéticas que se encuentren involucradas en las zonas de graves turbulencias políticas y militares. Pero en las virtudes de la confiabilidad están también sus defectos. Por ejemplo, sustituir a Arabia Saudita como proveedor de petróleo puede hacer vulnerables a México o a Venezuela, al convertirse esos países en piezas esenciales en un asunto que constituye un interés vital para Estados Unidos.

Para los largos plazos, es probable que Estados Unidos requiera flujos migratorios que cubran necesidades adicionales de mano de obra. América Latina podrá convertirse en un contribuyente importante de esas corrientes migratorias. Pero en el plazo inmediato, las razones de seguridad habrán de imperar, implantándose una severa política de control fronterizo y de documentación migratoria que dificultará enormemente las oportunidades para regularizar extranjeros o para establecer programas de trabajadores temporales.

El efecto de los actos terroristas del 11 de septiembre se refleja en la recomposición de un orden de relaciones en el sistema internacional y en el ámbito individual de cada Estado. Toda la comunidad de Estados ingresa a una nueva categoría de vulnerabilidad previamente desconocida. Seguridad colectiva y combate al terrorismo serán elementos indisolubles en los años por venir. La colaboración en ese combate habrá de condicionar y definir la naturaleza de la cooperación en otros ámbitos. Cada Estado habrá de determinar el alcance de sus responsabilidades domésticas e internacionales. Ante una nueva realidad imperante como consecuencia de lo sucedido a partir del 11 de septiembre, es obligado el diseño de nuevas políticas en materia de seguridad y de relaciones exteriores.

Para México, el combate al terrorismo es parte de su interés nacional. Pero el impacto que producirá en todos los órdenes ese combate es un asunto que debe ser periódicamente reevaluado. Sistemas de inteligencia y de información, política energética, controles migratorios en las dos fronteras, flujos de inversión y financiamiento, o mercados de exportación, en el futuro sufrirán una profunda transformación. Mantenerse al margen de las nuevas realidades no servirá para fortalecer las potestades soberanas del Estado mexicano. Pero reafirmar los fundamentos de un concepto de seguridad nacional ajustado a términos políticos y alejado de criterios policiacos o militares será

elemento indispensable para diseñar la participación mexicana en un nuevo sistema de seguridad internacional.

Un último comentario respecto a las necesarias nuevas definiciones de la seguridad nacional. Hacer de México un país reconocido internacionalmente por sus instituciones democráticas, sin cuestionamientos en materia de derechos humanos, aplicando cirugía mayor a las prácticas corruptas y erradicando el crimen organizado vinculado al narcotráfico, será un programa de política exterior que recibirá una amplia aceptación y especial beneplácito de la comunidad en su conjunto. Hacer de México un país comprometido internacionalmente por el respeto pleno al Estado de derecho, en donde la legalidad constituya un valor supremo, también será un programa que devuelva calidad a la imagen y a la realidad mexicanas. Ello tendrá que ir acompañado de un proyecto de desarrollo nacional que, en lo económico y en lo político, se traduzca en bienestar general, estabilidad a largo plazo, y prosperidad para todos los mexicanos.

15 de enero del 2002

* Ex secretario de Relaciones Exteriores. Miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Profesor del Colegio de México.