

Reacción de las organizaciones internacionales frente a los atentados del 11 de septiembre

Esther Barbé

*Catedrática de Relaciones Internacionales
Directora del Institut Universitari d'Estudis Europeus (UAB)*

INTRODUCCIÓN

Los atentados terroristas del 11 de septiembre pusieron en marcha una dinámica que ha afectado al sistema internacional en su conjunto, empezando por la reacción de las organizaciones internacionales, que ocupa estas líneas, y acabando con una reflexión sobre temas fundamentales de nuestra época: el papel del Estado, la economía criminal globalizada, las diferencias culturales a nivel mundial, los desequilibrios económicos y sociales, los conflictos enquistados (Oriente Medio), etc.

Esta presentación sitúa los documentos anexos – adoptados por Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Conferencia Islámica y la Liga Árabe– en un contexto político conformado por dos realidades. En primer lugar, el hecho de que los ataques terroristas del 11 de septiembre visualizan una realidad totalmente nueva: la vulnerabilidad de los Estados Unidos de América en el sentido más básico del término (la vulnerabilidad del territorio ante ataques provenientes del exterior). Recientemente, las páginas de la revista *Foreign Affairs* (enero-febrero 2002) recogían un texto de Stephen E. FLYNN (*Council on Foreign Relations*), con el elocuente título de *America the Vulnerable*. El producto más claro de dicha constatación –la vulnerabilidad del territorio estadounidense– está siendo el rearme en todos los sentidos del «espacio americano» frente al mundo (fronteras inteligentes, control de personas, falta de garantías, nuevas generaciones de misiles y de aviones). En segun-

do lugar, el hecho de que la reacción frente a dichos atentados se convierte en una «prueba de fuego» para el conjunto del sistema internacional. En otras palabras, ¿por qué provocar a los Estados Unidos con una acción de tal magnitud? Se puede hablar de provocación, a sabiendas de la imposibilidad del ejecutivo estadounidense de no reaccionar frente al terrorismo global. En el mismo número de *Foreign Affairs* antes citado, Michael SCOTT DORAN (profesor en Princeton) escribe un artículo titulado «Somebody Else's Civil War». Dicho título nos lleva a pensar que los hechos del 11 de septiembre estaban diseñados como el detonante de un proceso que debería producir las transformaciones perseguidas por Bin Laden, supuesto cerebro de la operación, en otros escenarios. En suma, los Estados Unidos harían, a través de sus acciones (previsiblemente militares) en el mundo árabe y/o musulmán, de activadores de procesos de revolución interna contra gobiernos de dicha región (Pakistán, Egipto y, por encima de todo, Arabia Saudí). Esto último constituiría el objetivo perseguido por las acciones de Al Qaeda.

Las dos pautas señaladas anteriormente –la inaceptabilidad de la vulnerabilidad de la principal potencia del sistema y el temor frente a las consecuencias derivadas de la más que posible reacción militar estadounidense– sirven de guía para la presentación de los documentos realizada a continuación.

La trascendencia del hecho para el conjunto del sistema internacional se traduce en la rapidez (el Consejo de Seguridad y el Consejo Atlántico emiten documentos de gran calado en las 24 horas siguientes a los atentados mientras que la Liga Árabe se reúne el día 13) y en el nivel de los encuentros (los jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reúnen, de manera extraordinaria, el día 21). Los expertos en temas europeos no habrán dejado de recordar, en términos comparativos, las más de dos semanas que tardaron en reunirse los ministros de asuntos exteriores de la Comunidad para tratar la ocupación de Afganistán por los soviéticos en 1979.

El conjunto de los documentos, como no podía ser menos, condena duramente los atentados y lamenta la pérdida de vidas humanas. A partir de este hecho unificador, se puede hablar de tres tipos de documentos. Primero, las resoluciones del Consejo de Seguridad que asientan los parámetros fundamentales que servirán de referencia a las demás organizaciones. Segundo, los comunicados o resoluciones (OTAN, OEA) que hacen de su solidaridad absoluta con los Estados Unidos su *leit motiv*. Tercero, aquellos (OCI, LA) que sitúan su condena dentro de un contexto internacional más amplio (vinculación con otros problemas o búsqueda de otras soluciones). El caso de la UE merecería un comentario aparte, puesto que suma características de todos ellos.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (resol. 1.368, adoptada el 12 de septiembre, y resol. 1.373, adoptada el 28 de septiembre) consideran que los actos del 11 de septiembre, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, reafirman el derecho de legítima defensa individual o colectiva y expresan la necesidad de luchar, con todos los medios necesarios (de

conformidad con la Carta) contra el terrorismo. El capítulo VII de la Carta (reacción frente a una «acción de amenaza a la paz, de quebrantamiento de la paz o de acto de agresión»), en su dimensión de ejercicio del derecho de legítima defensa, va a constituir el fundamento para las actitudes adoptadas por la OTAN y por la OEA. La resolución 1.373, por su parte, incide en la conexión entre terrorismo internacional y delincuencia transnacional organizada, destacando así uno de los temas que será objeto de interés central en la actuación de la UE, y exhorta, de modo general, a todos los Estados a fomentar la cooperación administrativa y judicial (en terrorismo, refugiados, tráfico de armas, falsificación de pasaportes, etc.) y a aplicar los convenios relativos a terrorismo.

La OTAN realiza sendas declaraciones, tras la reunión del Consejo del Atlántico Norte, la primera el 12 de septiembre y la segunda el 4 de octubre. Estamos frente a documentos muy concisos. En el primero de ellos, el Consejo señala su determinación para activar el artículo 5 del Tratado de Washington si se determina que el ataque (los actos del 11 de septiembre) provenía del exterior. El mismo comunicado recuerda un hecho fundamental: el artículo 5 que recoge el compromiso de asistencia mutua y de defensa colectiva entre los Estados miembros respondía a otra realidad. Esto es, a un ataque proveniente desde otro Estado. Por ello mismo, el comunicado de la OTAN refuerza su argumento del ejercicio del derecho de legítima defensa, ya que no nos hallamos frente a un ataque armado por parte de un Estado contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, con una referencia al Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (adoptado en 1999 por la organización) en el que se recogía la determinación de los Estados miembros a combatir el terrorismo de acuerdo con su compromiso mutuo, con sus compromisos internacionales y con sus normas nacionales. Como se ha dicho muy a menudo tras el 11 de septiembre, las normas surgidas de la Segunda Guerra Mundial no habían previsto el terrorismo global. En un tono crítico con las decisiones del ejecutivo estadounidense en relación con Afganistán, la profesora Mary KALDOR (*London School of Economics*) ha apuntado que hay que hacer leyes (en referencia a la inadecuación entre la Carta y los nuevos fenómenos) y no la guerra. El 4 de octubre, el Consejo Atlántico decidía, por primera vez en la historia de la OTAN, activar el artículo 5, en base a la determinación de que el ataque procedió del exterior. Dicha activación iba acompañada de medidas concretas solicitadas por los Estados Unidos (facilidades aeroportuarias, entre otras) que, en ningún caso, suponían convertir las acciones armadas en acciones OTAN (cadena de mandos OTAN). De hecho, el comunicado de la OTAN recoge que los aliados están decididos a apoyar y a contribuir a la lucha liderada por Estados Unidos. En otras palabras, la activación del artículo 5 se traduce en una muestra de solidaridad y de plena disponibilidad de los aliados en una acción exclusiva de los Estados Unidos. Estamos, por tanto, ante una decisión con un alto contenido de símbolo político pero, en ningún caso, frente a una acción colectiva de tipo militar.

La OEA, por su parte, se reunió a nivel de ministros de relaciones exteriores el 21 de septiembre, actuando como órgano de consulta en aplicación del

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Al igual que la OTAN en su dimensión de defensa colectiva, el TIAR nos remite a un instrumento tradicional de guerra fría que está dando respuesta a realidades bien diferentes. Las conclusiones en este caso podrían llevarnos a lo apuntado en el caso de la OTAN. Esto es, la resolución aprobada en la OEA se fundamenta en el derecho de los Estados de actuar en ejercicio del derecho de legítima defensa (fundamentado en Naciones Unidas y en el TIAR) y en la obligación de los Estados miembros de asistencia mutua y de defensa colectiva para mantener la paz y la seguridad del Continente. En base a ello, la OEA incide en la simbología de su decisión al decidir prestar asistencia y apoyo a los Estados Unidos. En este caso, dada la inexistencia de una estructura militar común, aún se puede hablar con más propiedad del plus de legitimación que los Estados Unidos obtienen a través de la resolución de la OEA. La OTAN, de modo cualitativamente diferente, y la OEA constituyen dos de los pilares o alianzas sobre los que se va a ir construyendo la estrategia de actuación de los Estados Unidos contra el terrorismo internacional en su primera fase (guerra contra el régimen talibán). Lo que ha venido calificándose últimamente de multilateralismo selectivo.

Los comunicados emitidos por la Liga Árabe (13 de septiembre) y por la Organización de la Conferencia Islámica, reunida a nivel de ministros de asuntos exteriores el 10 de octubre, resitúan su condena de los atentados terroristas en un contexto más amplio, en el que vinculan dichas acciones con una serie de matizaciones. El rápido comunicado de la Liga Árabe deplora las reacciones anti-árabes y anti-musulmanas tras los atentados y destaca dos hechos: la existencia de un Acuerdo Árabe Antiterrorista y el ejercicio del terrorismo por parte de Israel contra el pueblo palestino. La vinculación entre dichos atentados y la situación palestina y el rechazo de la equiparación entre mundo árabe y/o musulmán y terrorismo están presentes, entre otras ideas, en el comunicado de la OCI, cuyo contenido es a la vez una defensa del mundo árabe y musulmán en su conjunto («los actos terroristas se oponen al tolerante mensaje divino del Islam») y una propuesta de actuación. Dicha propuesta de actuación coincide en muchos puntos, si bien con una retórica diferente, con los desarrollos de futuro propuestos por la UE. Veamos, en primer lugar, el enfoque de la UE en lo relativo a la reacción inmediata (respuesta estadounidense), calificable de actitud atlantista pero con matices, para después contrastar sus propuestas de futuro con las realizadas por la OCI.

El Consejo Europeo extraordinario, del 21 de septiembre, asume como la OTAN el derecho a la legítima defensa de los Estados Unidos, a partir de la resolución 1.368 del Consejo de Seguridad. La disponibilidad de los países de la UE a participar en dichas acciones se ve matizada por la necesidad de definir los objetivos y de dirigir las acciones a países implicados en las acciones terroristas. Los matices de la UE también vienen dados por la voluntad de encuadrar las acciones contra el terrorismo dentro de una coalición mundial auspiciada por las Naciones Unidas. Este último aspecto, el marco multilateral de las acciones contra el terrorismo, es destacado también por la OCI, si

bien en algunas dimensiones de dicha lucha— como llegar a un acuerdo sobre la definición del terrorismo— la opción onusiana de la OCI (conferencia internacional sobre terrorismo bajo el auspicio de Naciones Unidas) es sustituida en el caso de la UE por el marco regional. En efecto, una de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo extraordinario es la elaboración de un plan de acción que supone el desarrollo del tercer pilar (en especial, orden de detención europea) y, en concreto, en lo relativo a la definición del término de terrorismo. El plan de acción de la UE entra en el terreno de la lucha contra la financiación del terrorismo, coincidiendo en este punto con una de las preocupaciones destacadas en las resoluciones de Naciones Unidas: el control de la economía criminal.

El plan de acción adoptado por el Consejo de la UE, el 17 de octubre, se asienta en cuatro aspectos presentes también en el comunicado de la OCI: la necesidad de diferenciar entre terrorismo y mundo árabe/musulmán, la aproximación multilateral a la lucha contra el terrorismo, la necesidad de prever ayuda humanitaria y un plan de reconstrucción para Afganistán y relanzar el proceso de paz en Oriente Medio. Aunque el enfoque difiere (la OCI insiste por ejemplo en el derecho de los palestinos a resistir contra la ocupación israelí y en el terrorismo de Estado de Israel, mientras la UE recuerda el principio del establecimiento de un Estado palestino y el derecho de Israel a vivir en paz y seguridad). El programa de actuación para Afganistán, por parte de la UE, se centra en ayuda humanitaria, reconstrucción y en estabilización regional, mientras que la OCI insiste en la integridad territorial y en la identidad islámica del futuro de Afganistán. Una lectura detallada de todos los documentos permite llegar a la conclusión de que la UE constituye la organización que cubre el espectro más amplio de temas en la agenda post-11 septiembre (economía criminal, legitimación de acciones militares, conflicto de Oriente Medio, futuro de Afganistán, papel de Naciones Unidas en el proceso, etc.). Quizá por ello mismo el 11 de septiembre sirvió a la UE para dar un paso adelante en materias de Interior y Justicia congeladas durante largo tiempo (orden de detención europea) y para constatar, como recoge en sus comunicados, una vez más las limitaciones de su Política Exterior y de Seguridad Común y la necesidad de poner en marcha la Política Europea de Seguridad y de Defensa.

El desarrollo de los acontecimientos ha permitido observar lo que los documentos del primer momento hacían presagiar: el unilateralismo global de los Estados Unidos, el papel de las culturas y de las tradiciones, la centralidad del conflicto de Oriente Medio, la «pulverización» del Estado en Afganistán, el precario equilibrio de Asia Central, las deficiencias de los europeos como colectivo, el papel reducido de Naciones Unidas y, por encima de todo, que la irrupción de la *netwar* (una combinación de red tecnológica y humana y de uso de la fuerza), en forma de terrorismo global o de tecnología militar sofisticada, evidencia la falta de instrumentos jurídicos internacionales apropiados para dar respuesta a nuevas realidades que para nada se ajustan a la lógica tradicional de la guerra entre Estados soberanos. No en vano podemos leer en el momento actual conceptos tan, aparentemente contradictorios, como nuevo

medievalismo y ciberguerra para afrontar una misma realidad. Estamos, como ha apuntado Ulrich BECK, en pleno colapso del lenguaje y de los conceptos.