

Ugarte, José Manuel (noviembre 2004). *Amenazas a la seguridad : El fin de la invulnerabilidad*. En: Encrucijadas, no. 28. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubas.sisbi.uba.ar>>

Amenazas a la seguridad

El fin de la invulnerabilidad

Después de atravesar dos guerras mundiales y la Guerra Fría sin daños en su territorio continental, el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos sufrió la mayor sorpresa estratégica desde Pearl Harbor. Junto con las Twin Towers, cayó la idea de su invulnerabilidad. Sin embargo, la amenaza terrorista que motivó un veloz cambio de las estrategias defensivas mundiales no es reciente. Lo verdaderamente novedoso es el crecimiento del terrorismo islámico en general y el de Al Qaeda en particular, que a diferencia de sus expresiones tradicionales ya no opera en un solo país o por una causa de límites nacionales. Su ideología es una interpretación de las tantas posibles del Corán y un fortísimo sentimiento islámico, antiestadounidense y antiisraelí. El intervencionismo militar directo de los EE.UU. cambió el repertorio conocido de respuestas: terminó con el multilateralismo vigente desde la caída del bloque comunista y con el valor de las libertades civiles, vulneradas ahora de múltiples maneras con la excusa del combate contra un enemigo mutable y camaleónico. Para la Argentina, el área de la Triple Frontera es un problema, no tanto por la actividad concreta de células islámicas, sino por la cooperación económica que simpatizantes islámicos pueden enviar a organizaciones terroristas en otros puntos del planeta.

JOSÉ MANUEL UGARTE

Abogado, Profesor de la Universidad de Buenos Aires, del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina (Maestría en Seguridad Pública), del Diplomado en Seguridad y Resolución de Conflictos organizado por la Universidad de Catamarca y Fundación Centinela (Gendarmería Nacional) y de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina. Su último libro publicado es *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 2004.

¿Qué cambió en el mundo, en materia de amenazas, después del 11 de septiembre de 2001? Han transcurrido tres años desde la catástrofe que costó aproximadamente 3000 muertos, y se han disipado la polvareda y humo causados, pero no, ciertamente, sus consecuencias. La parte más visible de ellas son las sucesivas guerras libradas por Estados Unidos de América en Afganistán e Irak, y como una derivación de la segunda, el cruento atentado del 11 de marzo de 2004, representado por el estallido de trece bombas colocadas en cuatro trenes suburbanos de Madrid, en las estaciones de Atocha, Santa Eugenia y El Pozo, con la consecuencia de 191 muertos y aproximadamente 1500 heridos.

El 11-9 Estados Unidos sufrió indudablemente la mayor sorpresa estratégica desde Pearl Harbor y recibió daños inéditos; tras haber transcurrido dos guerras mundiales y la Guerra Fría sin recibir en su territorio continental otros daños que algunas granadas lanzadas por submarinos enemigos y ataques de saboteadores. Cayó pues la idea de la invulnerabilidad estadounidense en su territorio.

Como sucede habitualmente con las sorpresas estratégicas, la actividad de inteligencia estadounidense fue objeto de los mayores reproches, y críticas a la falta de coordinación y comunicación entre la inteligencia externa a cargo de la CIA [1] y la contrainteligencia y seguridad interna a cargo del FBI [2].

Nuevas críticas cayeron sobre la CIA con motivo de la imposibilidad de comprobación en el terreno [3] de la inteligencia producida por dicho organismo sobre la posesión por parte de Irak de armas de destrucción masiva, en la cual se fundó la decisión del presidente estadounidense George W. Bush de atacar unilateralmente a Irak tras fracasar en su pedido de apoyo al Consejo de Seguridad.

La inestabilidad que enfrenta Afganistán, donde el gobierno del presidente Kharzai no consigue establecer claramente su autoridad sobre un conjunto de bien armados señores de la guerra, a cuyo amparo florece el cultivo y tráfico de opio con destino a Europa para financiar su armamento, mientras reaparece periódicamente la actividad de los Talibán y Al Qaeda, que la victoria estadounidense no logró suprimir, y la cruenta ocupación de Irak, donde las tropas estadounidenses y el embrionario gobierno que pretenden sostener enfrentan una sangrienta resistencia; la continuación de la actividad terrorista de Al Qaeda, ejercida prioritariamente sobre los aliados de Estados Unidos –como el ataque a una compañía petrolera saudí en Khobar, Arabia Saudita, en marzo de 2004, con 22 muertos– constituyen aspectos de un cuadro para nada sencillo.

El nuevo viejo terrorismo

¿Cambiaron, realmente, las amenazas que enfrenta el mundo, después de la fecha fatídica? Si nos referimos a la naturaleza de las amenazas, la respuesta sería no. La actividad terrorista, antigua por cierto, tuvo lugar con intensidad durante la vigencia del conflicto Este-Oeste. Con respecto al terrorismo internacional de orientación islámica, estaba en plena vigencia con anterioridad, y los atentados experimentados en la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelí Argentina en Buenos Aires el 17 de marzo 1992 y el 18 de julio de 1994 constituyen demostración elocuente de ello. Tampoco era nueva la actividad de Al Qaeda. Desde el frustrado primer atentado contra las Twin Towers el 26 febrero de 1993, eran perfectamente conocidos los propósitos de esta elusiva organización de lanzar ataques contra Estados Unidos y sus aliados en cualquier parte del mundo, así como sus capacidades de acción, y su desprecio por las vidas propias y ajenas.

No cabe duda, no obstante, que el crecimiento del terrorismo islámico en general y de Al Qaeda en particular constituyen un elemento nuevo, aunque, como hemos visto, preexistente al 11-9. Entre las peculiaridades de la situación actual se cuentan la consolidación del prestigio logrado por Osama Bin Laden entre las organizaciones terroristas islámicas –obviamente incrementado tras el 11-9– y el desarrollo de Al Qaeda. Esta singular organización está constituida por un pequeño grupo de dirigentes cercano a Bin Laden, entre los que se destaca el médico Ayman al-Zawahiri, uno de los fundadores de la organización Al Jihad, y por gran número de grupos operativos, mayoritariamente desconocidos entre sí, con muy alto grado de descentralización, que obtienen muchas veces por sí su propio financiamiento.

Los aludidos grupos se encuentran presentes en gran número de países, entre los que se cuentan Afganistán e Irak –pese a la presencia estadounidense– Filipinas, Argelia, Eritrea, Chechenia, Tajikistán, Somalia, Yemen, etc.

Aunque sus orígenes se remontan, paradójicamente a la lucha –con cooperación estadounidense– por la liberación de Afganistán de la ocupación soviética, su actividad terrorista cobró relieve con el primer atentado al World Trade Center y la muerte de soldados estadounidenses en Somalia.

Las características del terrorismo islámico y de Al Qaeda, en particular, difieren significativamente de otras organizaciones terroristas.

En efecto; a diferencia de los movimientos terroristas separatista vasco de la ETA, irlandés del IRA, FLNC corso, Baader-Meinhof alemán, Action Directe francés, Ejército Rojo japonés, o FARC colombiano, Al Qaeda no opera en un solo país o por una causa localizada en determinado Estado, ni por una ideología clara y concreta. Se halla presente en múltiples países; sus objetivos políticos comprenden la totalidad del mundo árabe y, en lo relativo a la proclamada guerra con Estados Unidos, todo el mundo. Su ideología es El Corán –con muy diversas interpretaciones– y el verdadero lazo es el sentimiento islámico y, fundamentalmente, antiestadounidense y antiisraelí.

La actividad de Al Qaeda se potencia con la alianza que mantiene Bin Laden con diversas organizaciones terroristas islámicas, entre las que se destacan organizaciones como al-Gama'at al Islamiyya, y Jihad Islámica.

En definitiva, la vieja amenaza del terrorismo ofrece nuevos caracteres. Las características de Al Qaeda plantean a Estados Unidos un desafío de difícil solución. No se encuentra en lucha contra un Estado, sino con un no-Estado; una organización extremadamente descentralizada que opera en múltiples países y que no reconoce el patrocinio de ningún Estado en particular. Por ello, la victoria estadounidense en Afganistán –que oficiaba de base central de operaciones de Al Qaeda, amparada por el gobierno teocrático musulmán de los Talibán– no solucionó el problema, dado que esta verdadera constelación de grupos continúa operando.

La guerra contra el terrorismo

Tal vez la consecuencia fundamental del 11-9 fue la declaración de guerra contra el terrorismo, formulada por el presidente estadounidense George W. Bush la misma noche del 11-9 [4].

Aunque no fueron clarificados inmediatamente los alcances y características de dicha guerra., pocos días después, ante el Congreso, Bush brindó mayores precisiones: ...Los americanos no deberían esperar una batalla, sino una larga campaña diversa a cualquier otra que hayan visto jamás. Puede incluir ataques dramáticos visibles en TV y operaciones encubiertas, secretas aún en el éxito. Privaremos de financiamiento a los terroristas, volcaremos a uno contra otro, los llevaremos de un lugar a otro hasta que no haya refugio ni descanso. Y perseguiremos a las naciones que proveen ayuda o refugios seguros al terrorismo... [5].

Las consecuencias de los anuncios del presidente Bush pudieron percibirse con relativa prontitud.

La gran capacidad de proyección de poder de las fuerzas armadas estadounidenses –con la cooperación de un grupo de países– llegó al mediterráneo y alejado Afganistán. La caída del gobierno teocrático de los Talibán y la voladura de cavernas fortificadas en las que se guarecían guerrilleros y militantes de Al Qaeda no aseguró, no obstante, un dominio real de un país donde las luchas entre etnias y grupos constituyen una situación virtualmente constante, especialmente desde el fin de la ocupación soviética; ni, por las razones antes apuntadas, la extinción de la elusiva organización terrorista.

La Crisis del multilateralismo

El siguiente objetivo fue Irak, en base a informes de inteligencia que aseguraban que dicho país contaba con armas de destrucción masiva y que brindaba apoyo al terrorismo. Estados Unidos no pudo obtener el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y decidió actuar unilateralmente.

Dicha actitud implicó el quiebre de la pauta de multilateralismo en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, vigente desde el fin del conflicto Este-Oeste, en materia de uso de la fuerza ante situaciones que afectaran la paz y la seguridad internacionales.

Dicha pauta, caracterizada por el uso de la fuerza con aprobación del aludido Consejo de Seguridad para la preservación, el restablecimiento o la imposición de la paz, ya sea por parte de fuerzas bajo comando de Naciones Unidas o, más frecuentemente, de coaliciones basadas en la OTAN, y que fuera caracterizada como el nuevo orden mundial, quedó rota por la decisión de Estados Unidos, apoyado por el Reino Unido, encabezando ambos una coalición que contó con pocos miembros de peso, de invadir y ocupar militarmente a Irak.

¿Riesgos para las libertades civiles?

Otra posible consecuencia del 11-9 está representada por el riesgo experimentado por las libertades civiles, tanto en Estados Unidos, como en otros países.

Cabe señalar que producido el desastre, fueron adoptadas en Estados Unidos medidas como la inmediata creación de la Oficina de Seguridad Interna y posteriormente, en marzo de 2003, del Departamento de Seguridad Interna –conjunto formado por 22 agencias policiales, de asistencia ante catástrofes, inmigración y naturalización, con la finalidad de enfrentar la amenaza terrorista–, que incluyó una Subsecretaría de Análisis de Información y Protección de Infraestructura, con facultades para requerir información a diversos organismos de inteligencia y elaborar inteligencia respecto de la amenaza terrorista.

Casi paralelamente, en su discurso de enero de 2003 sobre el Estado de la Unión anunció la creación del Centro de Integración de la Amenaza Terrorista, bajo supervisión del director de Inteligencia Central, con competencia para proveer inteligencia proveniente de la CIA, el FBI, el Departamento de Defensa y el Departamento de Seguridad Interna, y formado por altos funcionarios especializados en terrorismo de los organismos referidos. Esta última medida fue objeto de cuestionamientos fundados en que debilitaría la tradicional distinción entre inteligencia externa, por una parte, y actividad policial por la otra, imperante en la legislación estadounidense.

Pero probablemente la medida más controvertida fue la sanción de la USA Patriot Act, que incrementó sustancialmente las facultades gubernamentales en materia de investigación, vigilancia –especialmente electrónica– e interceptación de medios de comunicación, y detención sin proceso.

Otro aspecto que dio motivo a debate fue la propuesta del Departamento de Defensa de establecer un programa de Total Conocimiento de la Información, consistente en una base de datos sobre terrorismo que incluiría el análisis de información bancaria, médica, de

tarjetas de crédito, de viajes, etc., para descubrir pautas de actividad terrorista. No obstante, la oposición que despertó ha impedido hasta el momento su puesta en funcionamiento.

Conclusiones y consecuencias para Argentina

El terrorismo islámico y especialmente Al Qaeda han planteado a Estados Unidos y a sus aliados más inmediatos, especialmente el Reino Unido, un desafío de carácter especial. La extrema descentralización de la organización –incluyendo sus fuentes de financiamiento, no limitadas, ciertamente, a la fortuna personal de Bin Laden, y que incluyen múltiples actividades ilícitas y lícitas– y su decisión de atacar a Estados Unidos en su propio territorio –verdadera novedad traída por Al Qaeda, única organización terrorista islámica con capacidad y vocación de hacerlo– y a sus intereses en todo el mundo, representan una versión remozada del viejo terrorismo, ocasionando riesgos hasta ahora desconocidos.

La posibilidad de la obtención por parte de esta organización de armas de destrucción masiva, derivada de la abundancia de recursos financieros con que cuenta [6] y la variedad de países en que se encuentra, ya sea transitoria o definitivamente, incrementa significativamente los riesgos que plantea.

Frente a esta situación, la guerra contra el terrorismo que plantea Estados Unidos también plantea riesgos a países ajenos a la contienda.

La estrategia estadounidense para hacer frente a Al Qaeda incluye el empleo de la actividad de inteligencia como arma fundamental para obtener un adecuado panorama de los elementos de la organización y obtener su desbaratamiento, y el empleo de las fuerzas armadas en operaciones militares contra los países que supone prestan ayuda a las organizaciones terroristas.

También comprende el empleo de fuerzas armadas especiales en forma encubierta, en operaciones de obtención de información y de desbaratamiento de elementos terroristas, llevada a cabo en forma directa y secreta en países que no prestan cooperación. Estas actividades secretas eluden aparentemente el control de la actividad de inteligencia vigente en Estados Unidos de América, lo que ha dado lugar a serios cuestionamientos [7].

No cabe duda que los caracteres amplios e imprecisos de la guerra contra el terrorismo, aunque explicables por los análogos caracteres que presenta la agresión de Al Qaeda, pueden provocar una intervención estadounidense encubierta o abierta y frontal toda vez que dicho país perciba la presencia de elementos de Al Qaeda en determinado lugar. Así, el área de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, donde existe una comunidad islámica significativa, y en la que se realiza una intensa actividad comercial legal e ilegal, incluyendo esta última, según ha sido denunciado, contrabando de drogas y de armas y falsificación de múltiples productos industriales, suele figurar en publicaciones estadounidenses entre los lugares en que se hallarían guerrilleros de Al Qaeda. No obstante, dicho extremo ha sido negado enérgicamente por los gobiernos de la región, cuyas instituciones policiales, fuerzas de seguridad y organismos de inteligencia, especialmente activos en la zona, no han podido hallar evidencia alguna en tal sentido. Cabe señalar, no obstante, que tal negativa no parece extensiva a la cooperación económica de parte de la comunidad islámica de la zona con organizaciones terroristas

islámicas.

Por otra parte, la amenaza terrorista de Al Qaeda también pesa sobre la región, aunque momentáneamente no aparezca como de concreción inmediata.

Hasta el momento, los esfuerzos de la aludida organización parecen estar empeñados contra los países que han apoyado militarmente la acción estadounidense en Irak. No obstante, nada asegura el mantenimiento de dicha pauta y particularmente que Al Qaeda no opte por atacar intereses estadounidenses en países neutrales. La respuesta de la región ha estado constituida por la cooperación policial y de inteligencia en el Mercosur ampliado, en el marco representado por la Reunión de Ministros del Interior o equivalentes, que incluyen la creación, dentro de los mecanismos de dicha cooperación, del Ámbito Terrorismo caracterizado por periódicas reuniones, intercambio de información y trabajos de análisis a cargo de los organismos especializados o de inteligencia de los países miembros. El reforzamiento de dicha cooperación y, particularmente, el logro del acabado funcionamiento del SISME o Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur, y la constitución de adecuadas capacidades de análisis de inteligencia criminal combinada de los países integrantes del bloque regional –a la manera de Europol– y el incremento entre la cooperación en inteligencia, todo ello con adecuados controles externos e internos que aseguren la plena vigencia de los derechos individuales, constituyen respuestas adecuadas.

El esfuerzo para garantizar la seguridad en la región, con la necesidad de obtener la cooperación plena de todos los miembros del Mercosur, alejará simultáneamente el riesgo de acciones terroristas e intervenciones abiertas o encubiertas cuya realización no sería descartable en caso de percibirse, fundada o infundadamente, un vacío de seguridad. El desafío a lograr consiste en el logro de la máxima eficacia en materia de prevención y represión de actividades terroristas, sin mengua de las libertades civiles y particularmente, en el caso argentino, de la distinción conceptual entre la defensa nacional y la seguridad pública imperante como consecuencia de la vigencia de las Leyes N° 23.554 y N° 24.059. Preciso es pues vencer el terrorismo, sin que entre sus víctimas se cuenten los derechos individuales.

Notas

[1] Central Intelligence Agency, organismo estadounidense de inteligencia con competencias fundamentalmente en inteligencia externa y en contrainteligencia fuera del territorio estadounidense, cuyo director posee a la vez facultades de coordinación de la comunidad de inteligencia estadounidense.

[2] Federal Bureau of Investigation, organismo federal de investigación criminal –especialmente en materia de delito organizado y de seguridad interna– y de apoyo a la actividad policial en todo el territorio estadounidense, cuyas funciones incluyen la contrainteligencia, de la que es responsable primario cuando tiene lugar en territorio estadounidense.

[3] V. “One Expert's Verdict: The CIA Caved Under Pressure”, artículo de Michael Duffy, Washington, Time, 14 de junio de 2004.

[4] “...América y nuestros amigos y aliados nos uniremos con quienes desean paz y seguridad en el mundo y permaneceremos juntos para ganar la guerra contra el terrorismo...” (Discurso al país en la noche del 11/9, en <http://www.september11news.com/PresidentBush.htm>) (acc. 27.8.2004).

[5] Discurso ante el Congreso el 20 de septiembre de 2001. Disponible en <http://www.september11news.com/PresidentBushSpeech.htm> (acc. 27.8.2004).

[6] Y que incluyen recursos de muy variado origen. Así, surge del Congressional Quarterly del 20 de agosto de 2004 una entrevista a Douglas Farah, autor de Blood from Stones (entrevistado por Justin Rood), refiriendo el entrevistado en sus publicaciones el uso por parte de Al Qaeda de gobiernos corruptos de África del Oeste para ocultar e incrementar recursos por millones de dólares traficando diamantes y otros materiales preciosos.

[7] V. "Intelligence Hill's Oversight at Risk", artículo de Helen Fessenden en Congressional Quarterly, March 27, 2004, page 734.