

Disuasión contraterrorista por vía diplomática

Más allá de los medios militares

SARGENTO DE SEGUNDA CLASE MEGAN J. MUÑOZ, USAF
DR. MATTHEW CROSTON, PHD



La disuasión es un concepto antiguo, común en casi todas las relaciones humanas. Básicamente, la disuasión es el arte de influir en el comportamiento manipulando un análisis de costos/beneficios de un adversario. Aun así, después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 (9/11), muchos formuladores de política y académicos se apresuraron a desechar la función estratégica que podría desempeñar la disuasión en la política de contraterrorismo. Esta falta de confianza ha sido repetida continuamente por formuladores de políticas y expertos académicos por igual. Principalmente, el ex-presidente George W. Bush llegó a la conclusión de que los conceptos tradicionales de disuasión no servían al tratar con redes terroristas, que no tenían nación a la que pertenecieran y cuyos miembros estaban deseosos de morir por su causa.¹ Como consecuencia, en vez de eso, los formuladores de políticas, oficiales militares y aliados de EUA se han concentrado en estrategias militares preventivas para las operaciones de contraterrorismo.² La finalidad de esta investigación es examinar de forma crítica la función de la teoría de la disuasión y analizar si puede aplicarse a las operaciones de contraterrorismo como manera de aumentar la seguridad internacional y lograr objetivos nacionales con una inversión militar mínima.

De forma alternativa, muchas personas dicen que el camino para lograr el éxito real en asuntos exteriores conlleva un poder duro solamente, a menudo en forma de fuerza militar. No obs-

tante, creemos que no solo es únicamente el poder militar lo que conduce a una disuasión con éxito sino la aplicación calculada y complementaria de cada instrumento de poder.³ El instrumento principal de este poder complementario debe ser la diplomacia. La fuerza militar sigue siendo necesaria, particularmente después de un ataque terrorista a gran escala como el de 9/11, pero para disuadir realmente el terrorismo, hay que tomar muchas medidas. Las lecciones aprendidas por la comunidad internacional después de más de una década de luchas contra esta amenaza nos enseña que simplemente convirtiendo en blanco a terroristas individuales y sus redes es temporalmente eficaz para sofocar actividades pero al final desemboca en una mayor determinación en las organizaciones terroristas y legitima sus acciones a las poblaciones locales. Ahora estamos siendo testigos de este fenómeno en Irak y Siria con el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIL o DAESH). El establecimiento de una disuasión contraterrorista requerirá mucho más que ataques simplemente localizados: conllevará un mayor énfasis en la diplomacia, formación de naciones y asociaciones locales de carácter cultural y político, que permitirían una visión legítima y una alternativa a las vías terroristas. Las operaciones terroristas también necesitan deslegitimarse localmente en vez de fortalecer a dichas organizaciones cuando el único énfasis es en el poder militar extranjero.

La guerra contra el terror y la disuasión contraterrorista: Lucha por el espacio

Las respuestas iniciales a las estrategias disuasorias en la guerra contra el terror fueron etiquetadas como reliquias de la época de la Guerra Fría, considerándose “demasiado limitadas e ingenuas” para poder aplicarse a este tipo de guerra.⁴ En consecuencia, la Casa Blanca avanzó con estrategias que prestaban poca atención al potencial de disuasión.⁵ Se opusieron muchos comentaristas e investigadores, particularmente en el campo de las ciencias políticas, que consideraron que las políticas de disuasión eran una herramienta viable para los formuladores de políticas de EUA en el combate contra el terrorismo. No obstante, sus comentarios, no triunfaron y desde entonces han recibido muy poca atención.⁶ Las estrategias de disuasión contraterrorista son a menudo impopulares debido a su dureza percibida y a una falta de confianza de que la estrategia pueda usarse contra una organización que no sea un estado. Sin embargo, dichas opciones de disuasión, siguen siendo necesarias para unas negociaciones de paz significativas, y por lo tanto las agencias de EUA requieren más determinación, perseverancia y compromiso.⁷ Al mismo tiempo, la disuasión no puede reflejar la estrategia de la Guerra Fría porque la amenaza ha cambiado fundamentalmente. Si Estados Unidos sigue haciendo énfasis solamente en la fuerza militar y deja pasar nuevas oportunidades para disuadir por otros medios, entonces dicha decisión invitaría a futuro retos y afectaría de forma negativa la seguridad de EUA a largo plazo.⁸

La disuasión contraterrorista por vía diplomática —especialmente en caso de naciones débiles y en crisis, inundadas actualmente de terroristas, como Irak, Siria, Yemen, Nigeria y Afganistán— debe seguir siendo una prioridad para la innovación de la política. Dicha disuasión es particularmente pertinente en Afganistán, que se enfrenta a cambios significativos para su futuro político con un nuevo liderazgo, la retirada de tropas del país y la firma del Acuerdo de Seguridad Bilateral. Aunque este acuerdo permite la presencia continuada de ciertas tropas de EUA e instalaciones en el país, las lecciones amargas de Irak demuestran que basarse en el poder militar únicamente debilita al final los esfuerzos de disuasión y reduce a un mínimo su influencia.

La falta de una disuasión contraterrorista por vía diplomática se hizo muy evidente después del éxito declarado en Irak y la victoria sobre al-Qaeda. Desgraciadamente, el cambio de nombre de al-Qaeda y la emergencia del Estado Islámico y del Levante (ISIL/DAESH) han hecho que muchos analistas crean que la retirada de Irak fue prematura y que la falta de disuasión contraterrorista por vía diplomática en el país precipitó el crecimiento de esta nueva y más peligrosa

amenaza. Esta emergencia inesperada trajo como consecuencia la reanudación de las operaciones (por ejemplo, Operación Determinación Inherente) en la región como medio de destruir la amenaza y negar una influencia regional. Para asegurarse de que no se deshicieran de forma similar de los logros en Afganistán, debemos pensar cuidadosamente en las estrategias de disuasión contraterrorista. Estas deben seguir deslegitimando a las organizaciones terroristas que amenazan con socavar la seguridad regional y global, además de ofrecer simultáneamente a los ciudadanos vías alternativas que tienen la legitimidad local.

Uno de los problemas principales de las estrategias de disuasión contraterrorista es la presencia de metas diferenciadas que acompañan a los cambios de poder. El método de confrontación del anterior presidente Hamid Karzai y sus disputas diplomáticas con Occidente, junto con una guerra regional de retórica con Pakistán, demostró ser costosa para la buena voluntad adquirida previamente con EUA.⁹ El nuevo presidente Ashraf Ghani y la comunidad internacional deben colaborar para revivir los esfuerzos de diversas asociaciones estratégicas y aprovechar oportunidades no solo para el desarrollo económico sino también para disuasión contraterrorista.¹⁰ Este resurgimiento conduce a otro argumento para una estrategia de disuasión contraterrorista significativa: la intención sencilla y proactiva de impedir que los actores no estatales perpetren acciones terroristas. Tradicionalmente, se percibió que su motivación era tan extrema y su nivel de determinación tan elevado que la disuasión parecía inútil.¹¹ Aun así, si se considera a los líderes terroristas en conjunto como actores racionales (y muchos de ellos a menudo dan esa impresión), entonces el uso de líderes locales que empleen una disuasión contraterrorista por vía diplomática se hace crucial. Esta situación comprendería estrategias donde se perturba y se desestabiliza la legitimidad de las capacidades de las organizaciones terroristas, enfrentándose a su amenaza de terrorismo de bajas masivas a nivel local de una forma no militar.¹²

Wyn Q. Bowen, profesor de no proliferación y seguridad internacional y director del Centro de Ciencias y Seguridad del Departamento de Estudios Bélicos en King's College de Londres, investiga la no proliferación, el terrorismo y la política de seguridad de EUA. Observa que las estrategias de disuasión como instrumento contra el terrorismo requieren tres fases identificables: (1) el "evento preliminar", cuyas metas son la disuasión, protección y preparación; (2) el "evento de transición", cuyas metas son la disuasión, la atribución y la interdicción; y (3) el "evento posterior", que comprende la investigación, el procesamiento, las represalias y la recuperación. No obstante, los problemas con estas dimensiones de disuasión contraterrorista, comprenden la posible existencia de diferencias políticas, económicas, sociales y culturales entre enemigos.¹³ En la actualidad, vemos esta situación en la guerra contra ISIL/DAESH, cuyo centro de gravedad intelectual es una narrativa idealizada de un califato unificado que es fortalecido, no debilitado, por la intrusión y la resistencia occidentales.¹⁴

De hecho, disuadir a una organización terrorista como al-Qaeda o ISIL/DAESH es una tarea compleja por una serie de razones, y cualquier política dirigida a eliminar esta amenaza debe reflejar dicha complejidad. Así, antes de crear dichas políticas, se deben entender las condiciones que dieron lugar al grupo terrorista en primer lugar. Comprender las condiciones culturales, económicas, históricas y políticas de la nación en el que se desarrolla un actor terrorista no estatal proporciona un claro sentido de atracción, fuerza y longevidad potenciales del grupo o de la organización.¹⁵ Este aspecto es crítico para la implementación de cualquier política de disuasión contraterrorista y ayuda a aclarar su valor más allá de la fuerza del martillo del poder militar.

Después de todo, los terroristas están muy motivados y deseosos de arriesgar casi todo para lograr su meta. Los objetivos políticos de estos grupos deben reconocerse y examinarse en detalle, ya que a menudo son amplios, idealistas, poco claros y ambiguos. Estos grupos y sus miembros también son difíciles de localizar, al operar de modo transnacional con poco control central. Además, esta amenaza es respaldada por muchas entidades diferentes, tanto pasivas como activas, y puede incluso incluir el apoyo de aliados de EUA (por ejemplo, los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas de Pakistán). Este hecho complica la capacidad de usar efectiva-

mente estrategias de disuasión tradicionales como las de la época de la Guerra Fría. Además de partidarios del estado, otra serie de elementos comprende una organización terrorista, incluidos reclutadores, líderes religiosos, financieros y otros niveles de liderazgo. Por último e idealmente, también deben ser disuadidos.¹⁶

Si se dispusiera de mecanismos de disuasión en el sentido tradicional como contra dichas redes terroristas, Estados Unidos tendría que explorar una serie de opciones de políticas muy duras, incluido un cambio de régimen, represalias contra partidarios de las redes, y ampliación de las operaciones de asesinatos selectivos. Esa realidad es básicamente insostenible. Por lo tanto es alentador que haya habido cierto movimiento hacia una estrategia de disuasión contraterrorista como nueva prioridad, expuesta en la estrategia de defensa de 2012 de Estados Unidos. Este documento dio prioridad al desarrollo de fuerzas de EUA capaces de disuadir y derrotar una agresión de cualquier adversario potencial, en cualquier lugar.¹⁷ Para hacer eso, Estados Unidos debe poder negar a un agresor que tenga la posibilidad de alcanzar su objetivo al imponer costos inaceptables para él *antes* de que tome medidas.

Las nuevas estrategias como esta funcionan de forma más efectiva para disuadir a organizaciones terroristas porque no solo afectan las estructuras de apoyo dentro de la nación sino que también obstaculizan las interacciones estratégicas a nivel internacional.¹⁸ Sea cual sea el resultado previsto, las políticas como estas siguen siendo atacadas por su supuesta dureza con respecto a valores internacionales como civismo, idealismo y derechos humanos. Israel es un ejemplo de dicha nación que ha tomado un papel muy proactivo pero duro para disuadir el terrorismo. Ha llevado a cabo asesinatos selectivos desde el principio de la segunda intifada en septiembre de 2000, usando una variedad de tácticas (por ejemplo, carros bomba, francotiradores, trampas explosivas y ataques de helicópteros armados) para atacar a miembros individuales de Hamas y Hizbulá. Después del 9/11, la política de EUA ha sido en gran medida la misma, convirtiendo en blancos a líderes terroristas individuales y operativos mediante el uso de operaciones terrestres y ataques de drones. Estos últimos han logrado descentralizar muchas redes clave de al-Qaeda y los talibanes a expensas de una gran intranquilidad y discordia de los ciudadanos tanto a nivel nacional como internacional, en particular después de que salieran a la luz las bajas de civiles.¹⁹

Otro argumento en favor de la superioridad de la estrategia de disuasión contraterrorista por vía diplomática es la forma en que Israel adaptó sus políticas de drones —a saber, asegurándose de que los individuos localizados conocían la amenaza a la que se enfrentaban. Israel publicaba los nombres de los individuos buscados como blancos y los diseminaba en la comunidad donde se sospechaba que se ocultaban. Así, Israel no solo convirtió en blanco a individuos de forma precisa (mostrando capacidad) y demostró su determinación para hacer esto de forma repetida (ganando credibilidad) sino que también mostró a esos individuos su intención y sus deseos (comunicación).²⁰ Este esquema demostró ser efectivo para disuadir el comportamiento de algunos terroristas, ya que fueron condenados al ostracismo en sus comunidades debido a los temores de los ciudadanos de que podría convertirse de forma inadvertida en víctimas de un ataque israelí. Como el terrorismo es una amenaza global que no conoce de religión, nacionalidad o frontera exclusivas, las estrategias contraterroristas necesitan extenderse más allá de los límites de los ataques puramente militares. En consecuencia, para disuadir el terrorismo, hay que asegurarse de que tenga lugar la colaboración, la cooperación y la comunicación estrictas entre los diversos miembros de la comunidad internacional. La meta final de derrotar al terrorismo debe incluir la disuasión de estos ataques antes de que ocurran en vez de simplemente tener confianza de que se puedan desprender graves consecuencias militares después del hecho.

Los terroristas han cruzado fronteras internacionales, atacado desde dentro de células establecidas, escogido blancos y llevado a cabo ataques con facilidad. Esta capacidad se ha evidenciado en los últimos meses cuando el mundo fue testigo de las actividades terroristas de Boko Haram en Nigeria, donde cientos de miles de ciudadanos están en riesgo; ataques a civiles y empresas inocentes en París; el secuestro y la ejecución de ciudadanos japoneses y jordanos por

parte del ISIL/DAESH; un ataque contra Parliament Hill en Ottawa, Canadá, y un ataque comparable en Sydney, Australia; los ataques de “lobos solitarios” en Nueva York y Copenhague; y la continuación de tensiones en Egipto, Mali, Afganistán y Pakistán. Es increíblemente difícil impedir estos ataques cuando las estrategias más explícitas son respuestas militares reactivas después de los hechos en vez de estrategias de disuasión contraterrorista preventivas que tratan de alistar a las poblaciones locales y asociarlas de forma positiva a la agenda antiterrorista en pro de intereses para conseguir la paz global.

Fundamento de la idea: Diferentes escuelas de pensamiento

Existen muchas opiniones y escuelas de pensamiento diferentes referentes a la disuasión de terrorismo. Una serie de individuos creen que dicha disuasión no es simplemente posible, concentrándose en vez de eso en degradar la capacidad terrorista después de los hechos. Consideran que la disuasión del terrorismo de cualquier forma es un desperdicio de recursos valiosos y un esfuerzo sin fruto. Otros creen que es posible usar una teoría de disuasión clásica contra el terrorismo, e incluso otros mantienen que aunque sea factible disuadir el terrorismo, la estrategia debe modificarse significativamente para que tenga alguna probabilidad de éxito. Este artículo está claramente en este último campo.

Las personas que dicen que la disuasión es ineficaz o imposible contra los terroristas tienen la idea de que las campañas contraterroristas dependen de tres creencias principales: (1) que los terroristas son irracionales y que por lo tanto no responden al cálculo costo-beneficio requerido para la disuasión; (2) que porque algunos terroristas estén dispuestos a morir por su causa, no pueden ser disuadidos por otros medios, aunque sean racionales; y (3) que incluso si los terroristas temieran ser castigados, no pueden ser disuadidos porque después de haber realizado un ataque (más notablemente con suicidas con bombas), no existe un lugar físico donde se puedan llevar a cabo represalias.²¹ John Klein ataca esta creencia haciendo notar que la disuasión contraterrorista sigue siendo un elemento crítico de estrategia nacional de EUA. Cree que la combinación de la disuasión con la intimidación será efectiva contra la probabilidad de un ataque terrorista. Klein declara además que aunque una serie de organizaciones terroristas no actúen necesariamente de modo uniforme o según las mismas creencias básicas, muchos líderes incluso en las organizaciones más agresivas están motivados por una ideología que acepta el martirio y una visión apocalíptica. A menudo, esta ideología se basa en una religión o en el deseo de derrocar a un gobierno. Así pues, mantiene que este aspecto es la verdadera clave de la disuasión y que el liderazgo de la organización deber ser disuadido.²² Por último, el punto de vista de Klein es que debido a que los líderes se comportan a menudo de forma estratégica y racional *incluso si abrazan objetivos supuestamente irracionales*, pueden ser disuadidos.

Otra escuela de pensamiento —disuasión acumulada— no es la disuasión utilizada durante la Guerra Fría sino una forma híbrida cuyo éxito no depende de un método tipo todo o nada. En vez de eso, considera el impacto general de la amenaza y permite algunos fracasos contra la actividad terrorista. Esta estrategia se utiliza mediante la aplicación considerada de amenazas y fuerza militar, junto con una gama de diversos incentivos. Se basa en la creencia de que la guerra contra el terrorismo no se decidirá con un solo golpe demoledor y que los esfuerzos de disuasión no fracasarán si tiene lugar una actividad terrorista. En vez de eso, reconoce que la disuasión requiere mucha paciencia, una determinación inquebrantable, cooperación internacional y una mezcla creativa y armonizada de medidas defensivas y ofensivas *con la aceptación de “fracasos” ocasionales*.²³

La disuasión acumulada se asemeja a nuestra disuasión contraterrorista por vía diplomática porque se esfuerza en mejorar los aspectos económicos, sociales y políticos de los países donde prospera el terrorismo. Estas ubicaciones deben alterarse de modo que impidan que los terroristas operen sin impedimentos, apartando a los posibles reclutas terroristas de sus impulsos des-

tructivos y encaminándolos hacia la creación de sociedades productivas, prósperas y seguras. Estas estrategias de disuasión están diseñadas para cansar al enemigo desde dentro socavando su terreno local. Comprenden un esfuerzo de múltiples niveles que crea el máximo número de obstáculos para los terroristas y su infraestructura, redes de apoyo, flujos financieros y otros medios de apoyo a largo plazo. Las estrategias requieren una inteligencia excelente, una amplia planificación de la coalición, y una red globalizada que facilitaría el intercambio de información vital a la vez que fomenta la transparencia con una tecnología avanzada y fuerzas militares muy bien adiestradas.²⁴

Las acciones intensivas necesarias para dicha disuasión innovadora conducen a otra escuela de pensamiento que resalta los costos requeridos y cuestiona si merece la pena o no el intento. El análisis de costos-beneficios llevado a cabo en este tema hace que algunos individuos creen que los mayores gastos son siempre excesivos. Hacia 2011, los gastos federales de seguridad nacional aumentaron en 360.000 millones de dólares de EUA con respecto a los de 2001. Además, los gastos de inteligencia federales y nacionales asignados específicamente a derrotar el terrorismo aumentaron en 110.000 millones de dólares de EUA mientras que los costos estatales, locales y del sector privado aumentaron en 100.000 millones de dólares de EUA.²⁵

El escepticismo sobre si disuadir o no el terrorismo merece los gastos fue repetido por Glenn Carle, un veterano de 23 años de la Agencia de Inteligencia Central y antiguo oficial de inteligencia nacional para amenazas transnacionales: “No debemos temer el espectro de que nuestros líderes han exagerado. De hecho, debemos considerar a los yihadistas lo que son, oponentes pequeños, letales, desunidos y miserables [y que] al-Qaeda solo tiene un puñado de individuos capaces de planificar, organizar y liderar una organización terrorista [y que] aunque han amenazado con ataques, sus capacidades son muy inferiores a sus deseos”.²⁶ Esta idea de falta de una amenaza creíble es respaldada por Marc Sageman, otro “antiguo oficial de inteligencia” que “sistemáticamente examinó los datos abiertos y secretos sobre yihadistas y posibles yihadistas de todo el mundo”, concluyendo que “la central de al-Qaeda. . . consist[ía] en un grupo [de] menos de 150 personas reales”.²⁷

Sobre el mismo tema, se debe observar que los eventos del 9/11 pusieron de relieve masivamente el conocimiento del público de la amenaza del terrorismo, resultando en una vigilancia extrema y conduciendo a denuncias que a menudo enviaron a terroristas a la cárcel o impidieron que llevaran a cabo sus atentados. Esta información del público ha demostrado ser un elemento clave en los procesamientos de muchos de los casos de terrorismo en Estados Unidos desde 9/11. La frecuencia y gravedad de los ataques terroristas es muy baja, haciendo que los beneficios de mayores gastos de contraterrorismo de casi mil millones de dólares sean supuestamente pequeños según muchos análisis normales de costos-beneficios.²⁸ No obstante, esto solo explica por qué la política de disuasión como era durante la Guerra Fría no tendrá éxito en la lucha contra el terror. Las estrategias de disuasión de la Guerra Fría legitimarían a las organizaciones terroristas y así se prestarían a la creación de más terroristas a largo plazo, añadiendo subsiguientemente un mayor costo reactivo. Las estrategias que legitiman los gobiernos de las acciones afligidas y construyen sociedades que ya no permitan la libertad de movimiento de grupos terroristas ofrecen éxitos a largo plazo que reducirán el costo con el tiempo.

Nuevas ideas, nuevas reglas, nueva disuasión

Estados Unidos debe dar un paso atrás en su camino hacia la democracia en estados que acogen a terroristas y en vez de eso fortalecer a los musulmanes moderados en estas regiones siguiendo las estrategias de disuasión nacional y reasignando recursos de asociaciones multinacionales que ayudan a dar legitimidad a los gobiernos locales. Por último, la disuasión efectiva de los terroristas exige un cambio significativo en la descripción en los medios de estos grupos y sus

ataques. Esta estrategia de disuasión no es ni mucho menos rápida y depende de la evaluación de trayectorias a corto, medio y largo plazo.

Para legitimar gobiernos donde operen grupos terroristas, hay que ofrecer alternativas al terrorismo —por ejemplo, la promulgación de programas robustos paralelos a escuelas, hospitales y mezquitas en manos de extremistas islámicos. Los programas funcionarán de la misma forma que los programas de después de la escuela que proporcionan alternativas legales a delitos en Estados Unidos. Hay pequeños movimientos en todo el mundo que han cosechado un éxito de esta clase, incluido el establecimiento de una comunidad autónoma vasca en la constitución española después de Franco y el ejército turco, que trató de eliminar el reclutamiento de extremistas kurdos a mediados de los 90 inaugurando instalaciones sanitarias y educativas.²⁹

Se deben haber hecho también esfuerzos para facilitar economías y sistemas políticos cada vez más abiertos mientras se ofrecen oportunidades profesionales para personas que ni respaldan ni permiten a los extremistas operar o estar cargo de sus comunidades. La inundación de dichas comunidades con alternativas legítimas condenaría al ostracismo a los grupos extremistas y hacer que los que se unieran a esos grupos fueran excluidos de la sociedad. Estos programas requerirán que el sector gubernamental trabaje junto a elementos de la sociedad civil para asegurarse de que proporcionen menos beneficios y seguridad a la población. También deben asociarse con la comunidad internacional para dar a estos gobiernos una tutoría y un respaldo apropiados. La asociación con los gobiernos locales en vez de establecer una presencia militar severa, unilateral, en el país gastará menos recursos, legitimará al gobierno local, causará menos fricción entre aliados y acallará la propagación de extremismo que critica una presencia intrusa de EUA en el extranjero.³⁰ Además, en vez de asignar recursos a objetivos militares, esos recursos pueden dedicarse a proyectos designados a construir la sociedad civil, un gobierno transparente y otras alternativas legítimas al reclutamiento de terroristas.

Estos gobiernos también deben tener en cuenta programas para acabar con la radicalización y alentar la rehabilitación de los terroristas reclutados y ofrecer asistencia a sus familias, permitiéndoles reintegrarse en la sociedad. Dichos programas necesitarán apoyo financiero, educación y adiestramiento laboral para mujeres y niños. La reintroducción de detenidos en la comunidad debe ir acompañada por una supervisión estricta y oportunidades para que tengan éxito. Hubo programas con un éxito similar en Europa durante los años 80 cuando España perdonó a miembros de la organización separatista vasca ETA y nuevamente cuando el gobierno italiano ofreció clemencia a los miembros de las Brigadas Rojas en intercambio de información que condujera a la aprehensión de miembros sin reformar.³¹

La penalización de los actos terroristas debe normalizarse también en instituciones judiciales internacionales. Los estados estarán obligados a hacer eso según la ley internacional y crear instituciones judiciales legítimas, tratando así de forma lenta y fundamental el terrorismo mundial de forma efectiva. Además, no es suficiente que la “comunidad internacional. . . haga anuncios abstractos condenando el terrorismo como un delito internacional. En vez de eso, debe . . . [desarrollar explícitamente una] definición que abarque el terrorismo y otorgue la jurisdicción necesaria al Tribunal Penal Internacional para juzgar a esos presuntos. . . [como terroristas].”³² Este aspecto legal de disuasión contraterrorista por vía diplomática no se basa solamente en la comunidad internacional. Es otra forma de legitimar a un gobierno local al hacer que los fiscales nacionales juzguen a terroristas en el tribunal internacional. La creación de un tribunal híbrido con estados que supriman de forma diligente el terrorismo crea asociaciones que ejercen mucha influencia de los colegas en aquellas naciones que permiten abiertamente dichas actividades criminales.³³

Uno debe concentrarse también en esfuerzos de disuasión en casa. La disuasión de las amenazas locales requiere muchos métodos diferentes pero debe concentrarse en su mayor parte en políticas impulsadas por la inteligencia y medidas policiales. Tendrán que llevarse a cabo una combinación de medidas contra la capacidad y la motivación a fin de abordar estas amenazas a

largo plazo, utilizando una serie de estrategias diplomáticas, defensivas y de desarrollo determinadas por la amenaza específica a las que se enfrenta.³⁴ Para localizar señales de actividad terrorista, se deben tomar también medidas de disuasión mediante rechazo y seguir educando a la población local.

Todas estas medidas de disuasión deben producirse junto con la eliminación del enfoque de los medios globales en los terroristas, que alimenta y glorifica sus acciones. Los medios globales y los gobiernos locales deben colaborar en el interés común de disuadir el terrorismo. Los terroristas necesitan publicidad para llamar la atención, inspirar temor y asegurarse una posición favorable en la comunidad para favorecer su causa, todo lo cual los medios tienden a ofrecer de manera inconsciente. Cualquier publicidad de sus capacidades alerta al mundo de la existencia de un problema que no puede pasarse por alto, lo que conduce a la legitimización de su grupo y la interpretación romántica de su causa. Los terroristas también necesitan esta cobertura para amplificar el pánico, propagar el temor y facilitar las pérdidas económicas, como una disminución de la inversión y del turismo, haciendo que los miembros de la población local desconfíen de su gobierno y de su capacidad para protegerlos.³⁵ El cambio de esta dinámica demostrará ser difícil debido a la naturaleza propia del periodismo. Los medios de difusión, por otra parte, desean ser los primeros en contar la historia, haciendo que sea tan puntual y dramática como sea posible para proteger el derecho de la sociedad a saber incluso si dicho conocimiento es perjudicial a largo plazo. Al gobierno, por otra parte, le gustará que la cobertura mediática haga avanzar su agenda en vez de la de los terroristas e incluye un entendimiento de objetivos de la política, esperando aumentar la imagen de las agencias gubernamentales. Además, el gobierno desea negar a los terroristas una plataforma para su ideología al no permitir entrevistas y presentarlos como delincuentes en vez de hacer que sus operaciones o su causa sean atractivas mediante una amplia cobertura. De momento, el entendimiento y la alianza entre los medios globales y el gobierno han sido tenues e irregulares como mucho. No obstante, la disuasión contraterrorista diplomática mejorará notablemente si puede emerger dicha alianza y hay menos denuncias de medios de comunicación cooptados o de un gobierno manipulador.³⁶

Las recomendaciones políticas para los medios podrían incluir la limitación de información sobre rehenes que podrían poner en peligro a esas víctimas; recortando información sobre el movimiento de las operaciones policiales o militares; restringiendo o no acordando mostrar entrevistas con terroristas o videos de propaganda; esperar a emitir información para asegurarse de que está basada en hechos reales y no conduce a ninguna especulación o información falsa sin fundamento; y concentrándose menos en las capacidades de los grupos terroristas, minimizando así el pánico o la agitación locales. Los medios y el gobierno deben colaborar en el interés común de no ser inconscientemente manipulado para promover la causa de los terroristas mientras se asegura simultáneamente de que no se violan los derechos constitucionales y civiles de nadie.³⁷ Mantener dicho equilibrio será una tarea delicada —una tarea que exige grandes esfuerzos y, sin duda, ciertas represalias esperadas. No obstante, la comunicación abierta y cooperativa entre el gobierno y los medios globales es un elemento crítico en cualquier estrategia disuasoria contraterrorista usada para deslegitimar operaciones terroristas.

Conclusión

Las estrategias disuasorias contraterroristas por vía diplomática que se basan menos en una fuerza militar reactiva y más en la recopilación de inteligencia preventiva, el impero de la ley, la cooperación con los medios de comunicación y el fomento de la seguridad doméstica —junto con la creación de alternativas de la sociedad civil a las organizaciones terroristas— disminuirán el amplio atractivo de las organizaciones terroristas. Esta estrategia está lejos del método todo o nada, vida o muerte, de disuasión durante la Guerra Fría y es más eficiente y está orientada hacia el largo plazo que las estrategias militares, reaccionarias a los actos terroristas. Este método se

basa en victorias logradas a corto, medio y largo plazo, diseñadas para erosionar la determinación del enemigo y desarrollar sociedades completamente funcionales con una ciudadanía activamente incluida. Dicha estrategia disuasoria requiere procesos de múltiples niveles estructurados para crear el máximo número de obstáculos para organizaciones terroristas, haciendo que sea un reto demasiado formidable para llevar a cabo operaciones, socavando gravemente las oportunidades, y por último destruyendo la capacidad de los terroristas de sobrevivir privándoles de activos operacionales y personales. La disuasión contraterrorista por vía diplomática no elimina la necesidad de una fuerte capacidad militar, pero llega lejos para recuperar la disuasión como un concepto y una política para un área que necesita en gran medida nuevas ideas e innovación. □

Notas

1. Uri Fisher, "Deterrence, Terrorism, and American Values" (Disuasión, terrorismo y valores estadounidenses), *Homeland Security Affairs: The Journal of the Naval Postgraduate School Center for Homeland Defense and Security* 3, no. 1 (febrero de 2007), <http://www.hsaj.org/?fullarticle=3.1.4>.
2. Gary Schaub Jr., "When Is Deterrence Necessary? Gauging Adversary Intent" (¿Cuándo es necesaria la disuasión? Medición de la intención de los adversarios) *Strategic Studies Quarterly* 3, no. 4 (Invierno de 2009): 49–74, <http://www.au.af.mil/au/ssq/2009/Winter/schaub.pdf>.
3. Anne E. Sartori, *Deterrence by Diplomacy (Disuasión por vía diplomática)* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005), 4.
4. Fisher, "Deterrence, Terrorism, and American Values" (Disuasión, terrorismo y valores estadounidenses).
5. Schaub, "When Is Deterrence Necessary?" (¿Cuándo es necesaria la disuasión?).
6. Fisher, "Deterrence, Terrorism, and American Values" (Disuasión, terrorismo y valores estadounidenses).
7. Davood Moradian, "Why the U.S. Can't Abandon Afghanistan: These Five Principles Should Guide the U.S.-Afghan Relationship after 2014" (Por qué EUA no puede abandonar Afganistán: estos cinco principios deben guiar la relación entre EUA y Afganistán después de 2014), *Foreign Policy*, 10 de enero de 2013, <http://foreignpolicy.com/2013/01/10/why-the-us-cant-abandon-afghanistan/>.
8. *Ibid.*
9. Tamim Asey, "10 Priorities for Afghanistan's New President" (10 prioridades para el nuevo presidente de Afganistán), *Diplomat*, 24 septiembre de 2014, <http://thediplomat.com/2014/09/10-priorities-for-afghanistans-new-president/>.
10. *Ibid.*
11. Wyn Q. Bowen, "Deterrence and Asymmetry: Non-State Actors and Mass Casualty Terrorism" (Disuasión y asimetría: actores no estatales y terrorismo de bajas masivas), en *Deterrence and the New Global Security Environment*, ed. Ian R. Kenyon y John Simpson (New York: Routledge, 2006), 46–62.
12. *Ibid.*
13. *Ibid.*
14. David Deptula, "How to Defeat ISIL: It's All about the Strategy" (Cómo derrotar al Estado Islámico y del Levante: todo sobre esta estrategia). *Breaking Defense*, 5 de septiembre de 2014, <http://breakingdefense.com/2014/09/how-to-defeat-isil-its-all-about-the-strategy/>.
15. Adam B. Lowther, ed., *Deterrence: Rising Powers, Rogue Regimes, and Terrorism in the Twenty-First Century (Disuasión: potencias emergentes, regímenes gamberro y terrorismo en el siglo veintiuno)* (New York: Palgrave Macmillan, 2012).
16. Fisher, "Deterrence, Terrorism, and American Values" (Disuasión, terrorismo y valores estadounidenses).
17. Departamento de Defensa, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (Sostener un liderazgo global de EE.UU.: prioridades para la defensa del siglo XXI)* (Washington, DC: Departamento de Defensa, enero de 2012), 8–9, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
18. Alex S. Wilner, "Targeted Killings in Afghanistan: Measuring Coercion and Deterrence in Counterterrorism and Counterinsurgency" (Asesinatos selectivos en Afganistán: medición de la coacción y disuasión en contraterrorismo y contrainsurgencia), *Studies in Conflict & Terrorism (Estudios en conflicto y terrorismo)* 33, no. 4 (2010): 307–29, doi: 10.1080/10576100903582543.
19. Fisher, "Deterrence, Terrorism, and American Values" (Disuasión, terrorismo y valores estadounidenses).
20. Wilner, "Targeted Killings in Afghanistan" (Asesinatos selectivos en Afganistán).
21. Robert F. Trager and Dessimslava P. Zagorcheva, "Deterring Terrorism: It Can Be Done" (Disuasión del terrorismo: se puede hacer), *International Security* 30, no. 3 (2005–6): 87–123.
22. John J. Klein, "Deterring and Dissuading Nuclear Terrorism" (Disuasión del terrorismo nuclear), *Journal of Strategic Security* 5, no. 1 (primavera de 2012): 15–30, <http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1132&context=jss>.
23. Doron Almog, "Cumulative Deterrence and the War on Terrorism" (Disuasión acumulativa y la guerra contra el terrorismo), *Parameters* 34, no. 4 (invierno de 2004–5): 4–19, <http://www.libertyparkusafd.org/Hale/Special%20Reports%5CUS%20Military%20Strategy%20II%5CCumulative%20Deterrence%20and%20the%20War%20on%20Terrorism.pdf>.
24. *Ibid.*
25. John Mueller y Mark G. Stewart, "Terror, Security, and Money: Balancing the Risks, Benefits, and Costs of Homeland Security" (Terror, seguridad y dinero: balance de los riesgos, beneficios y costos de la seguridad nacional), (presentación en la

Convención Anual de la Asociación Politicocientífica del Oeste Medio, Chicago, 1 de abril de 2011), <http://politicalscience.osu.edu/faculty/jmueller//MID11TSM.PDF>.

26. *Ibid.*, 9.

27. *Ibid.*, 11.

28. *Ibid.*

29. Laura Dugan y Erica Chenoweth, "Moving beyond Deterrence: The Effectiveness of Raising the Expected Utility of Abstaining from Terrorism in Israel" (Más allá de la disuasión: la efectividad de aumentar la utilidad esperada al abstenerse de terrorismo en Israel), *American Sociological Review* 77, no. 4 (agosto de 2012): 597-624, doi: 10.1177/0003122412450573.

30. Trager y Zagorcheva, "Deterring Terrorism" (Disuasión del terrorismo).

31. Dugan y Chenoweth, "Moving beyond Deterrence" (Más allá de la disuasión).

32. Michael Lawless, "Terrorism: An International Crime" (Terrorismo: un delito internacional), *International Journal* 63, no. 1 (Invierno de 2007): 157.

33. Erin Creegan, "A Permanent Hybrid Court for Terrorism" (Un tribunal híbrido permanente del terrorismo), *American University International Law Review* 26, no. 2 (2011): 237-313, <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1701&context=auilr>.

34. Vlatko Cvrtila y Anita Perešin, "The Transformation of Terrorism and New Strategies" (La transformación del terrorismo y nuevas estrategias), *Politička Misao: Croatian Political Science Review* 46, no. 5 (2009): 121-39.

35. Raphael F. Perl, "Terrorism, the Media, and the Government: Perspectives, Trends, and Options for Policymakers" (Terrorismo, los medios y el gobierno: perspectivas, tendencia y opciones para formuladores de políticas), Federación de Científicos de EUA, 22 de octubre de 1997, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/crs-terror-media.htm>.

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*



Sargento de Segunda Clase Megan J. Muñoz, USAF, es una analista de inteligencia para la Fuerza Aérea de Estados Unidos y la sección principal del programa de Apoyo de Inteligencia Expedicionaria para el 423 Escuadrón de Adiestramiento de Movilidad, Base Conjunta McGuire- Dix-Lakehurst, New Jersey. También sirve como instructora clave en el Centro Expedicionario de la Fuerza Aérea de EUA con más de 1000 horas de enseñanza dando instrucciones y apoyo de inteligencia para individuos, cursos y clientes concentrados en operaciones de combate, movilidad y contraterrorismo. Anteriormente sirvió como analista en el Centro de Inteligencia Nacional del Aire y del Espacio, Base de la Fuerza Aérea Wright-Patterson, Ohio donde recopiló, administró, analizó, redactó y orientó inteligencia crítica y creó productos que proporcionaron una análisis de pronóstico para amenazas a las que se enfrentan las misiones del Departamento de Defensa de Estados Unidos que tienen lugar en el Pacífico, Europa, Oriente Medio y Sudeste asiático. También sirvió en múltiples despliegues en Afganistán como analista de inteligencia y contraterrorismo regional/político. La Srta. Muñoz cursa estudios actualmente en la Universidad Bellevue en una Maestría de Ciencia en Estudios de Seguridad e Inteligencia Internacionales.



Dr. Matthew Crosston, PhD, es Profesor de Ciencias Políticas, es el Presidente Miller de Seguridad Industrial e Internacional y Director del Programa de Estudios Internacionales de Seguridad e Inteligencia (ISIS) en la Universidad Bellevue. Es autor de dos libros bien acogidos, varios capítulos de los libros y más de veinte artículos. Sus trabajos se han traducido al ruso, árabe, chino, hebreo, español y uzbeko. El Dr. Crosston ha trabajado en todo el mundo promoviendo la interacción entre agencias de inteligencia que comparten intereses comunes pero tienen problemas en superar obstáculos ideológicos, culturales e históricos, así como tratar de fomentar una mayor colaboración entre las comunidades académicas y de inteligencia. En 2014, fue invitado como orador sobre 'mejores prácticas de estudiantes de inteligencia' en la DIA para los Centros de la Comunidad de Inteligencia del Consejo Directivo Superior de Excelencia Académica. Posee un BA de Colgate, un MA de la Universidad de London, y un doctorado de Brown.