

LA EXPANSIÓN DE LA VIOLENCIA ARMADA EN LA POSGUERRA FRÍA: CONFLICTOS DE BAJA INTENSIDAD, TERRORISMO INTERNACIONAL Y DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Cristián Garay Vera*
y Luis V. Pérez Gil**

RESUMEN

El terrorismo se ha convertido en una forma preferente de ejercer la violencia en el sistema internacional. Varias causas han determinado esta transformación en el conflicto. La primera es la existencia de un poder hegemónico con capacidades militares sin posibilidad de oposición en un conflicto a gran escala. Esto ha llevado a que los conflictos que se generan se encauzan a través de los mecanismos establecidos de resolución de crisis en la búsqueda permanente de equilibrios frente a los intereses preponderantes de la potencia hegemónica. En cambio, los conflictos se expanden en los escalones inferiores entre actores carentes de los atributos del poder estatal, esto es, la territorialidad y la soberanía.

PALABRAS CLAVE: Teoría del conflicto, terrorismo internacional, delincuencia organizada transnacional.

ABSTRACT

«The expansion of armed violence in the post-Cold War period: low intensity conflicts, international terrorism and transnational organized crime». Terrorism has turned into the preferable way of exercising violence in international system. Several causes have determined this transformation in the conflict. The first one is the existence of hegemonic Power with military capacities without comparison in the history. Consequently, the conflicts are channeled across the mechanism for pacific solution of crisis in permanent search of the balance opposite to interests of hegemonic. But the conflicts expand in the low between non state actors, lacking in the attributes of territoriality and sovereignty.

KEY WORDS: Theory of Conflict, International Terrorism, Transnational Organized Crime.

INTRODUCCIÓN

Uno de los hechos que han obstaculizado la proyección del concepto de «Guerra Global contra el Terrorismo» ha sido su identificación con la Administra-

ción republicana del presidente Bush. Igualmente es evidente que su inclusión en la agenda de seguridad nacional no es compartida como prioridad política por una parte importante de los Estados del sistema internacional. Un caso intermedio es la Federación Rusa, que sufrió los primeros atentados terroristas de los años noventa. En el año 2000, el presidente Putin presentó el documento *Concepto de Seguridad Nacional* que, junto con el *Concepto de Política Exterior*, definen la nueva estrategia de seguridad exterior de la Federación. En la nueva doctrina se describen nuevos tipos de conflictos y se sostiene la influencia de un entorno estratégico modificado por «la mejora de la situación económica interna, la lucha contra el terrorismo internacional y la búsqueda de un mundo multipolar». En consecuencia, se reconoce que «hay una comunidad de intereses entre Rusia y otros Estados sobre muchos problemas de seguridad internacional»¹.

Ésta es la perspectiva de las grandes potencias. Pero en el ámbito de la Unión Europea hay importantes disensiones sobre el tema. Los Estados miembros otorgan un tratamiento más policial-judicial que político-militar al terrorismo. Esta visión de los europeos se ha matizado relativamente por la incorporación de la lucha contra el terrorismo en los Documentos y Programas de seguridad nacional e, incluso, en la *Estrategia de Seguridad de la Unión Europea* de diciembre de 2003, aunque no constituye un asunto prioritario de la política interna ni exterior². Uno de los asesores del ministro de Asuntos Exteriores francés, Andréani, ha dicho respecto de la Guerra Global contra el Terrorismo que se trata de «una buena causa, pero un concepto equivocado». En su opinión, la sobredimensión de lo militar

* Doctor en Estudios Americanos con mención en Relaciones Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile y doctor en Historia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid). Coordinador de la Cátedra «Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad» del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Profesor civil de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Alumno graduado en la National Defense University (Washington). Se puede contactar en cgaray@usach.cl.

** Doctor en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad de La Laguna. Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y en el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría). Para contactar, en lvperezg@ull.es.

¹ *National Security Concept of the Russian Federation*, Moscú, 10 de enero de 2000 (disponible en www.cryptome.org/ru-natsec2000.htm). La nueva doctrina militar rusa se puede consultar en «Doctrina Militar de la Federación de Rusia», *Revista de Estudios Avanzados Interactivos*, núm. 2, 2003 (www.usach.cl/revistaidea). Un análisis de estos documentos en PALACIOS, J.M. y ARANA, P.: «Doctrina militar rusa: herencia soviética, realidades postsoviéticas, perspectivas europeas», *Cidob d'Afers Internacionals*, núm. 59, 2002, pp. 81-103 (disponible en www.cidob.org/Castellano/publicaciones/Afers/59palacios.cfm).

² *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003 (disponible en www.consilium.eu.int/wedocs/cmsupload/78367.pdf).

oculta el hecho de que el terrorismo no tiene un objetivo estratégico que imponer realmente: «estamos muy lejos de ese punto, y el terrorismo de masas no ha alcanzado todavía una definición de amenaza de proporciones estratégicas»³. Discrepamos de esta concepción y explicaremos por qué.

Otro enfoque que se resiste a la idea de la Guerra Global contra el Terrorismo se da entre los que no aceptan incluir en el mismo rasero a Al-Qaeda y a los movimientos de resistencia nacional como Hamas, Al Fatah y Hezbollah, que también emplean el terrorismo como medio de lucha. La violencia que practican estas organizaciones está ligada a movimientos de liberación nacional de corte clásico mientras que el terrorismo que impulsa Al-Qaeda es de orden internacional⁴. Si bien estamos de acuerdo en que las acciones de los movimientos de liberación nacional han sido gravemente lesivas para los derechos de las personas y las normas del Derecho de los conflictos, deben quedar al margen de esta cuestión. Por ello se entiende, no se legitima, la afirmación de que «transformar los movimientos de resistencia anticolonial clásica y los regímenes laicos en objetivos de la Guerra Mundial contra el terrorismo, en el mismo estadio que Al-Qaeda y otros grupos criminales representa algo más que un error: una catástrofe»⁵.

Pero ello no impide que la Guerra Global contra el Terrorismo se libre, como repite cada día la Administración Bush, fuera de las fronteras de su país. Así, este conflicto de dimensiones globales se considera como una guerra por los Estados Unidos, sus aliados más cercanos y la Federación Rusa, se enfoca desde una perspectiva policial y judicial en Europa y está cuestionada abiertamente por los gobiernos que tratan de mantenerse al margen de la influencia americana (China, Cuba, Venezuela y los países islámicos en general). Los gobiernos de América Latina, si bien se adhieren al rechazo del terrorismo, no lo consideran una prioridad en las agendas de seguridad internas o regional, optando por una concepción más flexible de la seguridad. En un escenario de baja conflictividad, aunque se produjo un apoyo generalizado a los Estados Unidos tras los atentados de 11 de Septiembre de 2001 y se han establecido, como veremos, acuerdos para la implementación de medidas en la lucha contra el terrorismo, ésta no se incluye como asunto primario de las agendas de seguridad y defensa. Por el contrario, las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos para la región se focalizan en la seguridad, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas y la seguridad del comercio. Cada uno de estos asuntos tiene distinta intensidad según la subregión, por ejemplo, en el MERCOSUR domina la agenda anticorrupción,

³ ANDRÉANI, G.: «The «War on Terrorism»: Good cause; wrong concept», *Survival* núm. 4, 2004/05, p. 48. En el mismo sentido STEVENSON, J.: «Desmilitarising the War on Terror», *Survival*, núm. 2, 2006, pp. 37-54.

⁴ Véase nuestro trabajo conjunto «El terrorismo internacional como forma preferente de conflicto», *Foro Internacional*, núm. 188, 2007.

⁵ Así lo expresa BISHARA, M.: «Des guerres asymétriques au 'chaos constructif'», *Le Monde Diplomatique*, Archives, octubre de 2006, p. 4.



la seguridad portuaria y el control de los espacios vacíos y las áreas sin ley⁶; en el área andina, el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada; en Centroamérica y México, la inmigración ilegal y el narcotráfico; en el Caribe, la inmigración ilegal, el narcotráfico, la seguridad portuaria y la ausencia de gobernabilidad⁷.

La contradicción entre la falta de prioridad política en América Latina en la Guerra Global contra el Terrorismo no sólo obedece a la disidencia de su naturaleza política o militar, sino también al hecho de que en la región el tema estaba presente antes de septiembre de 2001; basta recordar los atentados en Buenos Aires, aunque no gozaron de la influencia suficiente para imponer una nueva agenda global⁸. En el momento actual varios de países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela) se han desmarcado además de una visión positiva de la política exterior americana.

1. GUERRAS CONVENCIONALES Y NO CONVENCIONALES

El politólogo van Creveld ya anunció (1991) la transformación de la guerra mediante el fin de los ejércitos regulares, el predominio emergente de la figura del combatiente y la disolución de las diferencias entre combatientes y no combatientes⁹. El análisis de van Creveld ha sido refrendado por los especialistas militares americanos que, estudiando la Primera Guerra de Chechenia, pasaron a considerar que el escenario normalizado del conflicto sería el urbano, con una influencia decisiva de los elementos comunicacionales y de las tecnologías de la información¹⁰. Pero es evidente que los militares americanos no han aplicado estos conceptos en los conflictos en los que se han implicado recientemente. Así, en la Guerra de Irak han terminado librando combates urbanos continuados en las ciudades de Nayaf y Bagdad, escenarios que se pueden considerar como «ciudades salvajes», según la definición de Norton¹¹.

⁶ Al respecto, véase GARAY VERA, C.: «Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno», *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Studies* núm. 2 (disponible en www.ndu.edu/chds/journal/index.htm).

⁷ FUENTES, C. (ed.): *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*. FLACSO. Santiago de Chile, 2004, pp. 245-248.

⁸ Así GARAY VERA, C.: «Diálogo Norte-Sur de Seguridad en las Américas», *Diplomacia*, núm. 98, 2004.

⁹ En *The transformation of war*. Free Press. Nueva York, 1991, complementado dos años después por *Nuclear proliferation and the future of conflict*. Free Press. Nueva York, 1993.

¹⁰ Véase GROVES, J.: «Operations in Urban Environment», *Military Review*, núm. 4, 1998, pp. 31-40.

¹¹ Norton ha formulado la idea de «feral cities» («ciudades salvajes»), es decir, urbes con millones de habitantes en las que la autoridad del gobierno ha perdido la capacidad de mantener el orden y la justicia (tesis enunciada en «Feral Cities», *Naval War College Review*, núm. 4, 2003). El



Como dice Münkler, en los términos «guerras civiles», «guerras salvajes» y «pequeñas guerras» hay evidentemente una búsqueda de sentido al fenómeno. Para este académico, la definición de guerra civil no es aplicable, puesto que se habla de guerras interminables y no de sucesos contenidos. Incluso, cuando se produce algo así, la búsqueda concreta del poder y la soberanía limita el hecho frente a la anarquía o a Estados sectarios. La expresión «pequeña guerra», variante de «guerra de baja intensidad», se ve más bien desde el punto de vista militar cuyo ejemplo clásico es la resistencia española a la ocupación francesa en el siglo XIX. En todo caso, la noción de «guerra en pequeño», para referirse a la Guerra Global contra el Terrorismo, es discutible teóricamente. Primero, porque es más correcto hablar de «conflicto», pues la guerra se caracteriza por la confrontación entre fuerzas armadas o fuerzas regulares entre sí. Pero lo que aquí hay es un conflicto político con expresiones de violencia armada. Por ello, la mayoría de los Estados ha adoptado por respuestas policiales, judiciales y de inteligencia, antes que de orden militar.

Mientras, la guerra abierta entre dos o más Estados, que caracterizaba aún los escenarios de la Guerra Fría, parece haberse convertido en un modelo en desuso¹²; incluso Kaldor dice que la guerra entre Estados se ha vuelto «anacrónica». La realidad nos muestra que los Estados continúan siendo los actores primarios de las relaciones internacionales, aunque se ha reducido la significación del poder militar en aras de procesos políticos complejos que involucran a las Organizaciones Internacionales, las corporaciones multinacionales, a grupos de ciudadanos y, de hecho, a fundamentalistas y terroristas de toda índole¹³. Bien es cierto que en muchas zonas de conflicto la violencia se ha privatizado y se ha convertido en un negocio rentable donde los señores de la guerra, los mercenarios y los terroristas desempeñan el papel que corresponde al Estado en el ejercicio de la violencia legítima.

El hecho de que la violencia se expanda horizontalmente en la sociedad internacional y que traspase las fronteras se debe a que la administración vertical ya no es la única vía eficaz para su imposición, lo que tiene que ver con los atributos de la globalización: la fragmentación y la integración, la homogeneización y la diversificación, la mundialización y la localización. Como dice Kaldor¹⁴:

Las nuevas guerras deben interpretarse en el contexto del proceso conocido como globalización. [...] En realidad, las guerras son el símbolo de una nueva división

ejemplo paradigmático es Mogadiscio, también Grozni antes de la Segunda Guerra de Chechenia. Esto concuerda con la visión de Delmas, que advertía que «la guerra ya no nace de la potencia de los Estados, sino de su fragilidad, la primera cuestión de seguridad hoy en día no son las ambiciones de poder, es la avería de los Estados.» (*El brillante porvenir de la guerra*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1996, p. 21). Una idea semejante se enuncia en el discurso del secretario del *Foreign Office*, Straw, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 14 de septiembre de 2002.

¹² Así MÜNKLER, H.: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Siglo XXI Editores. Madrid, 2005 (trad. de *Die neuen Kriege*. Rowohlt-Verlag. Reinbek, 2003), p. 38.

¹³ KALDOR, M.: «Wanted: Global Politics—new types of violence are on the rise, and the only exit route is political (multilateral policies)», *The Nation*, noviembre de 2001.

¹⁴ *Ibidem*.

mundial y local entre los miembros de una clase internacional que saben inglés, tienen acceso al fax, al correo electrónico y a la televisión por satélite, utilizan dólares o marcos alemanes [ahora euros] o tarjetas de crédito, y pueden viajar libremente, y los que se encuentran excluidos de los procesos globales, que viven de lo que pueden vender o intercambiar o de lo que reciben en concepto de ayuda humanitaria, que tienen los movimientos restringidos por los controles, los visados y el coste de los viajes, y que son víctimas de asedios, hambre forzosa, minas, etcétera. [...] Las nuevas guerras surgen en el contexto de la erosión de la autonomía del Estado y, en ciertos casos extremos, la desintegración del Estado. En concreto, aparecen en el contexto de la erosión del monopolio de la violencia legítima. Este monopolio sufre una erosión por arriba y por abajo. Por arriba lo erosiona la transnacionalización de las fuerzas militares, que empezó durante las dos guerras mundiales y quedó institucionalizada por el sistema de bloques de la Guerra Fría y las innumerables relaciones transnacionales entre fuerzas armadas que se desarrollaron en el período de postguerra.

Muchos investigadores han enfatizado que se trata de una violencia que se focaliza en la periferia¹⁵, pero está claro que «los nuevos bárbaros» están también en las sociedades ricas y desarrolladas, escondidos en la marginación cultural o en su autoexclusión. La presunción de que en la posguerra fría la violencia armada sólo se daba en escenarios periféricos quedó destruida con los atentados del 11 de Septiembre y, posteriormente, con los de Madrid y Londres, además de los de Indonesia, Jordania, Rusia y Egipto, por citar los más conocidos. Sin embargo, existe una correlación entre los focos de reclutamiento de estos combatientes y las situaciones de bajo desarrollo, escasa gobernabilidad y pobreza. Incluso en países desarrollados los involucrados provienen de núcleos inmigrantes o conversos no integrados o enfrentados a los valores de la sociedad occidental.

Las tecnologías de la información han ampliado de forma exponencial la capacidad de conocer a quién, cómo y dónde golpear. La capacidad de poder acceder a armas de destrucción masiva, si bien las más temibles, no es hoy la que causa más muertos. Los atentados y asesinatos se llevan a cabo con armas ligeras y se emplean explosivos comerciales, con los que se producen más víctimas civiles o no combatientes que con otros medios más avanzados tecnológicamente¹⁶. De este modo se da la paradoja: mientras los Estados sofistican sus sistemas de armas y aumentan sus costos de mantenimiento y operación, los actores no estatales recurren al empleo imaginativo de elementos civiles para convertirlos en armas inesperadas y añadir así el factor sorpresa. Tal determinación hace viable económicamente

¹⁵ Véase RUFIN, J.-C.: *L'Empire et les Nouveaux Barbares. Rupture Nord-Sud*. Hachette, París, 1992.

¹⁶ SMALL, S.: «33 Small Arms and Asymmetric threats», *Military Review*, núm. 6, 2000. Este es uno de los temas prioritarios de la agenda de la Organización de las Naciones Unidas. Véase a ALCALDE, J.: «El tratado sobre comercio de armas... ¿un poco más cerca?», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 122, 2006, 5 de diciembre de 2006 (en www.realinstitutoelcano.org).



la acción armada y permite su prolongación en el tiempo. El fenómeno llamó la atención y se empezó a hablar de «guerra asimétricas»¹⁷, aquellas en las que la distancia entre las tecnologías en pugna hace imposible enfrentar a dos ejércitos regulares. El primer elemento es el desbalance entre el poder militar formal y el contendiente débil. La asimetría tiene, igualmente, no sólo un aspecto material, técnico, sino subjetivo, puesto que el bando más débil aplica un código guerrero premoderno. Esto determina la concepción del conflicto asimétrico como una «guerra de imágenes»; así dice Münkler que «la utilización de las imágenes bélicas como medio para la conducción de la guerra, la transformación de la información sobre la guerra en guerra de la información, representa un importante paso en la asimetrización del conflicto. [...] El control y la censura de las imágenes se han convertido entre tanto en instrumentos de rechazo y defensa frente a tales ataques»¹⁸. La racionalidad de la guerra asimétrica consiste en determinar una solución política para una lucha armada que ataca tanto a la economía como a la población. La aniquilación de los combatientes irregulares constituye, de hecho, la única fórmula para acabar con la amenaza, pero incluso cuando se logra el costo para la población civil puede generar un rechazo generalizado que conlleve la derrota política, como ocurre en Irak actualmente.

Ahora bien, la guerra actual, denominada por un sector de la ciencia de las Relaciones Internacionales como «guerra posmoderna», se caracteriza por la fragmentación del pensamiento y la acción, la descentralización, la superposición, la existencia de redes, la yuxtaposición no coherente de elementos culturales y tecnológicos y la confrontación entre éticas premodernas y racionales. Esencialmente, el conflicto de la posguerra fría se diferencia de la guerra moderna en que supera la racionalidad, asume la suma cero como posibilidad (evade el costo del conflicto) y reúne tanto medios tecnológicos avanzados como los más simples, e incluso ya superados, como armas de guerra¹⁹. La conducta de los nuevos combatientes está sostenida por redes de apoyo, organizaciones religiosas y seguidores que limitan la eficacia de los instrumentos tradicionales de la seguridad nacional y, especialmente, la supuesta primacía del poder militar para enfrentar las amenazas. Por ejemplo, la acción de combatientes extremistas islámicos recibe apoyo desde grupos tan forzados como los postcomunistas en su lucha contra el capitalismo mundial, de las políticas de gobiernos regularmente constituidos en competencia con los Estados Unidos o de Estados laicos contrarios a toda influencia cristiana en sus respectivas sociedades; esto a pesar de que el fin de los islamistas que comparten una determi-

¹⁷ El concepto de guerra asimétrica aparece por primera vez en el documento del Secretario de Defensa Cohen titulado *Report of Quadrennial Defense Review*, de mayo de 1997. A partir de entonces todos los documentos oficiales que evalúan los riesgos y amenazas emergentes contra la seguridad de los Estados Unidos incluyen dicha referencia.

¹⁸ MÜNKLER, H.: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, op. cit., p. 1.

¹⁹ Véase GARAY VERA, C.: *La camaleónica naturaleza de la guerra posmoderna*. Ejército de Chile (Departamento Comunicacional). Santiago de Chile, 2004.

nada visión de su credo (salafismo extremista o yihadismo) sea la creación de un Califato mundial en el que impere la ley religiosa²⁰.

Para los que postulan la vigencia de un nuevo modelo de conflicto, los objetivos de la guerra posmoderna están relacionados con la política de identidades²¹, a diferencia de la consecución de objetivos estratégicos o ideológicos de etapas anteriores. Bajo esta perspectiva la violencia es de origen y finalidad política y, por tanto, los éxitos o fracasos militares poco tienen que ver objetivamente con la imagen de una victoria en el campo de batalla. Esto supone una vuelta a Clausewitz (para algunos, como Keegan, ya superada), en el sentido de que la guerra es política y concluye cuando una de las partes doblega la voluntad de lucha del contrario. Por ello es importante considerar que, sea cual sea la definición que se emplee, la guerra es un hecho político, la acción militar nunca puede presentarse sola, del mismo modo que ningún conflicto se produce en un vacío social, sino que va acompañado de acciones diplomáticas, económicas, comerciales, psicológicas e incluso subversivas²².

2. VIOLENCIA PRIVADA, VIOLENCIA SECTARIA Y ACTIVIDAD CRIMINAL

Uno de los aspectos más evidentes de la violencia actual es su privatización. El binomio violencia política-Estado parece dar paso a un trinomio violencia-Estado-actores no estatales. Esto se traduce en que el monopolio de la violencia deja de existir y se fragmenta, quebrando la concepción clásica de la relación Estado-sociedad. Al ceder el poder coactivo del Estado, en amplias zonas aparece la violencia indiscriminada que se cierne sobre los civiles, especialmente entre los grupos más vulnerables: niños, ancianos e individuos desprotegidos. Por ello Kaldor dice que las nuevas formas de conflicto han desfigurado las líneas entre el Estado y el conflic-

²⁰ Véase REINARES NESTARES, F. y ELORZA, A. (eds.): *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Temas de Hoy. Madrid, 2004.

²¹ Es decir, la reivindicación del poder basada en una identidad concreta, sea nacional, de clan, religiosa o lingüística. En su concepto en la guerra posmoderna hay una dependencia mutua de las partes en conflicto en sembrar «miedo y odio», porque se refuerzan entre sí y crean «un clima de inseguridad y sospecha» permanente. Como escribe Kaldor: «con frecuencia, los primeros civiles que se convierten en el blanco de los ataques son aquellos que defienden una política diferente, los que intentan mantener unas relaciones sociales inclusivas y cierto sentido de la moralidad pública. Es decir, aunque las nuevas guerras parecen deberse a diferencias entre distintos grupos lingüísticos, religiosos o tribales, también se pueden considerar como conflictos en los que representantes de una política de identidades particularista cooperen para suprimir los valores del civismo y el multiculturalismo. En otras palabras, se pueden considerar guerras entre el exclusivismo y el cosmopolitismo.» (*Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*. Tusquets Editores. Barcelona, 2001, *op. cit.*).

²² Así se expresa CONTRERAS POLGATTI, A.: *Conflicto y guerra en la post modernidad*. Editores Mago. Santiago de Chile, 2005, p. 135.

to, la actividad criminal organizada y la violación a gran escala de los derechos humanos, precisamente en una época de exaltación del Derecho internacional y la protección del individuo. La escalada del conflicto hacia formas nuevas de enfrentamiento ha traído consigo un aumento exponencial de la violencia sobre los no combatientes. Como dice este mismo autor²³:

La nueva guerra toma prestadas de la contrarrevolución unas técnicas de desestabilización dirigidas a sembrar «el miedo y el odio». El objetivo es controlar a la población deshaciéndose de cualquiera que tenga una identidad distinta (e incluso una opinión distinta). Por ello, el objetivo estratégico de estas guerras es expulsar a la población mediante diversos métodos, como las matanzas masivas, los reasentamientos forzosos y una serie de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación. Ésta es la razón por la que en todas estas guerras haya habido un aumento espectacular del número de refugiados y personas desplazadas, y que la mayor parte de la violencia vaya dirigida contra civiles. A comienzos del siglo XX, la proporción entre bajas militares y civiles en las guerras era de 8:1. Hoy en día esta proporción se ha invertido casi al milímetro; en las guerras de los años noventa, la proporción entre las bajas militares y civiles es de 1:8. Diversos comportamientos que estaban prohibidos en virtud de las reglas clásicas de la guerra y penalizados en las leyes sobre la materia elaboradas a finales del siglo XIX e inicios del XX, como las atrocidades contra la población no combatiente, los asedios, la destrucción de monumentos históricos, etcétera, constituyen actualmente un elemento fundamental de las estrategias de las nuevas modalidades bélicas.

Otros autores recalcan que los conflictos se eternizan porque se estructuran según el modelo maoísta de «guerra prolongada», en la que incluso se producen periodos de tranquilidad, muy parecidos a la paz, que son aprovechados para el reforzamiento de la capacidad de lucha de los bandos enfrentados.

La confusión en las formas de esa violencia política explica por qué Kaldor subraya que lo que se suele calificar de guerras internas, civiles o conflictos de baja intensidad, y que se dan en escenarios locales, «incluyen miles de repercusiones transnacionales, de manera que la distinción entre interno y externo, agresión (ataques desde el extranjero) y represión (ataques desde el interior del país) o incluso local y global, es difícil de defender. [...] Algunos autores definen las nuevas guerras como guerras privatizadas o informales; no obstante, aunque la privatización de la violencia es un elemento importante en ellas, en la práctica la distinción entre privado y público, estatal y no estatal, informal y formal, que se efectúa por motivos económicos o políticos, no es fácil de establecer»²⁴.

²³ *Ibidem*. De todas maneras estas técnicas ya fueron practicadas por el bolchevismo en la construcción de la Unión Soviética como Estado; véase NOLTE, E.: «¿Guerra civil mundial 1917-1989?», *Ius Publicum* núm. 13, 2004, pp. 41-55, y su clásica obra *La guerra civil europea 1917-1945*. Fondo de Cultura Económica (1ª ed., 1ª reimp.). México, 1996 (trad. de *Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolchewismus*. Verlag Ullstein. Francfort del Meno, 1987).

²⁴ KALDOR, M.: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, op. cit., pp. 15-28.

Por otra parte, la privatización de la violencia ha transformado las relaciones del Poder político con los organismos de seguridad y de protección individual o corporativa. Durante la Guerra de Irak gran parte de la seguridad que ofrecen los Estados Unidos a las instituciones nacionales, organismos internacionales e inversores extranjeros se ha contratado a empresas privadas. El fenómeno ha adquirido tales proporciones que, incluso, terminológicamente se ha apartado la expresión «mercenarios» o «empresas de seguridad» a favor de la más neutra de «contratistas»²⁵. Mucho antes de que estas empresas tuvieran un papel central en Irak o en la Guerra de Croacia, los gobiernos de Sierra Leona y Colombia habían acudido a sus servicios para mantener la producción o recibir capacitación. La explotación de recursos en zonas de combate o en Estados con problemas de gobernabilidad ha sido resuelta, incluso, mediante la injerencia directa de empresas con fuerzas de seguridad privadas. Así han actuado la petrolera *Shell* en Nigeria o *Talisman Energy* en Sudán y *Executive Outcomes* se orientó a la protección de minas de diamantes y pozos de petróleo en Angola y ha prestado asesoría en Bosnia-Herzegovina, Colombia, Congo, Croacia, Guinea Ecuatorial, Nigeria y Sierra Leona²⁶.

Ahondando en este aspecto, Kaldor sostiene que «las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)»²⁷. Parece entonces que lo novedoso de la violencia armada es su privatización, superando la etapa en la que el monopolio de la violencia era atributo del Estado y, sólo marginalmente, se delegaba en otros actores no estatales. En el escenario actual las empresas de seguridad se multiplican pero, de forma paradójica, los señores de la guerra, los narcotraficantes, las mafias y los movimientos fundamentalistas, sociales y antisistema se constituyen en grupos armados u organizaciones terroristas que desafían no sólo a un Estado en concreto sino, incluso, a un conjunto de Estados, puesto que operan en espacios transnacionales. Como decía Strange, «a medida que diversos grupos criminales han extendido sus actividades fuera de su territorio de origen (al igual que las mul-

²⁵ Las más conocidas son Global Risk Strategies, Dun and McDonald Inc., Dyncorp, Military Professional Resources Inc., TRW System and Information Technology Group, que operan en Irak con mil cien individuos de múltiples nacionalidades. La Organización de las Naciones Unidas ha impulsado una Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios (Nueva York, 1989), que choca con la práctica de los Estados de contratar servicios a empresas privadas para proveer seguridad en áreas de conflicto abierto. Véase la discusión en AZZELLINI, D.: *La privatización de la guerra*. Editorial Ariel. Barcelona, 2004; BERNALES, E.: *Privatización de la guerra*. Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

²⁶ Véase KLARC, M.: *Guerra por los recursos. EL futuro escenario del conflicto global*. Ed Urano. Barcelona, 2003.

²⁷ KALDOR, M.: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, op. cit., pp. 15-28.

tinacionales), los mercados ilegales nacionales se han fusionado horizontalmente para formar un único mercado mundial»²⁸. En otras palabras, las actividades criminales y terroristas se han orientado al mercado global, pero para evitar conflictos entre ellos lo han sectorizado territorial y funcionalmente.

3. ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES DE LOS ESTADOS DÉBILES

La *National Security Strategy of the United States of America* (2002) definió como campo de acción de la Guerra Global contra el Terrorismo todo el planeta²⁹. El Documento confirma la ejecución de nuevas estrategias, con acciones a largo plazo, concertadas con países aliados y asociados, sostiene la necesidad de eliminar cualquier tipo de apoyo al terrorismo, su financiación, acogimiento o protección por parte de Estados que se lo han prestado tradicionalmente, refiriéndose a Irán y Siria, calificados como «Estados patrocinadores». La Estrategia identifica como terroristas a todos los fundamentalismos islámicos y propugna las acciones anticipatorias en lo que se ha denominado la Doctrina Bush³⁰. En febrero de 2003 la Administración Bush hizo pública la *National Strategy for Combating Terrorism*, en la que se indica de forma contundente que se están empleando todos los recursos del poderío nacional para destruir el terrorismo internacional³¹. De forma coherente fundamentan esta forma de proceder internacionalmente en la universalización de la democracia, la lucha contra la tiranía y la instauración de las instituciones democráticas en todas partes, en una contienda comparable a la que les enfrentó al fascismo y el comunismo en el siglo pasado y de la que salieron victoriosos. Para imponer este programa han iniciado una guerra a escala mundial de consecuencias imprevisibles para el resto de los actores internacionales basada en

²⁸ STRANGE, S.: *La retirada del Estado*. Icaria Editorial/Intermón. Barcelona, 2001 (trad. de *The retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press. Cambridge, 1996), p. 163. La tesis sobre la influencia predominante de grupos subestatales en los conflictos de la posguerra fría ya fue adelantada por los Toffler (Alvin y Heidi) en *Las guerras del futuro*. Plaza y Janés. Barcelona, 1994 (trad. de *War and anti-War: Survival at the dawn of the 21st Century*. Little Brown. Boston, 1993).

²⁹ Washington, The White House, septiembre de 2002.

³⁰ En palabras del presidente Bush: «simplemente, por sentido común, los Estados Unidos deben estar dispuestos a actuar, cuando sea necesario, antes de que las amenazas se conviertan en realidad.» («Declaraciones del Presidente sobre la Guerra contra el Terrorismo», alocución pronunciada en la Universidad de la Defensa Nacional (Washington) el 8 de marzo de 2005, en www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050308-3.es.html). Recientemente se ha hecho pública una nueva versión de la Estrategia de Seguridad Nacional en la que se reafirma esta doctrina: *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, marzo de 2006 (disponible en www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/).

³¹ The White House. Washington, 14 de febrero de 2003 (disponible en www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html).



la estrategia de eliminar las amenazas en el extranjero para no tener que enfrentarlas dentro del país³².

Como hemos afirmado al principio, este enfoque de la lucha contra el terrorismo no es seguido por gran número de gobiernos e, incluso, es rechazado por aquellos Estados que se resisten a la influencia de los Estados Unidos. Las políticas de las grandes potencias se sostienen en sus capacidades financieras, políticas y militares, en el poderío nacional. En cambio, los Estados débiles dependen de la asistencia económica, el apoyo logístico y militar, la asesoría, la información e, incluso, la presencia física de asesores o fuerzas militares extranjeras.

Como sostienen diversos académicos, la teoría de las Relaciones Internacionales toca de manera accidental la problemática de los Estados débiles pues los teóricos han tratado de explicar, de forma casi unánime, la conducta de las potencias que rigen el orden internacional³³. Es evidente que la premisa de que el sistema internacional es sólo una interrelación de actores estatales no es suficiente para entenderlo y explicarlo. El desarrollo de la sociedad internacional acrecentó la atención al comportamiento de los Estados medianos, pequeños y débiles en la distribución del poder en el sistema internacional y en los subsistemas regionales³⁴. Conforme al desarrollo teórico de Escudé³⁵ y Handel³⁶, hemos preferido hablar de «Estados débiles» en lugar de «Estados pequeños». Escudé, partiendo de la teoría del centro-periferia, ha postulado que se han adoptado criterios de poder, sobre todo de orden político y militar, para describir las políticas exteriores que son incongruentes con el estatuto de los países de América Latina³⁷. Handel ha sido el teórico que con mayor

³² La insistencia sobre la naturaleza de cruzada de esta guerra se puede encontrar nítidamente en las declaraciones del presidente Bush al promulgar la *National Defense Authorization Act*, 2 de diciembre de 2002 (disponible en www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021202-8.es.html).

³³ Según WALTZ, que es el referente teórico del neorrealismo, la estructura emerge de la coexistencia de las unidades políticas más importantes de una época dada (*Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988, trad. de *Theory of International Relations*. Addison-Wesley Publishing. Massachusetts, 1979).

³⁴ De esta cuestión nos hemos ocupado en PÉREZ GIL, L.: «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», *Estudios Internacionales*, núms. 127/128, 1999, pp. 69-89.

³⁵ *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. GEL. Buenos Aires, 1995.

³⁶ *Weak States in the International System*. Frank Cass & Co. Londres, 1990.

³⁷ Los intentos de desarrollar una teoría desde y para los Estados débiles no es una pretensión nueva, ya que inspiró a los teóricos de la CEPAL al estratificar el sistema internacional entre centro y periferia y, posteriormente, al actualizar dicho enfoque con la contraposición entre Norte y Sur. Desde entonces la acuñación del concepto de Estados débiles obedece a la necesidad de estudiar las capacidades de los actores estatales secundarios del sistema internacional, dado el énfasis estatocéntrico tradicional de las Relaciones Internacionales y su empeño por estudiar las potencias mayores como únicos sujetos dignos de teorización y seguimiento. Así lo expresa Escudé: «la teoría de las Relaciones Internacionales raramente ha sido desarrollada desde la perspectiva del débil, sino más bien desde la del fuerte» (en *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 13). La categoría de los



amplitud ha analizado el comportamiento de los Estados débiles. Los define como actores igualmente racionales que se comportan de forma unitaria, están orientados hacia objetivos concretos y tratan de maximizar sus capacidades en aras de la seguridad. Para su definición recurre a las variables del territorio y la población, pero que no son suficientes y pueden llevar a resultados engañosos. Para ello hay que examinar las características de la población, tales como su homogeneidad o heterogeneidad étnica, política y religiosa, y en cuanto al territorio se tiene en cuenta la localización, la topografía, los límites y fronteras, así como la situación espacial-territorial. En el ámbito económico tienen una muy alta dependencia de los intercambios exteriores, de la ayuda externa y de las capacidades tecnológicas de terceros, por lo que pueden ser penetrados fácilmente. Esta subordinación se mantiene en cuanto a la seguridad exterior, pues dependen de la protección que les dispensa una gran potencia o una coalición de Estados que, en todo caso, para ser efectiva, debe incluir a alguna de aquéllas o aceptar una estrategia meramente defensiva, como puede ser mantener una política de neutralidad. En consecuencia, su política exterior se basa en minimizar los riesgos, especialmente en los encuentros con las potencias, demandan la vigencia del Derecho internacional y participan activamente en las Organizaciones Internacionales para aumentar su seguridad.

Hay que separar la noción de Estado débil de la de «Estados fallidos». De hecho, la calificación de Estados fallidos, fracasados, desintegrados y colapsados forma parte del esfuerzo que acompaña a otras clasificaciones para tratar las anomalías del sistema internacional, tanto como las que, en otras circunstancias, se han hecho para describir los llamados «Estados armados» (décadas de los setenta y ochenta) y los «Estados delincuentes» (años noventa). En este caso, estamos lejos de identificarlos con los Estados débiles. Los Estados fallidos han surgido en el ámbito político y académico americano para identificar las amenazas a la expansión global de la democracia. Se caracterizan por fronteras permeables (la falta de aduanas y puntos de control fronterizo o la existencia de «aduanas paralelas»), la proliferación de grupos al margen de la ley (delincuencia común, narcotráfico, terrorismo), el comportamiento autónomo de los organismos del Estado dedicados a la protección de los bienes, los individuos y a mantener el orden, la debilidad institucional y la ausencia de un diálogo cívico entre los agentes políticos, sociales y económicos³⁸.

«microestados» queda excluida de toda consideración en este punto. Bull y Watson intentan otra calificación recurriendo a la noción de «cuasi-Estado» en relación con Estados africanos y asiáticos (*The expansion of international society*. Oxford University Press. Oxford, 1984).

³⁸ Rotberg ha analizado el concepto de Estado fallido, que funde las nociones de «*failing state*» y «*failed state*» («The new nature of nation-state failure», *The Washington Quarterly*, verano de 2002, pp. 85-96). Esta clasificación, que es válida para el escenario africano, es más discutible en América Latina. Rotberg considera dentro de esta categoría a los Estados en proceso de descomposición, a Argentina desde finales del gobierno del presidente de la Rúa, y a Haití; otros agregan a Bolivia y Colombia. Algunas de sus manifestaciones, como la permeabilidad de las fronteras, se asocian tanto a la actividad política insurreccional como a la actividad criminal organizada. Véase WITKER, I.: «Leviatán Absentis. Los Estados débiles en las nuevas configuraciones de poder interna-

El Estado débil no es una conceptualización retórica, sino que obedece a una tipificación de ciertos actores internacionales con limitada capacidad de acción. En muchos casos la respuesta de los Estados débiles a los grupos violentos ha sido militar, así por ejemplo, Colombia enfrenta una guerra abierta con grupos extremistas de tipo narcoguerrillero. En Etiopía la lucha contra las Cortes Islámicas se desarrolla con operaciones militares clásicas, que permiten aliviar la presión sobre el gobierno reconocido de Somalia, creando una zona de seguridad fronteriza. La restauración del gobierno de unidad nacional liderado por Abdoullahi Youssouf y apoyado por el Grupo de Contacto Internacional, ha llevado a Al-Qaeda a exhortar a sus seguidores a la guerra santa contra el único Estado africano de raigambre cristiana y que desde 2002 ha recibido ayuda directa de los Estados Unidos para la vigilancia de sus fronteras³⁹. Ambos ejemplos ponen de manifiesto el riesgo de que si la opción militar fracasa se produzca la caída del gobierno establecido. Esto es así en países caracterizados por la existencia de gobiernos débiles, con estructuras políticas y burocráticas endebles, con fuerzas armadas y policiales ineficaces y carentes de lealtad al gobierno y sometidas a la presión de la violencia privada. La cuestión de cómo combatir los nuevos fenómenos de violencia organizada se sitúa en el centro del debate, esto es, si debe hacerse desde la acción policial y judicial o desde la organización militar.

4. EL ENFOQUE DESDE LA ESTRATEGIA DE MERCADO

Con la globalización y la interdependencia compleja de los mercados algunos actores estatales han pasado a ser víctimas de la violencia no estatal. Esto se debe a «una asimetría creciente entre los Estados mayores con poder estructural y los Estados más débiles que no lo tienen»⁴⁰. Strange puso de manifiesto que las actividades criminales siguen una lógica de mercado, al descentralizarse en sus riesgos y beneficios, de modo que funcionan como las sociedades transnacionales: «allí donde los Estados fueron una vez señores de los mercados, ahora son los mercados los que, en muchas cuestiones cruciales, son los señores que están por encima de los gobiernos estables»⁴¹. Siguiendo la lógica de mercado, los grupos de delincuencia transnacional (terroristas y delincuencia organizada) usan a los países en vías de desarrollo para organizar bases de apoyo y entrenamiento, reclutar seguidores e, incluso, establecer un santuario a salvo de la acción punitiva de las grandes poten-

cional», en *Áreas sin ley, espacios vacíos, Estados débiles* (Contreras Polgatti y Garay Vera eds.). Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 2005, pp. 243-258.

³⁹ RAMONET, I.: «Somalie», *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2007 (disponible en www.monde-diplomatique.fr).

⁴⁰ STRANGE, S.: *La retirada del Estado*, *op. cit.*, p. 23.

⁴¹ *Ibidem*.

cias. Sin embargo, las acciones violentas siguen un movimiento inverso: desde la periferia hacia el centro.

Para Strange los patrones de poder son los que han variado por los cambios en la naturaleza del poder y de la política. A su juicio, los Estados son víctimas de la economía de mercado. Parece que en «el núcleo de la Economía Política internacional existe un vacío, un vacío que no ha sido convenientemente ocupado por instituciones intergubernamentales o por un poder hegemónico que ejerza el liderazgo en aras del interés común»⁴². Así, la creación de áreas grises es producto de que «lo que han perdido algunos no ha sido ganado por otros. La difusión de la autoridad más allá de los gobiernos nacionales ha dejado un enorme vacío de autoridad que podría denominarse desgobierno»⁴³. Pero también los grupos violentos están presionados por la globalización, lo que ha llevado al surgimiento de una red de contactos entre el crimen organizado en diferentes partes del mundo⁴⁴. Ello repercute en la administración de la violencia. Conforme a la multiplicación de actores no estatales, la búsqueda de financiación forma parte de la actividad delictiva. Como dice Münckler⁴⁵:

No todos los actores (no estatales), pero sí muchos de ellos, son empresarios de la guerra, que conducen los conflictos bélicos por su propia cuenta y que consiguen el dinero que necesitan para ello en diversas maneras. Reciben apoyo financiero de personas privadas, de Estados y de comunidades de emigrantes, venden derechos de perforación y excavación para las zonas bajo su control, se dedican al tráfico de drogas y de personas, o consiguen dinero mediante la extorsión en calidad de protección o de rescate, y, sin excepción, obtienen provecho de las entregas de ayuda por parte de las organizaciones internacionales [...].

Éste es uno de los problemas más graves a los que se enfrentan los Estados y las Organizaciones Internacionales. La facilidad de obtener financiación prolonga en el tiempo los conflictos armados. De modo que para entender las características de la guerra actual hay que tener en mente sus bases económicas. Parte de su explicación se origina por los cambios económicos globales, en las transformaciones del sistema internacional y por la fragmentación de Estados débiles. En muchos lugares

⁴² *Ibid.*, p. 35.

⁴³ *Ibidem*. Una preocupación importante de la Administración Bush es precisamente el fortalecimiento del predominio de la ley y la consolidación del Estado. Como dice Fukuyama: «durante el período posterior al 11-S, el asunto principal de la política global no giraba en torno a cómo reducir la estatalidad, pero sí a cómo construirla. Para cada sociedad y para cada comunidad, la decadencia del Estado no es el preludio de la utopía pero sí del desastre. Un tema central al que se refieren los países pobres y que imposibilita su desarrollo económico, reside en su nivel adecuado de desarrollo institucional. No precisan de grandes Estados pero sí de Estados fuertes y eficaces dentro del limitado alcance de las funciones estatales necesarias.» («Estados débiles y legitimidad internacional», en *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B. Buenos Aires, 2004, p. 176).

⁴⁴ STRANGE, S.: *La retirada del Estado*, op. cit., p. 163.

⁴⁵ MÜNCKLER, H.: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, op. cit., p. 1.



las restricciones económicas intensifican la lucha por los recursos y su apropiación, y la globalización es más destructiva donde no encuentra un Estado consolidado⁴⁶.

Los recursos que necesitan los grupos violentos son exiguos en comparación con las capacidades de poder de los actores estatales a través de los organismos de seguridad y las Fuerzas Armadas. Pero incluso una estructura sencilla requiere de una financiación adecuada. En este caso, «el excedente social ya no se extrae por medio de un aparato fiscal regulado mediante leyes, sino de forma arbitraria y excesiva, mediante la coacción, el robo y el saqueo»⁴⁷. La racionalidad económica ha hecho que estos grupos pasen de una economía cerrada a otra abierta debido a que la financiación externa se convierte en una prioridad. Este fenómeno se aprecia claramente en Afganistán, donde los señores de la guerra han continuado con el cultivo y tráfico de opio que antes explotaban los talibanes. La imbricación de conflictos y recursos es sobre todo paradigmática en África, donde las economías nacionales se caracterizan por niveles de desempleo inimaginables en Europa, dependencia absoluta de los mercados internacionales y administraciones débiles, fragmentadas y descentralizadas. De forma extendida amplias zonas se ha convertido en fuente de ingresos ilegales para los grupos violentos. Así, se describe al continente como el escenario típico de la guerra permanente por los recursos naturales⁴⁸. Podemos encontrar manifestaciones de la guerra por los recursos en América Latina, en Colombia, donde la explotación de petróleo está en manos de *Occidental Petroleum*, al mismo tiempo que la subversión se ha transformado en narcoguerrilla para aprovechar los recursos que generan la cocaína y el tráfico ilegal de esmeraldas. Parte de la actividad puramente criminal en Brasil se sustenta en el tráfico de maderas preciosas.

5. LA SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Aunque hay autores que enfrentan esta afirmación, el terrorismo internacional persigue un objetivo estratégico, esto es, la destrucción y cambio de las normas básicas de funcionamiento del orden internacional, lo que implica una redistribución del poder⁴⁹. De hecho, el enfoque de la lucha antiterrorista como Guerra

⁴⁶ STRANGE, S.: *La retirada del Estado*, op. cit., p. 23; Münkler: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, op. cit., p. 11.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁸ La explotación del petróleo en Sudán, los diamantes en Angola y Sierra Leona, la madera en Liberia y el coltan en la República Democrática del Congo. Véase al respecto LETELIER, R.: «África: las guerras por los recursos. Caso de estudio: RDC», *Cuadernos de Difusión* de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, núm. 22, mayo de 2004 (disponible en www.acague.cl/publicaciones/CD22/his/d/2.pdf), KLARE, M.: *Resources Wars: The new landscape of Global Conflict*. Metropolitan Books. Nueva York, 2001.

⁴⁹ RAMÓN CHORNET considera la categoría «terrorismo dirigido contra el orden internacional» y «que al atentar contra principios básicos de la Comunidad Internacional, afecta a la Comunidad Internacional en su conjunto y como tal». (*Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho*

Global contra el Terrorismo apoya esta visión, proclamada en reiteradas ocasiones por el presidente Bush, que incluso la ha calificado como «una guerra de varias generaciones»⁵⁰. De ese modo, aunque consideramos que no estamos ante una guerra, sí que se trata de una lucha de alcance global, que se opone a una reconfiguración del orden internacional conforme a criterios sectarios.

Los Estados de América Latina se solidarizaron en bloque con los Estados Unidos tras los atentados de 11 de septiembre de 2001. Se produjo un apoyo generalizado en la aprobación y la puesta en marcha de la Resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre, del Consejo de Seguridad sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por los actos de terrorismo; se iniciaron reuniones a nivel continental para examinar la naturaleza y el alcance del terrorismo internacional, la cooperación intergubernamental y la lucha contra la financiación ilícita; se aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo (3 de junio de 2002) destinada a prevenir, sancionar y castigar el terrorismo; se acordó en el marco de la Organización de Estados Americanos la *Declaración de Seguridad de las Américas* (México, octubre de 2003), en la que se incluye como punto básico la lucha frontal contra el terrorismo y su financiación mediante el intercambio de información, personal especializado y asistencia judicial en los niveles bilaterales, subregionales y continental⁵¹.

Sin embargo, el debate ha girado en torno a dos ideas fundamentales: la legitimidad de la lucha global contra el terrorismo y la afectación de la soberanía de los Estados. De ahí la reticencia a legitimar la acción contra Irak y la negativa a considerar este aspecto en la pugna por socavar los regímenes políticos de Cuba y Venezuela. En 2001 el secretario de Estado Powell incluyó en la lista de organizaciones terroristas a las Autodefensa Unidas de Colombia, junto con el Ejército de Liberación Nacional, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Núcleo Revolucionario, la Organización Revolucionaria 17 de Noviembre y Sendero Luminoso. El criterio seguido para la inclusión fue que las actividades de la organización deben representar una amenaza a la seguridad de los ciudadanos americanos o

internacional. Tirant lo Blanch. Valencia, 1993, pp. 138 y 229). JENKINS habla de terrorismo internacional cuando el fenómeno afecta a toda la comunidad internacional («International Terrorism: a new model of conflict» *Terrorism and World Security* (Carlton y Schaefer eds.). Croom Helm. Londres, 1975); así también CARRILLO SALCEDO: «el terrorismo es internacional en cuanto se revela como un fenómeno que afecta a toda la comunidad internacional» («Prólogo» de la obra de RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional*, op. cit., p. 13). GLASER precisa que «el terrorismo es de orden internacional cuando se traduce en un atentado al orden social internacional, en particular a la paz y a la seguridad de la humanidad.» («Le terrorisme international et ses divers aspects», *Revue de Droit Comparé*, núm. 4, 1973, p. 155).

⁵⁰ Idea que ha reiterado recientemente en el Discurso sobre el Estado de la Unión, 24 de enero de 2007 (disponible en www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070123-2.es.html).

⁵¹ Declaración sobre Seguridad en las Américas. Conferencia Especial sobre Seguridad. México, D.F., 27-28 de octubre de 2003 (disponible en www.oas.org/csh/CES/documentos/CE00360T01.doc).





a la seguridad nacional de los Estados Unidos. Esta visión impone una lógica que erosiona la soberanía de los Estados de la región. La nueva *National Security Strategy of the United States* (marzo de 2006) destaca la amenaza latente de los conflictos regionales e identifica las amenazas principales precisamente en Colombia, Cuba y Venezuela. Pero las preocupaciones de los Estados Unidos se relacionan también con la existencia de áreas sin ley donde se establecen santuarios para extremistas fundamentalistas y para el blanqueo de capitales, como la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela o la Triple Frontera. En julio de 2006 se celebró en Bogotá la 1ª Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones con la finalidad de alcanzar acuerdos en temas de seguridad para identificar las amenazas y desafíos de alcance transnacional, entre ellas el tráfico de drogas y delitos conexos, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, el terrorismo, el tráfico de personas y la delincuencia organizada. Los asistentes concordaron en que se trata de amenazas multidimensionales que exigen una estrecha cooperación entre las autoridades competentes a todos los niveles conforme a la práctica y el ordenamiento jurídico interno de cada Estado.

En lo que se refiere a Chile, la lucha contra el blanqueo de capitales ha tenido como eje la labor de inteligencia, que se radicó en un primer momento en la Oficina de Seguridad, luego Agencia de Seguridad Nacional, y actualmente en una sección especializada del Ministerio de Hacienda. Además se ha ido adaptando la legislación interna a los acuerdos adoptados a nivel regional y en el ámbito de las Naciones Unidas. De acuerdo con el Informe de diciembre de 2006 del Grupo de Acción Financiera Internacional de Sudamérica, Chile mejoró en la calificación de la lucha contra el blanqueo de capitales, es la más alta desde 2003 y la mejor considerada de la región. En todo caso, el Grupo de Acción propuso cuarenta recomendaciones, remitidas al Ministerio de Hacienda, con la finalidad de remediar la ausencia de «una evaluación permanente y amplia respecto de las entidades cambiarias, financieras y bancarias» y una legislación que se considera deficiente para los estándares europeos⁵². Conforme a estas formulaciones, una comisión de la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y de la Fiscalía Nacional viajó a Buenos Aires y se ha avanzado en la tipificación del delito de lavado de dinero que no estaba previsto en 2003.

Se puede afirmar que, comparativamente, Chile está mejor que sus vecinos, pero existen deficiencias internas. Por ejemplo, no se fiscaliza de forma adecuada a las entidades bancarias y financieras para que declaren los movimientos sospechosos de blanqueo. Esta falta de colaboración merma la eficacia de las actuaciones de la policía, la Fiscalía, los servicios de Aduana e Impuestos Internos e, incluso, de la Unidad de Análisis Financiero. Entre los avances destaca la aprobación en agosto de 2006 del establecimiento de perfiles de riesgo de los clientes de las entidades

⁵² GALLEGO, C: «Chile sube en evaluación antilavado, pero mantiene deficiencias legales», www.lanacion.cl.

financieras y las sanciones que se imponen a las entidades que no apliquen la normativa sobre blanqueo de capitales. En cuanto a la capacitación, en enero de 2007 instructores de los departamentos de Hacienda y de Justicia de los Estados Unidos dictaron cursos sobre técnicas de investigación para el blanqueo de capitales a miembros de la Fiscalía Nacional, la Policía de Investigaciones, Carabineros, la Unidad de Inteligencia Financiera, la Agencia Nacional de Inteligencia, el Servicio de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos. Estos cursos contaron con la asistencia de fiscales e investigadores de Bolivia y Perú⁵³.

CONCLUSIONES

Si bien no se puede imponer el concepto de Guerra Global contra el Terrorismo, en parte porque nos parece inviable e incoherente con el fenómeno estudiado, la lucha contra el terrorismo debe ser un objetivo básico de las políticas de seguridad.

Esta lucha tiene un sustento empírico en los esfuerzos de grupos que emplean la violencia para tratar de cambiar la configuración del sistema internacional conforme a sus posiciones sectarias. La reconstitución del Gran Califato ha sido la puerta para la expansión de variadas formas y justificaciones de violencia armada que afectan a todo el planeta y no sólo a los aparentes contendientes del conflicto de Oriente Medio. La guerra del terrorismo para destruir el orden internacional no es imaginaria y en ello acierta el presidente Bush cuando dice que es una lucha de generaciones.

La estabilidad de los Estados está siendo puesta a prueba y, en esa medida, las debilidades frente al crimen organizado, el terrorismo, el comercio ilegal y el sectarismo religioso o territorial forman parte de los desafíos. En muchas regiones el derrumbe del Estado genera más violencia y, por ello, los esfuerzos de las grandes potencias y las Organizaciones internacionales se orientan al refuerzo de la gobernabilidad.

⁵³ «Expertos estadounidenses dictarán curso para investigación del lavado de dinero», *El Mercurio Online*, 3 de enero de 2007 (www.elmercurio.com).

