



La guerra contra el terrorismo: ¿están ganando los Estados Unidos?

Martha Crenshaw *

Tema: Este documento evalúa la estrategia estadounidense de lucha contra el terrorismo internacional tal y como ha evolucionado en los últimos cinco años. Centrándose en la dimensión internacional de las acciones estadounidenses, el documento presta una especial atención al alcance y la coherencia interna de los objetivos declarados, así como a la idoneidad de los medios escogidos para librar la guerra contra el terrorismo.

Resumen: Cinco años después de los trágicos atentados de Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, ha llegado el momento de evaluar el progreso estadounidense en la lucha contra el terrorismo. Esta evaluación, que se centra fundamentalmente en las dimensiones internacionales de las acciones estadounidenses, sugiere que los objetivos fijados por EEUU para la guerra mundial contra el terrorismo quizá sean demasiado ambiciosos y ambiguos. También parecen estar basados en una caracterización incorrecta del adversario y de la naturaleza de la lucha. Algunos de esos objetivos muestran además una incoherencia interna, en el sentido de que son incompatibles entre ellos. Por otro lado, los medios escogidos para librar la guerra contra el terrorismo quizá no sean adecuados al fin, ni tampoco adecuados entre ellos. Algunos de los modos de proceder quizá no resulten viables, ni siquiera con el enorme poderío económico y militar de EEUU. Además, en las declaraciones oficiales sobre su estrategia, el Gobierno estadounidense ha demostrado que no puede, o no quiere, reconocer los problemas en la conceptualización de la estrategia y su aplicación. Resulta vital tener en cuenta las contradicciones prácticas si se quieren evaluar adecuadamente los progresos entre 2001 y 2006.

Análisis: Antes de ofrecer una evaluación, deberíamos preguntarnos lo que, en principio, debería esperarse de una estrategia de lucha contra el terrorismo.¹ En primer lugar, el Gobierno necesita un objetivo político claro y definitivo. La estrategia sería entonces un plan para hacer que los medios produzcan el fin deseado. Los objetivos de la estrategia no pueden ser tan vagos y abiertos que resulte imposible determinar qué acciones son necesarias para alcanzarlos. Además, los costes deben ser aceptables para los beneficios que se esperan obtener (y ambos deben ser previstos con antelación). Así, los medios deben ser viables y acordes a los fines perseguidos. La estrategia también debe adaptarse a los cambios en las circunstancias, ocasionados tanto por los propios efectos de esa estrategia como por las reacciones de las partes amigas y enemigas. Los riesgos inherentes a los distintos modos de proceder deben reevaluarse cada vez que cambien las circunstancias y dichos modos de proceder modificarse en función de esa nueva evaluación.

* *Catedrática de Ciencia Política de la Wesleyan University en Middletown (Connecticut, EEUU)*

¹ Para más información, véase Martha Crenshaw, "Terrorism, Strategies, and Grand Strategies", en Audrey Kurth Cronin y James M. Ludes (eds.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington, 2004.

La estrategia de la lucha contra el terrorismo debe encajar también en un marco general de política exterior que integre distintos objetivos en función de los intereses nacionales. Deben conciliarse valores en conflicto; por ejemplo, se debe tratar de conseguir un equilibrio entre combatir el terrorismo y hacer frente a una posible competencia entre superpotencias o restringir la proliferación de armas nucleares. La política debe además tener en cuenta el futuro a largo plazo y no concentrarse exclusivamente en el corto plazo. Resulta de vital importancia que la política nacional sea el resultado de un proceso político y que represente, si no un consenso, sí al menos un debate abierto y sustantivo tanto sobre los fines como sobre los medios empleados para alcanzarlos. Y dicho debate debe estar bien fundamentado sobre la base de un análisis objetivo de los costes y los beneficios de otras posibles estrategias alternativas.

La estrategia estadounidense de lucha contra el terrorismo

La respuesta estadounidense al terrorismo tal y como se presenta hoy en día se forjó en un momento de profundo estupor tras los atentados del 11-S en Nueva York y Washington, que supusieron una ruptura en la política exterior estadounidense, y se estableció enmarcando la amenaza como un fenómeno de “terrorismo de alcance global” contra el que debía emprenderse una guerra. Las implicaciones de definir la tarea que se tenía por delante como una “guerra” eran claras: EEUU no podía perder, el enemigo tendría que ser totalmente destruido o derrotado. Por primera vez, el terrorismo se convirtió en la amenaza con mayúsculas para la seguridad nacional. La solución implicaba el uso de la fuerza militar y la victoria era el único resultado posible. De esta forma, la metáfora de la “guerra” era a la vez diagnóstica y prescriptiva, al igual que coherente con el discurso político tradicional estadounidense. En el pasado, EEUU había declarado la guerra a problemas sociales como la pobreza o las drogas.

Con posterioridad, cuatro documentos oficiales definieron y explicaron la respuesta estadounidense:

- (1) Septiembre de 2002: Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América²
- (2) Febrero de 2003: Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo³
- (3) Marzo de 2006: Estrategia de Seguridad Nacional II⁴
- (4) Septiembre de 2006: Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo II⁵

Los contenidos de estos documentos representaron cambios importantes en la política estadounidense. Antes del 11-S era inconcebible que EEUU hiciera del terrorismo la única prioridad de sus declaraciones sobre estrategia. Al considerar el efecto de estos documentos también deben tenerse en cuenta los importantes cambios organizativos tras la política estadounidense: la creación de un Departamento de Seguridad Nacional, un director de Inteligencia Nacional y un Centro Nacional de Contraterrorismo. EEUU no había llevado a cabo una reorganización tan fundamental de su estructura burocrática desde el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, cuando se crearon el Departamento de Defensa y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

Los objetivos de la estrategia estadounidense

En las declaraciones de 2002 y 2003, el objetivo de EEUU se describió como la consecución de “un mundo en el que el terrorismo no determine la vida cotidiana de los estadounidenses ni de sus amigos”. El fin de la respuesta estadounidense era eliminar el terrorismo como amenaza para el estilo de vida estadounidense (no su poder). Se

² <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>, en inglés.

³ http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf, en inglés.

⁴ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, en inglés.

⁵ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf>, en inglés.

estableció que era de interés nacional combatir el terrorismo y evitar que Estados irresponsables adquiriesen armas de destrucción masiva. Ese doble interés se concibió no sólo como una cuestión de autoprotección y supervivencia nacional, sino también como una necesidad moral de combatir el mal. Por ello, los fines prescritos eran un tanto subjetivos: ¿Cómo puede uno decidir si el terrorismo está determinando la vida cotidiana de los estadounidenses y sus amigos? Ni siquiera los terribles atentados del 11-S amenazaron el estilo de vida estadounidense en un sentido profundo. Por ejemplo, en aquel momento se sobreestimó la repercusión económica de dichos atentados. El terrorismo no hizo peligrar entonces, ni hace peligrar ahora, la supervivencia de EEUU. Y tampoco puede debilitar su poder económico o militar.

En 2006, las declaraciones de estrategia se apartan drásticamente (o quizá aún más drásticamente) de una visión realista de la política internacional. Se fija como objetivo de las acciones estadounidenses la difusión de una democracia *efectiva* por todo el mundo, por considerarse que ello “pondrá fin al azote del terrorismo”. Ahora, la intención declarada de EEUU es acabar con cualquier tipo de extremismo violento, no sólo el islamista o yihadista. El objetivo es crear un entorno internacional que resulte inhóspito para los extremistas. De este modo, el fomento de la democracia (“llevando la paz y la esperanza a todas las gentes del mundo”) se considera tanto un fin como un medio. La carta del presidente que acompañaba la Estrategia de Seguridad Nacional de marzo de 2006 sostiene que la estrategia es idealista en cuanto a los objetivos pero realista en cuanto a los medios. El fin último de la política estadounidense es acabar con la tiranía en el mundo.

Éstos son unos objetivos muy ambiciosos, y para alcanzarlos sería necesaria una transformación a nivel mundial. Su consecución alteraría drásticamente las características internas de los regímenes, no las relaciones entre los Estados ni los equilibrios de poder. La “paz democrática” resultante sería presumiblemente interna además de externa. Los Estados democráticos no iniciarían guerras los unos contra los otros, y sus situaciones políticas a nivel nacional serían igualmente pacíficas y estables. Ésta es una clásica visión de “segunda imagen” en los términos empleados por Kenneth Waltz en el original tratamiento que da a este tema en *Man, the State, and War*,⁶ puesto que da por hecho que los Estados “buenos” no iniciarán guerras los unos contra los otros. Waltz criticó esta explicación de las causas de la guerra porque pasaba por alto la “tercera imagen”, la estructura del sistema internacional, que él definió como las relaciones entre Estados soberanos en condiciones de anarquía, donde el uso de la fuerza es siempre, en última instancia, el árbitro de las disputas. Según la teoría de la “tercera imagen”, la guerra se produce porque no hay nada que lo impida. La “segunda imagen” también pasaba por alto la posibilidad de que las personas pudieran no ponerse de acuerdo en torno a la definición de un Estado “bueno” (por ejemplo, los islamistas consideran que el único Estado bueno es un Estado islámico donde rija la *Sharia*). Por otro lado, Waltz no consideró el efecto de la violencia civil, y sin embargo los procesos de democratización son a menudo violentos. Además, los procedimientos democráticos como las elecciones no siempre traen como resultado gobiernos que apuestan por la paz, como demuestran las últimas elecciones palestinas. Pero la estrategia estadounidense no ofrece una recomendación de política con respecto a los partidos elegidos democráticamente que apoyan o emplean la violencia.

Todas las declaraciones de estrategia desde 2002 hasta la actualidad acuerdan de forma sistemática que la lucha contra el terrorismo es una guerra. En 2006, sin embargo, se empieza a hacer mayor hincapié en la comparación de la guerra contra el terrorismo con la Guerra Fría, un tema que se resalta también en los discursos oficiales. La guerra

⁶ Columbia University Press, New York, 1959. Traducción española: *El Hombre, el Estado y la Guerra*, Nova, Colección Hombre y Circunstancia, Buenos Aires, 1970.

contra el terrorismo se describe como una “lucha generacional” que sólo podrá ganarse a muy largo plazo. El adversario se identifica con los precedentes históricos del fascismo y el totalitarismo. De esta forma, el enemigo se presenta como una ideología, no como un método de violencia ni como un actor político concreto. El enemigo se define como un movimiento asesino unido por una ideología de opresión, odio y violencia y que desea imponer un régimen totalitario en un imperio mundial. Este enemigo amenaza la “paz mundial, la prosperidad y la seguridad internacionales, la creciente corriente democrática y el derecho de todas las personas a vivir sin temor a una violencia indiscriminada”. Por lo tanto, el enemigo no es aún un Estado, sino un imperio en ciernes.

Las declaraciones de estrategia de 2006 reconocen el fenómeno del terrorismo autogenerado o perpetrado por terroristas nacionales, tras el 11-S, presumiblemente el mismo que provocó los mortales atentados de Bali, Madrid y Londres de 2004 y 2005. Ese terrorismo descentralizado se lleva a cabo en entornos de democracia y resulta difícil vincularlo en términos operativos a la cúpula de al-Qaeda y otros movimientos organizados a nivel mundial con ambiciones imperialistas. Esta forma de terrorismo se atribuye confusamente a “algunos grupos étnicos o religiosos [...] que no pueden o no quieren aprovechar los beneficios de la libertad”. Por lo tanto, esos grupos pueden representar una amenaza para la seguridad pública nacional o transnacional incluso en un mundo futuro de democracias efectivas. Y sin embargo, esta contradicción no se explica más a fondo en la estrategia.

Medios para librar la guerra contra el terrorismo

Las declaraciones de 2002 y 2003 subrayaron la importancia de las actuaciones de prevención como una “autodefensa anticipatoria” y propugnaron sin tapujos el unilateralismo. Las declaraciones advertían que EEUU trataría de conseguir el respaldo internacional pero que actuaría por su cuenta si los intereses estadounidenses y las responsabilidades “singulares” adquiridas así lo requerían. De esta forma, la estrategia justificaba de antemano la invasión de Irak y sentaba las bases de la aseveración, que sigue sosteniéndose hoy en día, de que la guerra en Irak es una parte integral de la guerra mundial contra el terrorismo.

Este enfoque unilateralista se renovó en 2006, pero suavizado. Las declaraciones estratégicas revisadas no hacen tanto hincapié en actuar de forma unilateral, hacen más bien referencia a “normas internacionales” y a reforzar las coaliciones y las relaciones de cooperación. Por ejemplo, la estrategia de marzo de 2006 contiene un capítulo entero dedicado a la cuestión de fortalecer las alianzas y evitar los ataques no sólo contra EEUU sino también contra sus “amigos”. Sostiene que EEUU combatirá al enemigo, pero añade la condición de que la lucha se llevará a cabo con el apoyo de amigos y aliados. Y se hace mención a la “prevención” en el contexto de hacer frente a redes terroristas, no de derrocar regímenes.

No obstante, la política de 2006 se refiere de forma frecuente y apremiante al problema de los Estados que respaldan el terrorismo, señalando en particular a Irán y Siria. Una de las estrategias descritas con mayor prominencia en los documentos de 2006 es la disuasión del uso de armas de destrucción masiva, dejando claro que quienes las empleen o contribuyan a que otros las empleen se enfrentarán a una “respuesta aplastante”. Las declaraciones prometen que EEUU se asegurará de que sean bien conocidas tanto su determinación como su capacidad de identificar la fuente de un ataque. La concepción estadounidense de la amenaza, por lo tanto, radica en que ésta no procede exclusivamente de actores no estatales que pretenden establecer un imperio totalitario ni de la ideología que propugnan, sino que la amenaza real de un terrorismo catastrófico procede en última instancia de los Estados.

Todas las declaraciones de estrategia realizadas desde 2002 hasta 2006 propugnan basarse en el poder militar (a corto plazo) y la diplomacia, o “ganar la batalla de las ideas” (a largo plazo). Sin embargo, la revisión de 2006 subraya que la solución a largo plazo es el “fomento de la democracia”, y que todas las demás acciones sólo sirven a corto plazo. Una pregunta clave a la que se sigue sin dar respuesta, sin embargo, es cómo exactamente va a fomentarse dicha democracia.

En el período de 2002 a 2003, las acciones a corto plazo a que instaba la estrategia nacional se resumían, haciendo uso de una aliteración, como las cuatro Des:

- Derrotar a los terroristas (incluso cortando sus medios de financiación);
- Denegarles apoyo estatal;
- Disminuir su fuerza atacando sus causas fundamentales;
- Defender el territorio nacional y los intereses en el extranjero.

En 2006, el fomento de la democracia (que no se mencionaba en declaraciones anteriores) ocupa el primer lugar de importancia, seguido por la prevención de atentados terroristas antes de que se produzcan. A éstos les siguen tres de las Des incluidas en la declaración de 2002 (derrota, denegación y defensa) pero no la cuarta, la disminución del terrorismo atacando sus causas fundamentales (no se explica el porqué de esta omisión). La declaración sostiene que la democracia puede servir de contrapeso a las causas del terrorismo: alienación política, sufrimientos que pueden atribuirse a otros, subculturas de conspiración e información errónea y una ideología que justifique el asesinato. El informe desecha otras causas sugeridas como la pobreza, la hostilidad hacia la política estadounidense en Irak, el conflicto palestino-israelí y las iniciativas estadounidenses para prevenir el terrorismo. EEUU opina que “los terroristas se ven más alentados por la percepción de debilidades que por muestras de determinación”, y que por ello debe demostrar que no es decadente ni fácilmente intimidable. La reputación y la credibilidad constituyen así factores importantes.

En 2006, se hace gran hincapié en negar el acceso a las armas de destrucción masiva, el apoyo y refugio de los Estados y el control de un Estado desde el que los terroristas puedan lanzar ataques contra EEUU. Este último grupo de negaciones es una clara referencia a la necesidad de ganar las guerras en Irak y Afganistán. También refuerza la trayectoria de la estrategia estadounidense hacia un enfoque estadocéntrico, como también lo hace el énfasis puesto en disuadir a Irán y Siria.

Dudas en torno a la viabilidad y la coherencia

Pueden plantearse numerosos interrogantes acerca de las estrategias oficiales. Éstas no parecen reconocer el hecho de que el uso de la fuerza militar hace difícil ganar la “batalla” de las ideas, que implica persuasión más que coerción y destrucción. Los esfuerzos de diplomacia pública han fracasado debido al malestar y la hostilidad generados por la guerra en Irak. Resulta cuestionable la utilidad de hacer uso de la fuerza militar para instaurar la democracia, aun a pesar de los precedentes históricos de Alemania y Japón. Esas analogías históricas probablemente resulten inadecuadas, aunque se evocan al comparar el yihadismo con el totalitarismo. La guerra en Irak (emprendida en un principio con el fin de prevenir un ataque con armas de destrucción masiva y posteriormente reformulada como medio de difundir la democracia y transformar la política de Oriente Medio) obra en contra del objetivo de conseguir un entorno mundial inhóspito para el terrorismo y poner fin al extremismo violento. Esta guerra ha fomentado la radicalización entre minorías susceptibles del mundo musulmán, incluso entre comunidades que viven en la diáspora en Occidente y alienado a muchos de los aliados que deberían estar colaborando en la guerra contra el terrorismo. De las principales potencias, sólo el Reino Unido ha seguido siendo aliada de EEUU, aunque la opinión pública no se muestre de acuerdo con la decisión del Gobierno. Los movimientos

yihadistas emplean esta guerra y los conflictos entre Israel y Palestina e Israel y Líbano para justificar el terrorismo contra civiles occidentales en nombre de la defensa del islam frente a “judíos y cruzados”. La estrategia de 2006 reconoce tan sólo que “la propaganda terrorista ha tergiversado la situación actual en Irak para justificar un llamamiento a la lucha”.

Además, muchos de los medios empleados por EEUU tanto en su territorio como en el extranjero no son intrínsecamente democráticos y se enfrentan a una oposición en todo el mundo por considerarse que contravienen el Derecho internacional, las libertades civiles y los derechos humanos. Muchos países amigos han acusado a EEUU de incumplir las Convenciones de Ginebra con respecto al uso de la tortura y el trato vejatorio. La Administración estadounidense también ha sido cuestionada dentro de su país por destacados políticos como el senador John McCain y por antiguos funcionarios como Colin Powell. El concepto de “combatientes ilegales” no es un concepto generalmente aceptado, y también se pone en entredicho la entrega extrajudicial de detenidos.

Pueden plantearse muchas otras preguntas acerca de la estrategia. En general, ¿cómo derrota un Gobierno un método de violencia o una ideología? A largo plazo, puede que no le resulte posible a EEUU promover la democracia sin “desestabilizar regímenes amigos” (al evaluar los progresos en la guerra contra el terrorismo, la declaración de estrategia estadounidense hace referencia a conseguir con éxito que una serie de países que eran parte del problema antes del 11-S se conviertan en parte de la solución sin desestabilizar a países amigos en regiones clave, lo cual indica que evitar desestabilizar regímenes aliados que podrían resultar de utilidad en la lucha contra el terrorismo constituye un objetivo importante de esta política). Por otro lado, la estrategia de 2006 señala que aquellos regímenes que se alíen con el terrorismo tendrán que rendir cuentas no sólo ante EEUU sino también ante el resto de mundo, pero, ¿cómo se les hará rendir cuentas? Por ejemplo, los resultados obtenidos por la comunidad internacional en sus negociaciones con Irán no resultan demasiado alentadores, ya que EEUU y sus aliados no han conseguido ponerse de acuerdo con respecto a la contención del programa nuclear que se está desarrollando en Irán. Y, desde un punto de vista práctico, ¿cómo puede EEUU, por ejemplo, negar a los terroristas el acceso a Internet por considerarlo un refugio virtual, como declaró que pretendía hacer en 2006? No se pone en duda el hecho de que Internet constituye un recurso importante para la organización de actividades terroristas, pero controlar el acceso a la información es una tarea de ingentes proporciones.

Evaluación del progreso

Un factor clave es que EEUU no ha vuelto a sufrir ningún otro atentado en su territorio, que no se ha repetido el 11-S. Sin embargo, algunos de sus aliados han sufrido terribles atentados, lo cual quizá represente una desviación del terrorismo hacia objetivos más blandos. Este patrón también podría reflejar el carácter cambiante de la amenaza; de esta manera, el movimiento yihadista pasa a ser más difuso y globalizado y a originarse dentro de los propios países, de forma que pequeños grupos consiguen aprovechar oportunidades existentes a nivel local. Además, aunque la organización al-Qaeda (creada en Pakistán en 1988 y que financió y dirigió los atentados del 11-S) haya dejado de existir, sus principales dirigentes siguen libres, continúan provocando a EEUU y movilizan a seguidores e imitadores y siguen siendo capaces de comunicarse y de servir de inspiración a otros. Además, si se considera a Irak y Afganistán puestos de avanzada en la guerra contra el terrorismo, éstos están sufriendo unos niveles inmensamente altos de actividad terrorista, sobre todo Irak. Los atentados suicidas han alcanzado una cifra sin precedentes en el país y desde ahí se están extendiendo a Afganistán.

Según un sondeo de *Foreign Policy* y el *Center for American Progress*, en el verano de 2006 la mayor parte de los expertos encuestados no consideraba que EEUU estuviese ganándole la partida al terrorismo.⁷ Casi un 80% de los más de 100 expertos encuestados había trabajado para el Gobierno de EEUU. Una mayoría bipartidista (84%) opinaba que EEUU no le estaba ganando la partida al terrorismo. Al preguntárseles si consideraban que el mundo era ahora más seguro o más peligroso para EEUU y sus ciudadanos, el 86% declaró que el mundo era mucho más o algo más peligroso. Los encuestados se mostraron críticos con todas las áreas de actuación y todas las burocracias implicadas. Los sondeos públicos de opinión de *The New York Times* y CBS News llevados a cabo en agosto mostraban que una escueta mayoría (55%) de los encuestados aprobaba la forma en que el presidente había gestionado la campaña contra el terrorismo (esa cifra aumentó ligeramente con respecto a la de la semana anterior).⁸ Además, un 51% de los encuestados pensaba que la guerra en Irak era independiente de la guerra contra el terrorismo, lo cual supone un aumento de 10 puntos porcentuales con respecto a junio, a pesar de que la Administración estadounidense hubiera declarado que Irak es parte integral de la guerra mundial contra el terrorismo. Según esta encuesta, los estadounidenses otorgan prácticamente la misma importancia al terrorismo que a la guerra en Irak.

La cobertura de prensa del quinto aniversario de los atentados del 11-S se mostró ampliamente negativa. Por ejemplo, Frank Rich, de *The New York Times*, comentó que la pérdida de unidad dentro de EEUU y en el resto del mundo era motivo de luto tanto como los propios atentados.⁹ La actualización de *The Terror War and Remembrance* del *Council on Foreign Relations* incluye tanto valoraciones optimistas como pesimistas y llega a la conclusión de que, aunque la pregunta “¿Está EEUU ganando o perdiendo la batalla?” está en la mente de todos, no hay ninguna respuesta sencilla a la misma.¹⁰

Mi valoración crítica de la estrategia oficial no pretende insinuar que no se ha producido ningún éxito, como es el caso de la amplia cooperación internacional en materia policial y de inteligencia, la detención, si no de todos, de al menos muchos de los líderes importantes de al-Qaeda, el desbaratamiento de diversos planes de atentar y las iniciativas de las Naciones Unidas y otros órganos internacionales para impulsar normas que deslegitimen el terrorismo. Pero, sin embargo, las declaraciones estadounidenses oficiales no reconocen que muchos de los medios empleados para librar la guerra mundial contra el terrorismo han puesto en peligro la legitimidad del liderazgo estadounidense, han hecho que la hegemonía de EEUU parezca todo menos benévola y han provocado que se sospeche del poder de este país.

Existen otros problemas y contradicciones, además. La estrategia de 2006 afirma que el terrorismo “no es simplemente un resultado” del conflicto palestino-israelí, pero no reconoce las consecuencias políticas de ese conflicto. No habla en absoluto de la complicada cuestión de Hezbolá y Líbano. La estrategia de 2006 sostiene que Afganistán disfruta actualmente de un Gobierno democrático y que es un socio de pleno derecho en la “guerra contra el terrorismo”. También anuncia que Irak se ha unido a la coalición contra el terrorismo. Constantemente hace referencia a la lucha contra los “terroristas” de Irak sin mencionar para nada las dimensiones sectarias de la violencia o la auténtica situación de insurgencia y la posibilidad de una guerra civil en el país. La declaración sostiene que “una coalición multinacional a la cual se han unido los iraquíes está librando

⁷ “The Terrorism Index”, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2006, pp. 49-55.

⁸ *The New York Times*, 23/VIII/2006.

⁹ “Mourning post-9/11 unity”, *International Herald Tribune*, 12/VIII/2006; véase también el artículo de Albert R. Hunt, “Safer but Not Stronger? America After 9/11 (Letter from Washington)”, 11/IX/2006; el autor sostiene que “el Gobierno sigue tratando de crear una nueva doctrina viable o aceptable”.

¹⁰ En http://www.cfr.org/publication/11399/winning_or_losing.html. El informe tiene enlaces a distintos puntos de vista de medios de comunicación y funcionarios gubernamentales.

una agresiva batalla contra los terroristas de Irak". La guerra en ese país, destinada a acabar con el terrorismo, no sólo ha provocado altos niveles de actividad terrorista y violencia sectaria en el mismo (entre otras cosas atrayendo a una rama de al-Qaeda), sino que además ha brindado oportunidades a Irán.

Los documentos de estrategia de 2006 mencionan que Libia ha renunciado al terrorismo y por tanto en junio de 2006 se le ha excluido de la lista oficial de Estados que lo patrocinan. De hecho, la estrategia declara que Libia es un ejemplo para los "Estados delincuentes" que deseen reintegrarse en la comunidad de naciones. Libia se ha rehabilitado a los ojos de EEUU. Sin embargo, la declaración de estrategia no hace referencia alguna al hecho de que no sea un Estado democrático y ni siquiera se encuentre en una etapa de "transición" hacia la democracia, como se afirma que se encuentra Irak.

La estrategia tampoco trata los graves problemas que suponen los aliados no democráticos como Pakistán, Arabia Saudí y Egipto ni explica cómo puede llevarse "libertad y esperanza" a esos países, gobernados por regímenes autoritarios. Tampoco hace mención alguna del apoyo saudí a versiones intolerantes del islam. Pero puesto que todos estos países han estado vinculados al surgimiento de al-Qaeda, quizá lo más apropiado sería empezar por ellos en la aplicación de la política de democratización mundial.

Conclusión: Los ambiciosos objetivos estadounidenses no se corresponden con la viabilidad de los medios. Puede que no resulte posible perseguir objetivos idealistas con medios realistas, como ha recomendado el presidente Bush. El objetivo de difundir la democracia efectiva y acabar con la tiranía en el mundo está fuera del alcance de EEUU. No resulta posible acabar con el extremismo violento en todas sus variantes, aun cuando se lograsen instaurar regímenes democráticos. El poder militar no puede derrotar a grupos pequeños pero mortíferos que son en gran parte autónomos de un mando central y no dependen del apoyo estatal. Por lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, puede que quienes formulan las políticas estadounidenses estén pecando del mismo optimismo excesivo que les llevó a creer que EEUU sería recibido como un liberador en Irak y que no era necesario planificar la seguridad para el período posterior a la guerra. El exceso de confianza en la justicia que justifica una guerra contra el terrorismo y la posibilidad de una victoria final puede llevar a quienes toman las decisiones en EEUU a pasar por alto contradicciones y falacias que debilitan su estrategia.

Martha Crenshaw

Catedrática de Ciencia Política de la Wesleyan University en Middletown (Connecticut, EEUU)