

**¿UNO PARA TODOS Y TODOS PARA UNO?
EL ALCANCE DE LA GOBERNANZA GLOBAL PARA ENFRENTAR EL
TERRORISMO**

**Por
ANGÉLICA MARÍA VILLAMARÍN JIMÉNEZ**

INVESTIGACIÓN DE GRADO

**MAESTRÍA EN ASUNTOS INTERNACIONALES
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
2017, BOGOTÁ, D.C.**

TABLA DE CONTENIDO

Introducción -----	3
Capítulo I	
EL ENTRAMADO DE LA GOBERNANZA GLOBAL -----	14
Capítulo II	
TERRORISTAS Y GOBERNANZA GLOBAL:	
EL COMBATE QUE TRASCIENDE LA SEGURIDAD -----	40
Capítulo III	
VÍCTIMAS Y GOBERNANZA GLOBAL:	
LA PARADOJA DEL TERRORISMO -----	57
Capítulo IV	
LOS RETOS DE LA UNIÓN EN CONTRA DEL TERRORISMO -----	68
Conclusiones -----	90
Bibliografía -----	94

INTRODUCCIÓN

“La paradoja de nuestros tiempos puede ser presentada simplemente: los problemas colectivos con los que debemos luchar son crecientemente extensivos e intensos y, aun así, los medios para abordarlos son débiles e incompletos”.

David Held, *Reframing global governance: apocalypse soon or reform!*

Hoy no hay manera de pasar por alto que vivimos en un mundo inseguro. La seguridad internacional se ve deteriorada por múltiples factores: desde la propagación de enfermedades contagiosas hasta la existencia de conflictos armados y diversas formas de violencia en unas y otras latitudes. Por ejemplo, de acuerdo con el *Global Peace Index 2016* del Institute for Economics and Peace (IEP), para 2015 el terrorismo alcanzó niveles históricos, las muertes en combate llegaron a picos inusitados en los últimos 25 años y se registró un número de refugiados que no se veía hace 60 años (p. 25), aún a pesar de que existe un sólido consenso de que el mundo ha llegado a ser mucho menos violento que en tiempos de la Segunda Guerra Mundial. Y es que aunque esta tendencia sea cierta desde el punto de vista de los indicadores de paz relacionados con la guerra y el conflicto, un mundo con menores niveles de violencia puede deberse más a mayores inversiones en medidas de contención que a la consolidación de condiciones de paz duraderas (p. 33).

El mundo es ahora 2.4% menos pacífico que en 2008¹ como resultado de deterioros críticos como el aumento de las muertes producidas en combate, que se multiplicaron por cinco al pasar de 19601 a 101406, y un incremento del 286% de las muertes por terrorismo, que alcanzaron las 32715 desde el punto de referencia de 8466 en 2008 (Institute for Economics and Peace a, 2016, p. 24). Esta caída libre de la paz no se ha dado uniformemente; 77 países han llegado a ser más pacíficos durante dicho periodo, en contraste con los 85 que han empeorado. Estas últimas naciones están concentradas en el Medio Oriente y África del Norte, la zona norte de África sub-sahariana, América Central y la región que separa Rusia de Europa (p. 25).

¹ El *Global Peace Index* mide desde el 2008 el estado de la paz en 163 países del mundo a partir de análisis estadísticos en tres grandes dominios: conflicto, militarización y seguridad social.

En general, desde 2008 los indicadores internos de paz han empeorado y los externos han mejorado. Los daños más pronunciados se registran en referencia al impacto del terrorismo, los refugiados y las personas en situación de desplazamiento interno, mientras que las mayores mejorías se han dado en materia de gasto militar, proporción de personal de servicio armado y conflictos armados externos (Institute for Economics and Peace(a), 2016, p. 25).

Particularmente, el creciente impacto del terrorismo es una tendencia que levanta banderas rojas no sólo por sus obvios efectos en la vida y bienestar de las personas, sino por su relevancia desde el punto de vista de la seguridad internacional. Este indicador de paz global se agravó en 77 países durante 2015, frente a un mejoramiento en otros 48. Las dos regiones con peores índices de impacto del terrorismo fueron Medio Oriente y África del Norte y Europa, en esta última como efecto de los ataques terroristas perpetrados en Turquía, Francia y Bélgica (Institute for Economics and Peace a, 2016, p. 8). Por su parte, el Índice Global de Terrorismo de ese mismo año empeoró en un 6%, incluso a pesar de que el número de muertes por este tipo de violencia disminuyó un 10% con respecto al 2014 y a que el número de países en los que mejoró dicho indicador (76) es mayor que el de aquellos en los que desmejoró (53). Esto se debe, de acuerdo al informe referente al tema del IEP (b, 2016, p. 2), a que muchas naciones que tradicionalmente experimentan tasas moderadas de terrorismo registraron niveles récord en 2015, particularmente por la expansión territorial de los grupos terroristas Boko Haram y el Estado Islámico de Irak y el Levante, mejor conocido como Estado Islámico (EI) o ISIS (por su sigla en inglés). Estas fueron Francia, Turquía, Arabia Saudita, Kuwait, Túnez y Burundí, que son parte del grupo de 23 Estados que evidenciaron en 2015, por ejemplo, la mayor cifra de muertes por terrorismo desde el 2000; seis más que los 17 de 2014 (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 4).

Esta situación evidencia que el terrorismo es sin duda un fenómeno dinámico que no permite análisis o abordajes planos o absolutistas. Por ejemplo, mientras que en 2015 Irak y Nigeria, dos de los países con las mayores tasas de afectación por terrorismo del mundo, tuvieron 5556 menos muertes que en 2014, el resto del mundo experimentó un incremento

de decesos del 14% al pasar de las 15309 a las 17476 (Institute for Economics and Peace b, 2016, pp. 14-15).

Así también se resalta la tendencia del terrorismo a la concentración territorial: el 72% de las muertes por terrorismo en 2015 se registraron en Irak, Afganistán, Nigeria, Pakistán y Siria, y el 74% de ellas fue obra de cuatro grupos terroristas: EI, Boko Haram, Al-Qaeda y el Talibán (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 3). A su vez, entre 2000 y 2015 el 57% de todas las muertes por terrorismo sucedieron en sólo cuatro países: Irak, con el 30%, y Afganistán, Nigeria y Pakistán, los tres con entre el 9% y el 13% (p. 36). Esta localización se refleja también en el número de ataques: más de la mitad de todos los registrados en 2015 se dieron en Irak (20%), Afganistán (14%), Pakistán (8%), India (7%) y Nigeria (5%) (p. 19). En general, las subregiones del Medio Oriente y Norte de África, el Sureste Asiático y África Subsahariana sufrieron en 2015 el 84% de los ataques y el 65% de las muertes (p. 22).

Cabe resaltar que el daño causado por el terrorismo en el mundo no solamente se expresa en afectaciones a la vida humana. De acuerdo con el Institute for Economics and Peace, el costo estimado del terrorismo globalmente alcanzó los 89.6 billones de dólares en 2015, un 69% más que en 2014 (b, 2016, p. 3).

Ahora bien, aunque ciertamente no es posible determinar doctrinalmente las causas de este fenómeno, el Institute for Economics and Peace ha encontrado que la violencia política estatal y el conflicto armado son dos condiciones que se repiten en los contextos impactados por el terrorismo. El 93% de todos los ataques terroristas entre 1989 y 2014 sucedieron en países con altos niveles de acciones violentas perpetradas por parte del Estado o con su patrocinio (como asesinatos, torturas y encarcelamientos sin procesos judiciales previos, por ejemplo), mientras que el 90% de las muertes causadas por terrorismo ocurrieron en naciones con alguna forma de conflicto armado interno o internacional (b, 2016, p. 3).

Por otro lado, en las naciones desarrolladas, referidas con frecuencia como las pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hay factores de correlación con el terrorismo como un alto nivel de desempleo entre los

jóvenes, la criminalidad y el acceso a las armas (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 3).

Hoy en día, el surgimiento y desarrollo del terrorismo en unos y otros lugares se relaciona notoriamente con los niveles de crimen transnacional en dichas zonas. De acuerdo con la Doctora Christina Schori Liang, del Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, en los países que presentan situaciones de conflicto, sectarismo, pobreza, corrupción, inequidad e impunidad, entre otros, prosperan los vínculos entre el terrorismo y el crimen transnacional bajo actividades como el tráfico de drogas, armas e inmigrantes (2016, p. 84) y concentrados en áreas urbanas, cárceles y el ciberespacio (p. 86).

Para Schori, “el aumento reciente en terrorismo global puede ser explicado por varios factores que han convergido: guerra, conflicto religioso y étnico, gobiernos corrosivos, milicias débiles, Estados en caída y el crecimiento de la tecnología de la información. Sin embargo, uno de los desarrollos más importantes es la creciente colaboración de redes criminales y terroristas” (2016, p. 87).

Esta es la cara de la seguridad internacional hoy: un mundo convulsionado por el uso de la violencia para distintos fines, en distintas modalidades y con distintas intensidades. En este contexto, el sistema internacional, como intérprete de sus propios fenómenos sociales y formulador de sus propias soluciones, ha venido entendiendo en años recientes el terrorismo como un grave riesgo de seguridad.

Para la Doctora Anne Aly, el terrorismo del siglo XXI ha cambiado el panorama de la seguridad nacional e internacional en la medida en que el crecimiento de la violencia perpetrada por actores no estatales contra Estados y otros actores ha hecho que el enfoque de las políticas y los análisis pase de las guerras entre Estados a las guerras conducidas por grupos e individuos disidentes dentro y fuera de las fronteras nacionales (2015, p. 85). Una muestra diciente de este cambio fue el reconocimiento del terrorismo como una de las grandes amenazas del mundo contemporáneo por parte del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, en 2004. Este panel especializado, convocado por el entonces Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, aseguró que una amenaza a la seguridad internacional es “cualquier evento o proceso que

conduzca a muertes a gran escala o a la disminución de oportunidades de vida y que socave a los Estados como la unidad básica del sistema internacional” (ONU, 2004, p. 12).

El reporte del grupo, avalado por Annan, categoriza el terrorismo como una amenaza internacional, ya que ataca los valores consagrados en la Carta fundacional de la ONU, incluyendo el respeto por los derechos humanos, el Estado de derecho, las reglas de la guerra para la protección de civiles, la tolerancia entre pueblos y naciones y la resolución pacífica de conflictos (ONU, 2004, p. 49).

Ahora bien, la ONU reconoce que la falta de una definición consensuada del terrorismo se ha convertido en el talón de Aquiles de los esfuerzos internacionales para hacerle frente:

La capacidad de las Naciones Unidas para elaborar una estrategia amplia se ha visto limitada por el hecho de que los Estados Miembros no han podido aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluya una definición del terrorismo. Ello impide que las Naciones Unidas ejerzan su autoridad moral y proclamen inequívocamente que el terrorismo no es jamás una táctica aceptable, aún en defensa de la más noble de las causas. [...] las Naciones Unidas deben alcanzar el mismo rigor normativo con respecto al uso de la fuerza por actores no estatales que el que existe con respecto al uso de la fuerza por los Estados (2004, p. 53).

Hoy, 13 años después, el problema persiste. Los esfuerzos de contraterrorismo de la ONU se han multiplicado, especialmente en lo que respecta a convenciones que conforman un marco de cooperación para los Estados miembro, actividades conducentes a la construcción de capacidades en cada nación para cumplir las obligaciones derivadas de dichos entendimientos y a sanciones a los Estados patrocinadores del terrorismo. No obstante, una convención verdaderamente extensiva de contraterrorismo sigue siendo imposible de lograr ante el desacuerdo de los Estados miembro sobre una definición del terrorismo (Von Einsiedel, 2016, p. 88).

Los efectos siguen teniendo el mismo tenor que los señalados en el informe del Grupo de Alto Nivel, de 2004. Aunque la ausencia de una convención más comprehensiva y vinculante no representa un vacío legal importante en el derecho penal internacional, ya que la mayoría de los actos de terrorismo están ya prohibidos en virtud de otros instrumentos internacionales, sí impacta negativamente la autoridad moral de la ONU. Además, da oportunidad a una libertad interpretativa de los Estados frente a actores de

disentimiento político, que se puede prestar para calificarlos de terroristas y tomar medidas en su contra de acuerdo a esos términos (Von Einsiedel, 2016, p. 88).

Al respecto, la ONU ha concluido que la formulación conjunta de una definición de terrorismo para el sistema internacional debe alejarse de su motivación política del hecho y enfocarse en su calidad de acto violento (Hoffman, 2016, p. 25), aunque en la práctica la distinción pruebe ser difícil. Y es que esta propuesta de tratamiento de los actos terroristas en el sistema internacional supone en sí misma un enorme desafío para gobiernos, organismos, analistas y sociedades, ya que implica que se logre considerar el tinte político de un acto terrorista como una característica, mas no como el único lente de observación, so pena de que se convierta en una fuente de sesgo y dificulte la generación de consenso.

Con esto en mente, una revisión de los aspectos que más recurrentemente se evidencian al analizar actos de terrorismo podría sugerir un norte para una definición consensuada. Basándose en una recopilación de datos de Alex Schmid, en la que estudió los elementos repetitivos de 109 definiciones de terrorismo, Bruce Hoffman propone que el terrorismo es

La creación y explotación deliberada de miedo a través de la violencia o de la amenaza del uso de la violencia en la búsqueda del cambio político. Todos los actos terroristas involucran violencia o la amenaza del uso de la violencia. El terrorismo está diseñado específicamente para tener efectos psicológicos con alcances más allá de las víctimas o el objeto inmediato del ataque terrorista. Tiene como objetivo instilar miedo internamente, y por lo tanto intimidar, a una audiencia más amplia que puede incluir un rival étnico o un grupo religioso, un país entero, un gobierno nacional o un partido político, o la opinión pública en general. El terrorismo está diseñado para crear poder en donde no hay o para consolidar poder en donde hay muy poco. A través de la publicidad generada por su violencia, los terroristas buscan obtener la ventaja, influencia y poder que de otra manera no tienen para efectuar un cambio político tanto en una escala local como internacional (2016, p. 39).

Esta formulación resalta la importancia del alcance del acto terrorista y de su capacidad para crear o valerse de poder para acercarse al cambio político como fin ulterior. Otras aproximaciones enfatizan que los rasgos esenciales de cualquier definición de terrorismo son el uso de violencia; la calidad de no-combatiente voluntario de sus víctimas; la intención de influenciar, intimidar o forzar; la motivación política, social o ideológica de sus objetivos; y la creación de un estado de terror o miedo (Aly, 2015, p. 86). Walter

Enders y Todd Sandler concuerdan al afirmar que el motivo político y la amenaza o el uso de la violencia son las dos características fundamentales de un acto terrorismo, aunados a tres factores que entran en juego para entender el carácter terrorista de un acto de violencia: las víctimas, los perpetradores y la audiencia (2012, p. 4).

Pareciera entonces que la tendencia regente en los abordajes recientes es la despolitización, o al menos la desestimación de la motivación política de un acto terrorismo como el único factor a considerar a la hora de denominarlo de esta manera y no como un acto común de violencia. En este sentido, Anne Aly asegura que tanto académicos como formuladores de política pública se inclinan hoy a utilizar el término ‘extremismo violento’ en vez de ‘terrorismo’. Los efectos centrales de la elección son al menos dos. Por un lado, la expresión incluye actos de terrorismo, pero “evita el legado histórico y la etiqueta política del terrorismo” (2015, p. 86) Por el otro, le atribuye más aristas y tareas a los esfuerzos de contraterrorismo de los Estados, tradicionalmente enfocados en respuestas militares y de tipo legal. El extremismo violento como concepto llama al tratamiento de las condiciones sociales, políticas, ambientales e individuales alrededor del fenómeno del terrorismo; es decir, cambia la visión de la seguridad nacional por la visión que sugiere que lo que existe es una problemática social con consecuencias de seguridad (2015, p. 86).

Así las cosas, el terrorismo es un problema de envergadura global que requiere de respuestas colectivas por parte de sujetos y actores del sistema internacional. En este contexto, la gobernanza global supone el trabajo conjunto de diversas instancias y agentes en la formulación de soluciones colectivas a estos problemas globales contemporáneos, pero su operatividad está limitada. La dificultad que ha enfrentado la ONU, organismo intergubernamental estandarte del sistema internacional, para actuar fluida, oportuna y efectivamente en contra del terrorismo es apenas una muestra de ello.

Frente a esta problemática, es pertinente preguntarse entonces cuáles son los factores que determinan el alcance de la gobernanza global como herramienta para plantear soluciones a problemas globales como el terrorismo. Este debate analítico, desarrollado para reflexionar sobre la gobernanza global como apuesta de los sujetos y actores del sistema internacional para el tratamiento y solución de este tipo de problemas, sostiene que ese alcance está limitado por las características de los causantes de los problemas, de

quienes son afectados por ellos y del ente regulador que intenta mediar dichos conflictos. Así, estos factores pueden determinar la oportunidad de resolución de un problema derivado de la globalización en el mundo de hoy.

Desde hace ya varios años, la comunidad académica de las relaciones internacionales ha hecho énfasis en la necesidad de seguir el curso natural de la evolución del sistema internacional y de las maneras en las que sus agentes interactúan. Bien señalaron en 2008 Michael Barnett y Kathryn Sikkink, desde la orilla constructivista, que “la disciplina se está desplazando del estudio de las ‘relaciones internacionales’ al estudio de la ‘sociedad global’” (p. 62). Estos autores destacan que el estudio de la política internacional contemporánea se enfoca crecientemente en el estudio de la gobernanza global, vista como “el mantenimiento de un orden colectivo, el logro de metas colectivas y los procesos colectivos de gobierno a través de los cuales se buscan un orden y unas metas” (Rosenau en Barnett y Sikkink, 2008, p. 63). En correspondencia con esto, los análisis de la gobernanza deben apuntar a conocer cómo se crean, sostienen y pulen las reglas; cómo ayudan a definir el propósito de la acción colectiva y cómo controlan las actividades del accionar internacional, transnacional y, crecientemente, doméstico (Barnett y Sikkink, 2008, p. 78).

Este estudio busca evocar dicha perspectiva de análisis abordando las maneras en las que los agentes del sistema internacional insertos en dinámicas de gobernanza global operan para formular respuestas al problema global del terrorismo. Una investigación de este tipo es pertinente en la medida en que conjuga reflexiones sobre dos temas prioritarios en la agenda académica de las relaciones internacionales y en la agenda política internacional: gobernanza global y terrorismo. Es de resaltar, sin embargo, que este ejercicio apunta a trascender el análisis tradicional del terrorismo al considerarlo un mal público global. Esto significa que no es tratado sólo como un problema de seguridad mundial, sino también como un problema de cooperación internacional con profundas y duraderas consecuencias sociales a través del tiempo, y en diversas latitudes.

La hoja de ruta del presente análisis inicia con la presentación de un andamiaje conceptual construido alrededor de la gobernanza global y su devenir en las relaciones internacionales, en el Capítulo I. Este marco no solamente se refiere a la gobernanza global

como tal (su surgimiento, motivaciones y retos), sino que relaciona tendencias, propuestas teóricas y factores que convergen en su existencia y funcionamiento en el sistema internacional. Se presenta un panorama general de la política mundial actual para entender el devenir de la gobernanza global, así como su herencia liberal y las implicaciones que ello presenta para su práctica en la escena mundial.

A continuación se revisa la importancia central de la provisión de los bienes públicos globales en los propósitos de la gobernanza global, lo que a su vez da paso a un análisis sobre el papel crítico de la cooperación y la negociación en la creación y ejecución de soluciones a conflictos globales, como el terrorismo, que se aborda seguidamente. Se hace referencia a su historia, conceptualización y evolución hacia la problemática global que es hoy en día.

Los Capítulos II, III y IV profundizan el establecimiento de la relación analítica entre gobernanza global, bienes públicos globales y terrorismo en el marco de las relaciones internacionales presentando la genética del terrorismo, las características de sus víctimas y los rasgos de los reguladores de este problema global, respectivamente, a través de la revisión de un acto representativo de terrorismo: los ataques de París del 13 de noviembre de 2015. En ellos, un grupo de nueve radicales musulmanes dotados con armas de fuego y bombas atacaron un total de seis locaciones en la zona norte de la ciudad en horas de la noche: el Teatro Bataclan, las afueras del principal estadio de fútbol del país y varios restaurantes. Causaron la muerte de 136 personas y dejaron heridas a otras 368, lo que convierte el ataque conjunto en el más mortal de la historia de Francia desde la Segunda Guerra Mundial y el más mortal para la Unión Europea desde los actos terroristas ejecutados en Madrid, en marzo del 2004. Así mismo, fueron los primeros atentados en un país de Occidente que el Estado Islámico reconoció como propios; el grupo aseguró haberlos perpetrado como retaliación por la ofensiva militar francesa en su contra en Irak y Siria. Los victimarios eran nacionales europeos musulmanes, con permiso para transitar libremente por la Unión. Algunos de ellos eran habitantes del barrio musulmán Molenbeek de Bruselas, que ha sido identificado como una de las mayores fuentes de combatientes extranjeros en las filas del EI en Irak y Siria.

Los ataques de París son relevantes para un estudio de los alcances de la gobernanza global desde el lente de observación del terrorismo porque fueron actos transnacionales, que demuestran la capacidad de acción y de influencia del Estado Islámico fuera de su zona geográfica inmediata. Además, porque tuvieron claros efectos políticos: el entonces presidente francés, Francois Hollande, declaró un estado de emergencia temporal (que a la fecha de redacción de esta investigación continúa vigente), elevó los ataques al nivel de una guerra terrorista contra Francia y robusteció las operaciones militares de su gobierno en Irak y Siria, en miras de mostrar una voluntad política y militar del gobierno galo para combatir la amenaza del terrorismo y del IE, en particular. Incluso, Francia llegó a invocar por primera vez una disposición del tratado fundacional de la Unión Europea que permite que un Estado miembro solicite el apoyo militar de sus pares para defender su seguridad.

Más allá, y dentro del mismo marco político, los ataques revisten una especial pertinencia para este análisis, ya que evidenciaron la necesidad inevitable de la Unión Europea de replantear su estrategia de contraterrorismo hacia procesos más cooperativos y consensuados; procesos insertos en el reino de la gobernanza global. Como resultado, múltiples análisis académicos e institucionales han surgido para identificar los puntos clave de reforma y fortalecimiento en el accionar del bloque frente a las amenazas terroristas. En general, se ha señalado que 1. El intercambio directo de información entre instancias pertinentes 2. La cooperación de las fuerzas públicas, de fronteras y de inteligencia para actuar coordinadamente y 3. Los esfuerzos de prevención son las prioridades más urgentes de la Unión para combatirlas.

Cabe resaltar que este ejercicio de ejemplificación se implementa porque señala los retos que enfrenta la gobernanza global para dar solución a los problemas que afectan los bienes públicos globales hoy en día, mediante la revisión de un acto insignia del terrorismo contemporáneo.

Finalmente, la conclusión recogerá los señalamientos analíticos presentados para mostrar que la gobernanza global, a pesar de ser una propuesta para la resolución de conflictos de envergadura global favorecida entre los actores y sujetos del sistema internacional (en particular por la ausencia de un gobierno global que establezca una

autoridad central y vertical), se ve limitada tanto por la configuración de las relaciones entre estos jugadores como por la naturaleza de los problemas que intenta remediar. Una comprensión de la gobernanza global de esta naturaleza pone el reflector sobre la paradoja que abre la presente introducción, en la que David Held señala que las dificultades que le atañen al mundo entero se multiplican y aseveran, mientras los medios de los que este dispone para tratarlos siguen siendo deficientes.

CAPÍTULO I

EL ENTRAMADO DE LA GOBERNANZA GLOBAL

El estudio de la guerra está en la médula del estudio de las relaciones internacionales. No obstante, con el pasar de las décadas la academia ha investigado otros asuntos clave para comprender las maneras en las que los actores del sistema internacional se relacionan entre sí en un contexto de constante cambio. El poder de los Estados, el rol de las organizaciones supranacionales y las problemáticas de alcance mundial son algunos de los temas transversales de esa gran conversación.

Es así como desde hace ya un tiempo han surgido diálogos alrededor de la resolución de problemas globales que, por su envergadura y sus complejidades, retan las capacidades del sistema internacional para tratarlos, llegando incluso a superarlas. Esta investigación, que le apunta a dilucidar cuáles son los factores que determinan el alcance de la gobernanza global como herramienta para plantear soluciones a problemas globales como el terrorismo, se desprende de aquel marco de análisis.

Una aproximación a la gobernanza global desde el lente de observación del terrorismo, visto como un desafío de escala mundial, requiere de la revisión de un repertorio de variables centrales en las relaciones internacionales actuales. Dichos ejes son los que se presentan a continuación como herramientas que ayuden a evaluar las posibilidades que tiene la gobernanza para formular soluciones a retos de injerencia global.

Un mundo interdependiente y soberano

En primer lugar, ¿cómo es, predominantemente, la política mundial hoy? ¿Qué rasgos se repiten más frecuentemente en las relaciones entre sus actores? Este es un mundo en el que el protagonismo del Estado en la arena internacional, su soberanía y su independencia son retadas constantemente, lo que ha dado paso a consideraciones académicas y políticas que destacan la necesidad de formular aproximaciones colectivas consensuadas a los grandes problemas mundiales, al ver que los Estados pierden progresivamente su capacidad de actuar enteramente por su cuenta en lo internacional. Ya en 1997, Fred Halliday indicaba que los llamados nuevos problemas

globales no podrían ser solucionados exclusivamente por los Estados o por el mercado y que, al mismo tiempo, los mecanismos que existían para esa tarea eran insuficientes (p. 25).

Y es que si bien los Estados continúan siendo protagonistas en el sistema internacional, deben operar políticamente de una manera distinta, pues se ven obligados a calibrar sus decisiones respecto del peso de los demás actores, especialmente en lo que respecta a los asuntos que no pueden solucionar por su cuenta. En este sentido, Dirk Messner (2001) apunta que aunque en el derecho internacional la soberanía sigue siendo constitutiva de la estatalidad, en las relaciones internacionales ya no es un principio rector: “los Estados deben contentarse con una ‘soberanía dividida’ que no les quita el monopolio de la autoridad y la fuerza hacia adentro, pero les exige renuncias a la soberanía hacia afuera para poder abordar colectivamente los problemas de la interdependencia” (p. 58).

Bajo esta perspectiva se revelan varios elementos importantes para entender el juego político global de hoy. En primer lugar, que un mundo interdependiente no supone indefectiblemente que las relaciones que acoge sean beneficiosas para todas las partes, como afirmaron Robert Keohane y Joseph Nye en su propuesta de interdependencia compleja de 1988. Ellos pusieron el dedo en la llaga al indicar que dentro de la política de la interdependencia el incremento de las ganancias conjuntas para las partes de las relaciones interdependientes no conduce necesariamente a la disminución de conflictos distributivos, lo que a su vez permite inferir que un mundo interdependiente no es necesariamente un mundo de cooperación (1988, p. 24).

Por otro lado, se tiene que la soberanía en un mundo interdependiente debiera invocar menos control y, en vez, más responsabilidad frente a los retos particulares y los compartidos (Deng, Rothchild y Zartman en Innerarity, 2012, p. 16). Un tercer elemento de comprensión es que la vocación de los Estados al multilateralismo en el contexto de la interdependencia se impulsa por sus intereses y metas comunes con otros Estados, pero particularmente a partir de la presión de los problemas que difícilmente pueden resolver de manera individual (Messner, 2001, p. 60).

Esta orientación del mundo hacia lo colectivo, aún por encima de lo estatal, es destacada por Keohane y Nye en su enfoque de organización internacional, entendida como

un conjunto de sistemas, normas e instituciones que incluye tanto las reglas asociadas con regímenes internacionales específicos como los patrones de vinculaciones de élites y de instituciones formales. La importancia de dicha perspectiva, aún hoy, para el entendimiento de las relaciones políticas interdependientes globales reside en que resalta que las habilidades de los actores para usar sus capacidades de poder son influenciadas por los sistemas, normas e instituciones de la organización internacional. Ello recuerda que, en un mundo interdependiente, los resultados de las relaciones políticas no provienen exclusivamente del poder de los Estados (Keohane y Nye, 1988, p. 80).

Pareciera entonces que la interacción entre los Estados y las maneras globalizadas del sistema internacional exige que estos cedan terreno a los actores no estatales y a las instancias internacionales, aunque sin perder su protagonismo esencial (Jensen, 2012, p. 16).

En tal contexto, y de creer en Keohane y Nye cuando afirmaron que la interdependencia compleja caracterizaría progresivamente la política mundial, pues sus aspectos claves constituyen a su vez cambios históricos de largo plazo², vendrían a colación entonces reflexiones sobre el poder y el liderazgo en el sistema internacional.

Por un lado, ya se ha mencionado cómo la distribución de los recursos que dan poder no es un mapa irrefutable de la estructura de la política mundial. A esto cabe añadir que dichos recursos han cambiado y que, además, no se traducen automáticamente en poder efectivo sobre los resultados de las relaciones políticas, ya que la vía a través de la cual se traducen las características de conexión mutua en resultados, en el marco de la interdependencia, es la negociación (Keohane y Nye, 1988, p. 283). Ese rol central de la negociación, que a su vez habla de una reformulación del poder de la perspectiva realista, se manifiesta meridianamente en los procesos de la gobernanza global de hoy; hace parte del lenguaje en el que tranza un mundo interconectado.

² Estos cambios se refieren a la multiplicidad de los objetivos de los Estados en las instancias internacionales, a la multiplicidad de canales de contacto entre actores y al cambio en el papel de la fuerza militar en la arena mundial (Keohane y Nye, 1988, pp. 284-287).

De otra parte, el liderazgo sería entonces necesario como autoridad delegada, en vista de que no existe como tal en el sistema internacional. Aquí Keohane y Nye señalan que el liderazgo multilateral es crítico para una política mundial interdependiente, pues se refiere a “las acciones que se adoptan para inducir a otros Estados a que contribuyan a la estabilización de un régimen internacional” (1988, p. 291). Este no se desprendería directamente de las organizaciones internacionales, aunque ellas sí podrían, en efecto, constituir un fundamento para una coordinación continua que propicie un liderazgo múltiple. En todo caso, hacen la salvedad de que se trata de un esquema de varios actores y no necesariamente de un único liderazgo colectivo (1988, p. 293).

Gran parte de las preocupaciones del mundo interconectado e interdependiente que se ha descrito tiene una vocación global; es decir, la capacidad de llegar a todas las regiones del mundo y a todos los actores públicos y privados. Este alcance de los problemas globales ha desembocado, de acuerdo con Renate Mayntz, en una globalización política que alberga tanto a los Estados como a organizaciones supranacionales e internacionales, ya sean gubernamentales o no, y a lo que ella llama la sociedad civil global (2002, p. 5). El entramado de dichas instituciones es lo que se conoce como gobernanza global.

La gobernanza de los problemas globalizados

La gobernanza global se refiere a la arquitectura de instancias nacionales, regionales y mundiales de decisión y formulación de procesos políticos en las que los actores del sistema internacional buscan tratar problemas colectivos en conjunto. Así, la gobernanza global se produce a través de relaciones en red entre distintos tipos de actores con distintos tipos de autoridad y poder, que están enmarcadas en acuerdos tanto formales como informales (Barnett y Sikkink, 2008, p. 64).

Para entender la gobernanza global es necesario explorar qué es, precisamente, lo que invoca el desarrollo de respuestas colectivas en un sistema internacional interdependiente, pero anárquico por defecto. Ya se ha descrito brevemente el contexto político que le hace de marco; ahora corresponde explorar los elementos que caracterizan a la gobernanza global y que dan cuenta de su manera de abordar las problemáticas de dicho contexto.

En primer lugar, la gobernanza global es heredera de la tradición liberal de las relaciones internacionales, que en esencia tiene dos implicaciones fundamentales. La primera es que los Estados tienen derecho a la no intervención extranjera en sus asuntos internos en virtud de su independencia, que emana de la autonomía de sus ciudadanos (Peñas, 1997, p. 123). La segunda, que en ocasión de un conflicto internacional los Estados liberales se alinean en un mismo bando (p. 124).

La gobernanza global se inserta en el marco liberal, esencialmente, al asumir la necesidad de consensos para dirimir problemas colectivos de alcance mundial. Esta posición deviene de aquella concepción liberal de las relaciones pacíficas entre Estados, en donde estos pueden resolver sus conflictos a partir de un interés común y sin, necesariamente, recurrir a la fuerza, siempre y cuando confluyan en órdenes o, al menos, comportamientos democráticos.

De acuerdo con Michael Doyle, el postulado liberal reza que los Estados liberales, fundados sobre derechos individuales, igualdad ante la ley, libertad de expresión, propiedad privada y representación por elección están siempre en contra de la guerra (1986, p. 1151). Para él, el liberalismo moderno exhibe una pacificación de las relaciones internacionales entre Estados liberales (p. 1155); no obstante, toma la precaución de aclarar que no por ello esas sociedades son más ni menos propensas a la guerra que los Estados no democráticos y que, aunque no se hagan la guerra entre sí, las democracias liberales sí la hacen en contra de sociedades que no lo son (Peñas, 1997, p. 120).

Esta pacificación general, señala Doyle, puede ser entendida desde el internacionalismo liberal de Immanuel Kant, quien propuso que la famosa paz perpetua llegaría de la mano, principalmente, de la conformación de una unión pacífica en constante crecimiento entre Estados libres y de una ley cosmopolita que abogue por la hospitalidad universal entre individuos (1986, p. 1157-58). Críticos de ésta teoría indican que Kant le imprimió una suerte de universalismo moral a su cosmopolitismo; una condición que según ellos ha permeado los métodos liberales de resolución de conflictos.

Oliver Richmond lo ha puesto así: “la paz liberal se ha convertido en un modelo a través del cual la agencia, epistemología e instituciones lideradas por Occidente han

intentado unir al mundo bajo un sistema hegemónico que replica instituciones y normas liberales y sistemas políticos, sociales y económicos” (2011, p. 1). Para él, la paz liberal se desprende de las experiencias de Occidente en cuanto a desarrollo, construcción de paz, sociedad, soberanía, instituciones y Estado. En particular, Richmond señala que su principal meta en momentos de intervención en contextos locales es lograr estabilidad en el orden internacional entre Estados soberanos (2011, p. 8); es decir, la paz local tiene sin duda una vocación internacional desde la perspectiva liberal. Ya Doyle lo había dicho: “la política liberal ha sucumbido al intervencionismo, dirigido a crear sociedades liberales, promoviendo el desarrollo y la estabilidad política, pero en la mayoría de los casos no ha logrado sus objetivos” (Peñas, 1997, p. 125).

Así mismo, la paz liberal le apunta a transformar a los actores no liberales en vez de trabajar con ellos tal y como son; liberaliza contextos para apaciguarlos. Se apoya así en la concepción de que “construir paz requiere la cooperación entre actores que pronto serán homogéneos” (Richmond, 2011, p. 198), lo cual resuena con la tendencia de las democracias liberales de alinearse en enfrentamientos internacionales y con la importancia transversal que tienen los objetivos comunes para el pensamiento liberal. Y es que, para el liberalismo, el entendimiento surge cuando se comparten aquellos aspectos fundamentales que dan orden a las sociedades.

Bajo la visión de la teoría de la paz democrática de Bruce Russett, por ejemplo, este punto de convergencia es la democracia, como sistema político y normativo. Así, el hecho de que en las democracias existan instituciones, procesos de decisión y división de poderes del Estado que ralenticen acciones de guerra es percibido por otras democracias como garantía de no agresión y oportunidad para solucionar pacíficamente los conflictos, lo que disminuye las posibilidades de una guerra (Peñas, 1997, p. 127). En un momento se revisará en mayor detalle la bien conocida propuesta que John Rawls hizo al respecto y que sentó algunas bases para la idea de una gobernanza global; en todo caso, lo que la lectura liberal de las relaciones internacionales plantea, en divergencia a la constructivista o la

realista³, es que las interacciones entre Estados toman rumbos pacíficos o conflictivos en un marco de puntos en común fuertemente ligados a sus acuerdos sociales internos.

Pero, ¿por qué es importante considerar el linaje liberal de la gobernanza global en su análisis? Fundamentalmente, porque las instancias que la conforman son generalmente lideradas por los grandes Estados liberales de tendencia democrática. Esto significa que, cuando menos potencialmente, sus propuestas y acciones llevan una impronta liberal. Particularmente, la gobernanza global reconoce la validez e importancia de la estructura de las instituciones internacionales, concibe la negociación y la cooperación como herramientas eminentes de interacción entre los actores del sistema internacional y evoca la necesidad de consensos para dirimir problemas colectivos de alcance mundial.

En efecto, la gobernanza global se apoya en la institucionalidad mundial como escenario común de los actores internacionales, en donde se dan los diálogos esenciales para formular respuestas consensuadas a las problemáticas de las que se ocupa. Ello reviste a su vez desafíos prácticos, ya que las instituciones pueden considerarse tanto arenas de interacción más o menos imparciales para unos y otros actores, como instancias para perpetuar los intereses particulares de los poderosos. El mismo institucionalismo neoliberal ve las instituciones internacionales como creaciones por interés propio de los Estados (Stein en Reus-Smit y Snidal, 2008, p. 208), ya sea a través de la imposición de quienes gozan de poder hegemónico, de la creación de incentivos o de algún tipo de liderazgo (p. 212).

Ahora bien, la negociación y la cooperación son protagonistas en las dinámicas de la gobernanza global, en esencia, debido a que los problemas de los que se ocupa sobrepasan con creces las capacidades individuales de los Estados para responder a ellos y resolverlos. No sólo eso; también llegan a rebasar las de las instituciones internacionales. De tal manera, la lógica de la gobernanza global calcula que la vía para solucionarlos pasa inevitablemente por aunar esfuerzos de todos los actores posibles, aun cuando no sean

³ Para el constructivismo, el tenor de las relaciones entre Estados se deriva directamente de un ejercicio interpretativo, en donde la paz está construida socialmente. Por su parte, el realismo asegura que no dependen directamente de cómo los Estados conducen sus asuntos internos, sino que es el sistema internacional el que determina el carácter político interno de los Estados. De tal manera, las interacciones democráticas y pacíficas entre ellos no se deben a la proyección internacional de sus órdenes internos, sino a factores como la distancia geográfica, las alianzas que formulen contra enemigos comunes y la prudencia de sus gobernantes (Peñas, 1997, pp. 129-133).

sujetos del sistema internacional, y que ese ejercicio de integración de capacidades se construye en la medida en que dichos actores negocien sus intereses particulares de cara a los intereses comunes y, así mismo, estén dispuestos a comprometerse en entendimientos de cooperación.

Más adelante se visitarán estos conceptos en mayor profundidad. Por ahora, es pertinente reconocer la centralidad de la idea de consenso en la gobernanza global y su carácter eminentemente liberal. Hacia 1995, John Rawls hizo públicas sus reflexiones sobre cómo una sociedad democrática podría ser sostenible y funcional en el tiempo aun teniendo elementos divergentes en su interior. En 'Liberalismo político' quiso mostrar cómo las sociedades podrían funcionar a pesar de ser heterogéneas internamente: a través de un consenso traslapado. Posteriormente, en 'Derecho de gentes' (1997), buscó proyectarlo hacia el plano internacional para dar cuenta de cómo las sociedades liberales podrían entenderse pacíficamente con otras no liberales.

La piedra angular del consenso traslapado es la justicia como imparcialidad, que trae consigo la idea de una concepción política de la justicia que aseguraría que las personas, sin importar sus doctrinas comprensivas (tales como la religión y la moral), sean capaces y estén conformes al adherirse a un acuerdo social común hecho para ser respetado. Dicha sociedad sería entonces un sistema justo de cooperación a través de tiempo, cuyos ciudadanos (a su vez comprometidos con la cooperación) son libres e iguales (Rawls, 1995, p. 35-38).

Para Rawls, sólo una concepción política de la justicia podría suscitar esa cooperación al conciliar los intereses diversos de una sociedad, de manera que las ideas de cada individuo correspondientes al reino de la cultura social se separen de las pertenecientes al reino de la cultura política, que hace las veces de razón pública (1995, p. 39). En otras palabras, sin una justicia política los sujetos que conforman una sociedad liberal (que por definición alberga ciudadanos distintos entre sí y seguidores de diferentes doctrinas religiosas, filosóficas y morales) podrían fácilmente no converger en un consenso lo suficientemente sólido como para permitir que dicha sociedad sea justa, estable y perdurable, aun a pesar de sus diferencias intrínsecas.

En la arena internacional, Rawls propuso que el consenso traslapado entre sociedades, fueran sociedades democráticas liberales o sociedades jerárquicas ordenadas (es decir, no liberales pero garantes de los derechos humanos de sus ciudadanos), surgiría del derecho de gentes, que no es otra cosa que una concepción liberal de las relaciones internacionales fundamentada también en la idea de un consenso:

Del mismo modo que el ciudadano de una sociedad liberal debe respetar las doctrinas religiosas, filosóficas y morales de las otras personas en tanto sean mantenidas de conformidad con una razonable concepción política de la justicia, una sociedad liberal debe respetar a las demás sociedades organizadas según doctrinas comprensivas, en la medida en que sus instituciones políticas y sociales cumplan ciertas condiciones conducentes a que la sociedad se adhiera a un razonable derecho de gentes (1997, p. 6).

Así las cosas, las sociedades democráticas liberales y aquellas respetuosas de los derechos humanos podrían convivir pacíficamente a través del tiempo en el sistema internacional mediante la cooperación y fundamentándose en principios comunes de justicia (Rawls, 1997, p. 14). Incluso, hay quienes opinan que los postulados internacionales de Rawls alcanzan a blandir argumentos importantes para una idea de ética internacional, ya que se fundamentan en la idea de la justicia, lo cual es ventajoso porque conectan las cuestiones éticas con la política y el derecho internacional (Nardin, 2008, p. 597).

La construcción teórica del consenso traslapado (y del derecho de gentes) puede no ser infalible en la práctica, pero redundante directamente en la propuesta esencial de la gobernanza global: los distintos actores de la arena mundial, aunque tengan intereses particulares, deben alcanzar acuerdos sustanciales para que sus relaciones sean sostenibles y, en particular, para abordar problemáticas comunes. Dichos acuerdos deben resonar lo suficiente en el contexto peculiar de cada actor como para ser respetados y honrados, tanto en las relaciones internacionales como en los escenarios domésticos.

Bienes públicos globales: el punto de partida

Ya se ha revisado el espíritu liberal de la gobernanza global, que sirve de marco para su perspectiva. Ahora conviene profundizar en las raíces de los retos que enfrenta: las insuficiencias en la satisfacción de bienes públicos de alcance mundial.

En principio, hay que definir de manera sencilla qué es un bien público. Así como en los mercados existen bienes y servicios intercambiados entre agentes a cambio de una compensación, en los contextos nacionales se presentan los llamados bienes públicos: aquellos que son consumidos por la población sin rivalidad (el consumo por parte de unos no socava el consumo de otros), sin posibilidad de exclusión (limitación del consumo) y que representan un beneficio significativo para sus usuarios y el cuerpo social en el que se insertan (Kaul, Grunberg y Stern, 2001, p. 3).

Tradicionalmente, los proveedores de los bienes públicos a nivel nacional son los Estados (Sandler, 2001, p. 4), en particular en situaciones en donde la exclusión del consumo del bien es inadecuada y la provisión con recursos privados no es factible (p. 5). No obstante, los actores privados también pueden tener incentivos para participar en la provisión de bienes públicos en otros casos.

En este orden de ideas, ¿qué serían entonces los bienes públicos globales, quién es responsable de ofrecerlos y a quién? Para Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern un bien público global es aquel que es, precisamente, *público* (es decir, que no presenta rivalidad en el consumo ni es excluible) y cuyos beneficios son universales en términos de los países, personas y generaciones que los disfrutan (2001, pp. 10-13).

Los oferentes de los bienes públicos globales podrían ser, como es posible que suceda a nivel doméstico, actores privados en cuyo interés esté satisfacer una necesidad apremiante de su esfera de influencia. No obstante, bien podrían serlo los organismos internacionales intergubernamentales, al ser receptores de cierta autoridad cedida por los Estados para manejar asuntos de orden mundial. Esta perspectiva es la que cobra relevancia en la presente investigación, tomando a la gobernanza global como objeto de estudio y

teniendo en cuenta las condiciones de interdependencia que el mundo actual exhibe en sus relaciones internacionales, como fue descrito anteriormente en este capítulo.

Finalmente, los consumidores de los bienes públicos globales constituyen una proporción significativa de la población mundial, que al utilizarlos no ponen en peligro su oferta para generaciones presentes y futuras (Kaul, Grunberg y Stern 2001, p. 12).

La provisión de bienes públicos globales representa, entonces, una especie de razón de ser de la gobernanza global: una necesidad de tal envergadura y enfrentada a tales dificultades, que llama a las partes del sistema internacional a conversar y aunar recursos para satisfacerla. Es en sí misma una cuestión de gobernanza global, ya que esta como tal designa cualquier proceso de elaboración de reglas y de implementación a niveles local, nacional, regional y global que aborda cuestiones globales. Dicho proceso implica varios retos: la falta de un Estado que sea el proveedor central de estos bienes, el hecho de que esta tarea la realiza una compleja red de actores no estatales, la necesidad de coordinación y cooperación internacional eficiente y la falta de información y conocimiento sobre las necesidades y las soluciones de la población (Siebenhüner, Dedeurwaerdere y Brousseau, 2012, p. 2).

Ahora bien, así como hay bienes públicos globales también existen males públicos globales: fenómenos que provocan condiciones adversas para una porción significativa de la población mundial y provocan consecuencias que permanecen en el tiempo. Puesto sucintamente, a la luz de la explicación previa de la calidad pública de un bien, son inconveniencias públicas con utilidades negativas para terceros (Kaul, Grunberg y Stern, 2001, p. 6).

Esta investigación entiende el terrorismo como un mal público global, ya que genera impactos negativos a nivel mundial y socava el disfrute de unos de los bienes públicos más importantes para el desarrollo óptimo de la vida de las personas: la paz⁴. Dicha perspectiva resalta que el terrorismo no es solamente un problema actual en materia de seguridad; es un fenómeno social que trasciende tanto fronteras como generaciones y que, en su complejidad

⁴ Desde el punto de vista de los bienes públicos, la paz “es el mejor estado de la sociedad para la supervivencia humana y una condición necesaria para la satisfacción y el bienestar de los miembros de la sociedad. Sin paz es imposible disfrutar de las comodidades de la vida diaria. Es un requisito previo para aspirar a la felicidad y para el desarrollo social y humano” (Méndez, 2001, p. 408).

y envergadura, evidencia la necesidad de soluciones consensuadas y coordinadas de parte de actores y sujetos del sistema internacional.

Desde ese punto de vista, además, las medidas proactivas para combatir dicho mal público global pueden ser consideradas como un bien público global puro, ya que mejoran las condiciones de seguridad de todos los individuos que potencialmente son víctimas, aunque no actúen ellos mismos (Enders y Sandler, 2012, p. 109). Así las cosas, dichas acciones deben contar con apoyo del sector público internacional, su financiamiento debe ser coordinado por una organización supranacional y la existencia de un mecanismo de cumplimiento es necesaria, aun cuando haya un Estado o un grupo de ellos interesado en ejercer liderazgo en la provisión (Sandler, 2001, p. 45). Estas condiciones o retos para el suministro de ese tipo de bienes públicos globales se derivan de que, al no ser posible una limitación del consumo de los beneficios que acarrear, a menudo las acciones voluntarias para proveerlos sean pocas (p. 10) debido a la tendencia de algunos actores del proceso de aprovecharlos sin haber invertido en su consecución.

La gobernanza global se erige entonces como el cuerpo de instancias de autoridad y decisión dispuestas en el sistema internacional para procurar la satisfacción de las necesidades de la población mundial. Esta vocación no tiene que ver solamente con que la gobernanza sirva para diseñar mecanismos de totalización de preferencias colectivas respecto de las necesidades a suplir y así manejar mejor las elecciones colectivas, como apuntan Dedeurwaerdere y Brousseau, sino también con la capacidad potencial que tiene de socializar información que les permita a los individuos establecer y modificar sus preferencias. “Más allá, la gobernanza se trata de innovar y mejorar la capacidad colectiva de influenciar el comportamiento para que los individuos puedan descubrir y compartir nuevas creencias, maneras más efectivas de resolver problemas y mejores técnicas para confrontar problemas de acción colectiva”, afirman (2012, p. 23).

Esta idea resuena directamente con la que tiene Inge Kaul sobre la gobernanza reflexiva, cuando propone que teniendo en cuenta que los bienes públicos derivan su importancia de los beneficios que suponen para las personas, su provisión óptima a nivel global sería mejor conceptualizada si resulta de un proceso de reflexión que considere “que

las nociones de bienestar y la respuesta a factores como el riesgo y la incertidumbre varían de persona a persona y de nación a nación” (2012, p. 51).

El lenguaje de acción de la gobernanza global

Siguiendo esta línea de análisis, y para abordar otros elementos clave para la comprensión de la gobernanza global, cabe entonces analizar cómo intentan entenderse los actores de la gobernanza global para aportar a la provisión de bienes públicos globales y al combate de los males públicos globales (negociación), y cuál es el principal mecanismo de acción entre ellos en esta tarea de comprensión mutua (cooperación).

La negociación está en el núcleo de la gobernanza global como la manera de entenderse de sus actores por excelencia (Mayntz, 2002, p. 4). Se ubica en este sitio privilegiado por la carencia de una autoridad central mundial con la capacidad de imponer opciones de solución a los problemas de la globalización, lo que vuelca a los actores del sistema internacional hacia la necesidad de interactuar en “sistemas institucionalizados de negociación”, en palabras de Mayntz, como las organizaciones internacionales, supranacionales e intergubernamentales (2002, p. 4). La efectividad de las alternativas de acción formuladas en estos contextos dependen, de acuerdo con ella, de la “composición del sistema de negociación, la orientación de los actores participantes, y la distribución del poder entre ellos” (p. 4). Aquellas condiciones propician que los Estados procuren influenciar las negociaciones internacionales para lograr decisiones que sean convenientes para sus intereses y que no limiten sus libertades, con lo cual una vez más se hace evidente el juego de poder que sigue subyaciendo en las relaciones internacionales interdependientes y globalizadas, vigilado de cerca por los Estados.

La explicación de Robert Putnam de ese tipo de interacciones, conocida como juegos de doble nivel, da cuenta de dos aspectos clave. En primer lugar, que ninguno de los dos niveles (nacional e internacional) de negociación puede ser ignorado por los tomadores de decisión mientras sus países sean interdependientes y soberanos (1988, p. 434), en donde la primera condición hace referencia a las relaciones que priman en el plano internacional y la segunda denota la capacidad de los Estados de conducir sus asuntos internos sin

injerencia extranjera, así como de sus gobiernos de potenciar su habilidad de satisfacer las necesidades internas de sus países.

En segundo lugar, señala que los procesos de gobernanza global no ocurren solamente en la esfera gubernamental, ya sea doméstica o internacional, pues las dinámicas de negociación que involucran comunicación y entendimiento entre la política interna y la externa no son conducidas solamente por los representantes de gobierno, sino también por legisladores, grupos políticos y de interés e, incluso, por la sociedad civil (Putnam, 1988, p. 434). Entonces, las fuentes de ratificación en la política interna deben ser conquistadas por los negociadores para sostener los resultados del diálogo internacional y que entren en funcionamiento.

De este modo, las soluciones construidas desde la gobernanza global pasarían también por la esfera de la política interna de los Estados. Putnam explica que los acuerdos del nivel internacional cuentan con mayores posibilidades de ser aprobados en los Estados en proceso de negociación si en ellos existen conjuntos de condiciones favorables o *wins-sets* suficientemente grandes como para encontrarse entre sí. Para él, el tamaño de los *wins-sets* depende de la distribución del poder, las preferencias y las posibles coaliciones entre los actores de la esfera doméstica.

Putnam también señala que en ciertas instancias las presiones internacionales reverberan en la política doméstica e inclinan la balanza para favorecer la negociación, pues los ciudadanos y grupos de interés identifican un beneficio en lo acordado (1988, p. 454). Ese sería el escenario ideal para las soluciones dialogadas en el marco de procesos de gobernanza global, ya que en ellos se buscan consensos alrededor de problemas de incidencia colectiva, que de ser aprobados impactarían múltiples contextos nacionales.

Ahora bien, si la gobernanza global es la apuesta del sistema internacional para atender las necesidades globales y, en este marco, sus actores buscan entenderse por la vía de la negociación, la cooperación es el lenguaje en el que pretenden hacerlo. La cooperación es el “ajuste mutuo de políticas estatales para lograr resultados que todos prefieren al *status quo*” (Keohane en Martin, 2001, p. 55). Esta acepción se ajusta a una visión de los problemas mundiales desde la gobernanza global, en la medida en que sugiere

que existe una voluntad de los Estados para modificar su manera de proceder ante otros actores para alcanzar un objetivo común alrededor de un problema colectivo.

La cooperación en la gobernanza global permea también lo que concierne a la soberanía estatal si se considera que la capacidad de cooperación en el sistema internacional puede entenderse como “la capacidad de los Estados-nación para reproducir su soberanía interna y externa, su autonomía, su legitimación e identidad”, como afirma Messner, quien alcanza a asegurar que “la capacidad de ejercicio de los Estados-nación individuales solo puede asegurarse colectivamente” (2001, p. 52).

Posiciones como esta, que ubican en la capacidad de cooperación una herramienta de supervivencia de la soberanía estatal en un mundo interdependiente y globalizado, ponen el reflector sobre el futuro del multilateralismo. Ya hay quienes proyectan que tal vez no sea uno protagonizado por los Estados, sino compuesto por redes y coaliciones pensadas para un sólo objetivo a la vez (Council on Foreign Relations Press, 2016).

Por otro lado, la faceta de la cooperación que hace referencia a la provisión de información para eliminar la desconfianza entre actores⁵ está llamada a hacer de ella un factor crucial para el desarrollo de procesos de gobernanza global, toda vez que estimula la generación de condiciones de negociación confiables. Dicha especie de función de confianza tiene enorme importancia en la presente investigación, pues el terrorismo, como amenaza global, implica profundos retos de interpretación por su misma naturaleza.

Terrorismo, un mal público global

Aunque la mella que el terrorismo internacional inflige en la seguridad a nivel mundial es innegable, su comprensión como fenómeno aún se queda corta, tanto para personas como para instituciones. En el apartado previo sobre bienes públicos globales se hizo referencia a que la envergadura del problema del terrorismo frente a la gobernanza global y su alcance para plantearle soluciones lo hace un mal público global. Ahora es pertinente visitar sus características e historia para sustentar dicha perspectiva.

⁵ Martin se refiere a esta provisión de información como una de las tareas centrales de las organizaciones internacionales para lograr formas satisfactorias de cooperación internacional. El presente estudio aduce que la entrega y difusión de información es clave para el tratamiento de un mal público global a través de instrumentos de gobernanza global (2001, p. 56).

Como se mencionó finalizando el apartado anterior, tal vez el mayor desafío que plantea el terrorismo para la formulación de políticas, ya sea en el plano doméstico o el internacional, es la falta de una definición común. Ya se ha expuesto aquí que la ONU misma reconoce que la incapacidad de sus Estados miembro para acordar una definición de terrorismo no sólo entorpece sus acciones para combatirlo, sino que permea su autoridad moral para hacerlo y comunicar así, inequívocamente, que su uso es inaceptable en cualquier caso. Y es que, en efecto, “el terrorista de unos es el libertador de otros” es una reflexión ampliamente difundida en los círculos que se ocupan del terrorismo, ya sean de gobierno, de organizaciones internacionales o académicos.

En principio, una de las mayores dificultades para concretar un concepto de terrorismo es su dimensión política. Este rasgo implica discusiones sobre las circunstancias en las que es legítimo (o no reprochable) usar la violencia con fines políticos y qué es, en realidad, la violencia política; los desacuerdos sobre su significado “reflejan discusiones doctrinales, ideológicas y jurisprudenciales sobre quién puede ejercer violencia, en contra de quién y con qué propósitos” (Saul, 2006, p. 4). Esta problemática es reforzada, además, por el tinte peyorativo del término, que utilizado como calificativo ha servido en el discurso internacional de Occidente para “estigmatizar, deslegitimar, denigrar y deshumanizar a esos a los que es dirigido, incluyendo oponentes políticos legítimos” (Saul, 2006, p. 3).

La dimensión política del terrorismo es, efectivamente, vital; es tanto un obstáculo para conjurar una definición estándar internacional, como el rasgo diferenciador que lo separa de otras formas de violencia. Los cinco procesos individuales del terrorismo como método, formulados por Bruce Hoffman (2006, p. 255), revelan su vocación política:

1. Atención, a través de la violencia y el cubrimiento de los medios de comunicación
2. Visibilidad, cuando la notoriedad que ganan los perpetradores con la violencia se traduce en que los reconozcan a ellos y a su causa
3. Reconocimiento, cuando se acepta que sus derechos son válidos
4. Autoridad, cuando el reconocimiento puede ser blandido para que se efectúen los cambios de gobierno o sociales que predica su causa política
5. Gobernanza, que es la ejecución de la autoridad obtenida sobre territorios y personas

Se entiende entonces que un grupo de personas con motivaciones políticas elige ejercer violencia para posicionar sus intereses en la agenda local e internacional, de tal manera que su causa es reconocida por los actores políticos relevantes e, idealmente, logra apalancar cambios sustanciales en una sociedad. La motivación política, en general, puede darse en un espectro que incluye posiciones de izquierda, nacionalistas, religiosas o de derecha (Enders y Sandler, 2012, p. 238).

El ejercicio de lograr una definición consensuada del terrorismo no puede, entonces, escapar de la perspectiva política. En este marco, lo que sí es posible es delinear las características que hacen del terrorismo el fenómeno de violencia política que es. Hoffman sostiene que, sin duda, es político en objetivos y motivos⁶, además de violento o potencialmente violento. Está diseñado para tener repercusiones psicológicas no sólo sobre sus víctimas directas, sino sobre el público en general. Sus autores son no estatales y pertenecen a una cadena de comando o hacen parte de grupos pequeños independientes, que se inspiran en una ideología o en una organización terrorista (2006, p. 39). Enders y Sandler también sumarizan dichos elementos: “terrorismo es el uso premeditado o la amenaza de uso de violencia por parte de individuos o grupos subnacionales para obtener un objetivo social o político a través de la intimidación de una gran audiencia más allá de las víctimas inmediatas” (2012, p. 4).

Ben Saul aporta otras herramientas de delimitación. En la tarea de definir el terrorismo es necesario diferenciar entre los elementos que suelen acompañarlo y los que deben estar presentes en un acto para que sea calificado como terrorista, es decir, los rasgos que hacen que sea objetable en su misma naturaleza. Estos ítems son los medios utilizados (violencia grave) para lograr unos propósitos precisos (coerción y persuasión) en un alcance determinado (local o internacional) y con unos efectos específicos (aterrorizar) (2006, pp. 59-61). Con esto en mente, Saul propone una definición de terrorismo que busca cubrir todas las bases:

⁶ La definición de terrorismo de Hoffman, presentada en la introducción de la investigación, presta especial atención a la dimensión política del terrorismo al destacar que es un instrumento para crear poder o para consolidarlo. Sus otras características (uso de la violencia, alcance, víctimas, etc.) giran alrededor de la necesidad de poder de sus perpetradores.

Cualquier acto serio, violento y criminal cometido con la intención de causar la muerte o heridas graves, o de poner en peligro la vida incluyendo a través de actos en contra de la propiedad, cometidos fuera de un conflicto armado con un propósito político, ideológico, religioso o étnico con la intención de crear temor extremo en una persona, grupo o el público en general y de intimidar seriamente a una población o parte de ella, o de compeler a un gobierno o a una organización internacional de hacer o abstenerse de hacer cualquier acto. La defensa, protesta, disentimiento o huelga que no intente causar muerte, heridas graves o un riesgo serio a la salud pública o la seguridad no constituye un acto terrorista (2006, pp. 65-66).

Es de notar que Saul afirma explícitamente que la protesta política no es un acto de terrorismo, con el propósito de invalidar interpretaciones que busquen satanizar el disentimiento político legítimo. Dicho riesgo, que se conecta directamente con la falta de una definición compartida de terrorismo en el sistema internacional, resuena en la reflexión de Anne Aly: “las definiciones oficiales y no oficiales de terrorismo hoy le sirven al propósito político, legal, social y de defensa del gobierno u organización particular que lo defina. El terrorismo ha sido descrito variadamente como una táctica tanto como una ideología; una respuesta justificada ante un poder opresivo y un ataque injustificable a la humanidad; un recurso criminal o el último de aquellos que son impotentes” (2015, p. 86).

La historia misma del terrorismo muestra la centralidad de la interpretación en sus dinámicas. En sus orígenes, hacia 1793, el término era positivo, insertado en la máquina revolucionaria francesa, según cuenta Hoffman (2006, p. 4). Para cuando el régimen del terror de Maximilien Robespierre terminó, con su muerte en la guillotina, el terrorismo ya era asociado con el abuso del poder y la criminalidad. A lo largo de los años sería utilizado como técnica de movilización al servicio de objetivos políticos de una y otra orilla, como expone la formulación de Michael Rapoport sobre las cuatro olas del terrorismo en el mundo (Enders y Sandler, 2012, p. 23):

- La primera ola, de los anarquistas, de finales de la década de 1870 hasta 1920
- La segunda ola, de los anticolonialistas, concentrada en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial
- La tercera ola, de la Guerra de Vietnam, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y los grupos comunistas armados en Europa, Suramérica y el

Medio Oriente, predominantemente entre 1960 y 1980 y que se extendió hasta la Caída del Muro de Berlín

- La cuarta ola, del terrorismo fundamentalista, que surgió en 1979 y llega hasta la actualidad

El sentido con el que se conoce el terrorismo de manera más generalizada inicia con el anarquismo ruso de mediados del siglo XIX, representado predominantemente por el grupo La Voluntad del Pueblo (Enders y Sandler, 2012, p. 17), que ejecutó una campaña de asesinatos políticos (incluyendo el del zar Alejandro II) para llamar a la puerta de una sociedad rusa alineada con el poder zarista (Hoffman, 2006, p. 5). Los perpetradores fueron capturados, juzgados y colgados. Los estudiosos del terrorismo señalan que, aunque no lograron una Rusia menos gubernamental, este grupo dejó un legado importante para formar el terrorismo moderno, ya que exportó su modelo de acción a otros países y otras causas, como la independencia irlandesa de Michael Collins (Enders y Sandler, 2012, p. 18).

Para 1887, el grupo Clan na Gael y la Hermandad Republicana Irlandesa habían ejecutado la llamada ‘Campaña Dinamita’ contra Londres y otras ciudades. El terrorismo irlandés juega un papel importante en la historia del fenómeno, ya que algunos de sus modus operandi se convirtieron en procedimientos estándar de operaciones terroristas décadas después, como el establecimiento de bases en el extranjero para escapar de la justicia nacional, el uso de temporizadores de explosión y los ataques a medios de transporte masivos, así como las ofensivas sistemáticas (Hoffman, 2006, p. 10).

Posteriormente, la causa nacionalista de los grupos que usaban el terrorismo tomó otra dimensión con la violencia bosnia y la campaña terrorista en contra de los Habsburgo de Austria, que culminaría con el asesinato del Archiduque Franz Ferdinand en Sarajevo y el consecuente inicio de la Primera Guerra Mundial (Hoffman, 2006, p. 12). A partir de la década de 1930, el terrorismo volvería a asociarse con el abuso de poder al ser un método de represión por parte de gobiernos autoritarios en Europa y el territorio soviético (p. 14).

Para el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el tono revolucionario regresó con las luchas nacionalistas y anticoloniales de finales de los cuarenta y la década

del cincuenta. Hacia 1947, por ejemplo, los grupos sionistas de Israel implementaron las tácticas del irlandés Collins, tomadas a su vez de los rusos, para su guerra de guerrillas en contra de los británicos, que probaría para la historia la utilidad del terrorismo urbano (Enders y Sandler, 2012, p. 19).

La internacionalización efectiva de las causas políticas locales por la vía del terrorismo y, más allá de ello, la consecución de verdaderos cambios políticos domésticos fueron visibles especialmente en los cincuenta y los sesenta, con las luchas anticolonialistas de Chipre y Argelia como ejemplos centrales. La campaña terrorista urbana de George Grivas buscaba atraer la atención internacional hacia la causa chipriota de unirse con Grecia y liberarse del dominio inglés. Para 1955, ya había logrado establecer un nivel de presión tal que provocó que las fuerzas británicas actuaran en contra de la comunidad buscando defenderse de los ataques. Eventualmente, se logró la independencia de Chipre y la celebración de las primeras elecciones nacionales (Hoffman, 2006, pp. 54-57).

Por otro lado, entre 1954 y 1962, la lucha independentista de Argelia se destacó al mostrar los efectos sociales que se desprenden del uso del terrorismo bajo la causa de la autodeterminación de un pueblo y de las respuestas desacertadas por parte del poder colonial regente. El Frente de Liberación Nacional (FLN) argelino desplegó una campaña de ataques que afectó a los civiles, pero que en todo caso logró acercarlo ideológicamente a la población musulmana del país ante las prácticas regulares de las fuerzas francesas para obtener información sobre el grupo, que incluían actividades de represión a la población y de tortura. Esto significó un alto costo político en Francia y finalmente desembocó en la retirada del poder franco de Argelia (Hoffman, 2006, p. 60).

Al respecto, Hoffman ofrece una reflexión que resalta la importancia del terrorismo independentista de esa época para el terrorismo moderno:

Las campañas terroristas anticolonialistas son críticas para entender la evolución y el desarrollo del terrorismo moderno contemporáneo. Fueron las primeras en reconocer el valor publicitario inherente del terrorismo y en coreografiar su violencia para una audiencia mucho más allá del sitio geográfico inmediato de sus respectivas luchas [...] la habilidad de esos grupos de movilizar simpatía y apoyo afuera de los límites de sus teatros de operación reales le enseñó una poderosa lección a otros pueblos agravados de maneras similares, quienes entonces vieron en el terrorismo un medio

efectivo de transformar conflictos que de otra manera serían locales, en asuntos internacionales. De ésta manera se sentaron las bases para la transformación del terrorismo en los últimos años de la década de 1960 de un fenómeno primariamente localizado en un problema de seguridad de proporciones globales (2006, p. 62).

Esta transformación tuvo su punta de lanza a partir de la campaña de Palestina para separarse de Israel, especialmente de la mano de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). En 1949, hacia el final de la Primera Guerra Árabe-Israelí, el exilio de la población palestina de determinados territorios por la creación del Estado de Israel se convirtió en el estandarte de la lucha por la independencia (Hoffman, 2006, p. 65). A partir de ello, las acciones de los múltiples grupos reunidos bajo la sombrilla de la OLP marcan históricamente el florecimiento de lo que ha sido llamado terrorismo transnacional, que alcanzaría su cénit de consolidación en 1968, cuando el 22 de julio tres terroristas del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), uno de los grupos constituyentes de la OLP, secuestraron un vuelo de la aerolínea El Al con ruta Roma-Tel Aviv.

Aunque el secuestro de aviones ya había sido utilizado como método de terrorismo, la toma de este vuelo tuvo varios elementos diferenciales. En primer lugar, su propósito fue eminentemente político: canjear a los pasajeros por terroristas palestinos presos en Israel. El objetivo se conquistó, ya que ese país liberó a 16 de ellos como resultado. Por otro lado, fue un acto de terrorismo apoyado por un Estado, ya que el gobierno de Argelia permitió el aterrizaje del avión en su territorio y aseguró a los secuestrados hasta que se logró un trato con Israel. Así mismo, y no con menor importancia, mostró claramente cómo el terrorismo representa una externalidad transnacional, es decir, una situación de interdependencia entre dos o más países sin compensación alguna (Hoffman, 2006, p. 63-64; Enders y Sandler, 2012, p. 51). Para la misma estrategia terrorista palestina, el éxito del secuestro del vuelo reveló que, para sus intereses, era más efectivo tener ciudadanos del mundo en su poder que matar soldados israelíes (Hoffman, 2006, p. 66).

La internacionalización de la causa palestina experimentó un notorio revés en la opinión pública mundial con el secuestro y asesinato de un grupo de once atletas israelíes durante los Juegos Olímpicos de Munich de 1972, por parte de *Black September*, otra organización asociada con la OLP. Aunque fue una misión fallida en el campo político,

representó de cierta manera un éxito mediático para la lucha palestina contra Israel al acaparar los titulares y los noticieros de los medios de comunicación alrededor del mundo. Así mismo, sirvió para evidenciar que Occidente no estaba listo para enfrentar una amenaza de seguridad de la talla y complejidad del terrorismo. Como resultado, Europa comenzó a formar unidades de contraterrorismo al interior de sus fuerzas armadas (Hoffman, 2006, p. 68).

Es así como el uso del terrorismo transnacional nutrió la notoriedad de la OLP, que a su vez alimentó las aspiraciones internacionales de otros movimientos independentistas de la época. Según señala Hoffman, “de acuerdo con la Base de Datos de Incidentes Terroristas RAND, el número de organizaciones involucradas en terrorismo internacional pasó de solamente once en 1968 a unas increíbles 55 en 1978. De este total, más de la mitad (30, o el 54%) eran movimientos etno-nacionalistas o separatistas, todos buscando copiar o capitalizar el éxito de la OLP” (2006, p. 70).

Ahora bien, para los años setenta, la sepa e interpretación revolucionaria del terrorismo se expandió de los grupos independentistas a los grupos ideológicos, cuyos exponentes más notorios fueron los comunistas marxistas leninistas de Latinoamérica y Europa Occidental (Hoffman, 2006, p. 16). Para finales de esa década, el carácter del terrorismo moderno comenzó a cambiar con el advenimiento de los ataques inspirados en la religión.

En general, el ascenso del terrorismo fundamentalista se ubica en la toma de la Embajada de Estados Unidos en Teherán, Irán, el 4 de noviembre de 1979, por parte de estudiantes. Este acto marcaría el inicio de una potente reivindicación del uso de la violencia política con motivación religiosa, lo que ha implicado efectos aún más adversos en el bienestar de las personas afectadas por dichas acciones violentas extremistas. Hoffman lo expone así: “el terrorismo motivado en parte o totalmente por un imperativo religioso, en donde la violencia es vista por sus practicantes como un deber divino o un acto sacramental, acepta medios marcadamente distintos de legitimación y justificación de los utilizados por terroristas seculares, y estos rasgos distintivos conllevan a su vez a aún mayor destrucción y matanza” (2006, p. 83).

Así, el fundamentalismo del terrorismo religioso está cimentado en la idea misma de que *el otro* es una amenaza, está del lado incorrecto de la historia y, por tanto, debe ser eliminado. Ello significa que los grupos terroristas guiados por creencias religiosas no calibran o miden sus acciones en función de la simpatía que quieren despertar entre sus personas de interés, sino con el propósito de aniquilar y aleccionar (Hoffman, 2006, p. 88). Esto no sólo es considerado necesario, sino moralmente justificable.

En esta misma línea del deber moral es en donde se encuentran el terrorismo religioso y el terrorismo suicida. La manera en la que ambas tendencias dialogan trasciende la impresión generalizada que califica a los terroristas suicidas como locos engeguados por una religión extremista; un análisis más cercano revela que los ataques suicidas son, de hecho, racionales y verdaderamente instrumentales para una causa terrorista. No sólo son efectivos⁷, letales, simples, baratos y representan menos riesgos logísticos de ejecución para el grupo terrorista, sino que son altamente intimidantes y psicológicamente poderosos entre víctimas y testigos (Hoffman, 2006, p. 131). Este vínculo de funcionalidad ha sido reforzado con la justificación religiosa de la muerte auto-inflingida, que busca elevar el significado de quitarse la vida para que quienes lo hacen en nombre de una causa política común sean mártires dignos de admiración y celebración por parte de sus pares (pp. 155-159); una distinción de especial importancia, ya que el islam prohíbe categóricamente el suicidio.

El siguiente hito en la interpretación del terrorismo son, sin duda, los ataques del 11 de septiembre de 2001, en los que 19 miembros de Al Qaeda secuestraron cuatro vuelos comerciales estadounidenses y los usaron como armas para impactar los objetivos simbólicos de las Torres Gemelas, en Nueva York; el Pentágono, en Virginia; y el Capitolio, en Washington D.C.⁸. Las pérdidas humanas, el impacto económico, las consecuencias políticas a nivel mundial y el profundo terror que se filtró en la vida cotidiana de las personas son tal vez los elementos centrales que explican el duradero efecto que el 11 de septiembre ha tenido en la psique del mundo entero. Aunados a un discurso

⁷ El caso palestino se considera una muestra clara del uso instrumental de los ataques suicidas para atacar y afectar efectivamente a un enemigo más grande y mejor armado (Hoffman, 2006, p. 155).

⁸ Este último no alcanzó su objetivo final; se estrelló en un campo abierto en Pensilvania como resultado del enfrentamiento entre los pasajeros del vuelo y los cuatro miembros de Al Qaeda a bordo. Las 44 personas a bordo, incluidos los perpetradores, murieron como consecuencia del impacto.

político liderado por Estados Unidos como principal doliente de la tragedia, que convocó a la comunidad internacional a la llamada ‘lucha contra el terror’, estos factores conllevaron a que “las personas estuvieran más dispuestas que antes a sacrificar libertad a cambio de seguridad” (Enders y Sandler, 2012, p. 1); una situación que supone un cambio notable en la lógica que gobierna la relación entre los Estados liberales democráticos y sus pueblos.

Hoy en día el terrorismo que ocupa los titulares, las aulas de clase y las discusiones al interior de gobiernos y organizaciones supranacionales sigue siendo internacional. Sus escenarios, perpetradores, víctimas, testigos y combatientes se encuentran a lo largo y ancho del planeta y generalmente no están confinados a las fronteras de un país. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Buró de Contraterrorismo del Departamento de Estado estadounidense, actualmente existen 61 organizaciones terroristas internacionales activas (2017). Por otro lado, aunque el terrorismo sea un fenómeno altamente concentrado, como ha sido señalado en la introducción de esta investigación, es innegable que rebosa los límites geográficos; una muestra clara de ello es que durante 2015 el Estado Islámico pasó de actuar en trece países a hacerlo en 28 (Institute for Economics and Peace(b), 2016, p. 4).

Es de notar, además, que el alcance internacional del terrorismo actual se apalanca en otros fenómenos e instancias internacionales. En el primer caso, se ha identificado que en territorios de influencia o dominados por grupos de crimen transnacional pululan las acciones terroristas. En el segundo, las actividades de las organizaciones terroristas en unas y otras latitudes dependen de su financiamiento, que frecuentemente se ejecuta utilizando el sistema financiero internacional (Schori Liang, 2016, p. 87).

Así las cosas, es apenas lógico que el terrorismo esté en la agenda política internacional. Pero, ¿de qué depende su posicionamiento y, por lo tanto, su urgencia para ser tratado por gobiernos e instituciones nacionales y supranacionales? De acuerdo con la teoría de John Kingdon, un problema nace cuando una condición dada diverge de lo que se podría considerar el estado ideal de las cosas, o cuando las condiciones de otros son calificadas como mejores que las propias (1995, p. 19). Así, el terrorismo es un problema susceptible de entrar en agendas políticas, ya que describe condiciones de seguridad y bienestar por debajo de lo que es considerado por personas, Estados o instituciones como ideal.

Una vez el problema es percibido como tal, situaciones como eventualidades (actos terroristas, por ejemplo) o símbolos (elementos que condensan los rasgos del problema, como el 11 de septiembre de 2001), entre otras, le dan visibilidad. No obstante, su ingreso y notoriedad en una agenda política depende de otros factores.

Para Kingdon, un tema puede entrar, salir, ascender o descender en una agenda por las llamadas ‘ventanas de política’, que implican el alineamiento de al menos dos de tres factores esenciales para el posicionamiento de asuntos: los ya mencionados problemas, las propuestas que pueden existir para tratarlos y las dinámicas políticas que los rodean (1995, p. 27, 165). Las ventanas se abren principalmente por variaciones en el reino de los problemas y/o en el flujo político (p. 174); para el caso del terrorismo, esto se traduciría en el recrudecimiento de sus síntomas a nivel mundial o en coaliciones políticas que propendan por tratarlo, por ejemplo.

Así mismo, el posicionamiento de un tema en una agenda política y, de hecho, su paso hacia la agenda de decisión se facilita cuando existen alternativas viables para solucionarlo (Kingdon, 1995, p. 144), lo cual representa un desafío para la gobernanza global como formuladora de respuestas a problemas mundiales como el terrorismo, ya que implica que para llamar la atención sobre el mismo y lograr consensos alrededor de su tratamiento debe ser más propositiva que reactiva. Esto reviste una particular importancia, teniendo en cuenta que, por sus consecuencias directas, el extremismo violento debería permanecer en la agenda de interés político internacional y, además, transitar exitosamente hacia la agenda de la toma de decisiones por parte de las instancias involucradas.

En este orden de ideas, la lucha contra el terrorismo como fenómeno internacional necesitaría de la coordinación profunda de diversos actores en los órdenes nacional y supranacional. No basta con acciones escindidas que intenten ocuparse de unos u otros planos del problema, son necesarias estrategias concertadas de cooperación que contengan acciones informadas y organizadas, en las que se traten integralmente los elementos que juegan en el uso del terrorismo y que se apalanquen en las distintas capacidades de los agentes de la escena global.

Y es que si algo es claro, incluso progresivamente con el paso del tiempo, es que los problemas de escala mundial son ya casi imposibles de solucionar individualmente por parte de uno u otro actor del sistema internacional, sin importar cuán poderoso sea. La provisión de bienes públicos globales no cuenta con el soporte de una institucionalidad con la autoridad para garantizarla, como generalmente es el caso al interior de los Estados con respecto a los bienes públicos. Allí hay instituciones capaces de reestructurar las relaciones de los individuos de sus sociedades cambiando las reglas del juego en sus interacciones en pro del bien común, al menos a nivel colectivo (Barrett, 2007, pp. 14-16).

Es así como en la arena internacional hay que suponer una alternativa a esa autoridad, que conjugue el poder y la persuasión necesarios para estimular a los jugadores a utilizar sus capacidades de cara a un bien común de envergadura mundial, como la seguridad, en el caso del enfoque temático de esta investigación. Hoy esa alternativa es la gobernanza global, la red de autoridades, herramientas e intereses que le subyacen y la cooperación internacional como vehículo para su ejercicio.

Siendo esa la situación, y a partir del andamiaje conceptual aquí planteado, es que se hace pertinente preguntarse por los factores que determinan el alcance de la gobernanza global como herramienta para plantear soluciones a problemas globales como el terrorismo.

CAPÍTULO II

TERRORISTAS Y GOBERNANZA GLOBAL: EL COMBATE QUE TRASCIENDE LA SEGURIDAD

En horas de la noche del 13 de noviembre de 2015, un grupo de nueve extremistas europeos de origen musulmán ejecutó una serie de ataques con armas de fuego y bombas en contra de civiles en la zona norte de París, Francia. Unas 136 personas murieron y otras 368 fueron heridas en los atentados, que se realizaron en seis locaciones distintas, incluyendo el Teatro Bataclan, las afueras del principal estadio de fútbol del país y varios restaurantes.

El Estado Islámico (EI) se adjudicó la autoría del ataque vía Internet, declarando que los perpetradores obedecían a la organización y señalando como motivo principal el apoyo francés a la campaña militar en su contra en Medio Oriente. Así, París entró a ser una de las 252 ciudades alrededor del mundo atacadas por el EI en 2015 (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 4). De hecho, el 38% de las muertes producto de ataques del grupo durante ese año se registraron en Francia (p. 43).

El ataque aumentó exponencialmente las cifras de víctimas mortales del terrorismo en Francia⁹ en ese año y contribuyó también al ascenso de ese indicador en Europa, en donde se registraron 487 personas más fallecidas por acciones terroristas que en 2014 (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 22). Para 2016, la Unión Europea reportó 142 víctimas fatales y 379 heridas como resultado de ataques terroristas (Europol, 2017, p. 10). De la cifra de personas fallecidas, 135 perecieron en ataques de origen yihadista (p. 22). Por otro lado, para los llamados países OECD (los Estados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) el 2015 fue el año más afectado por el terrorismo desde el 2000, al sufrir su número más alto de ataques con 731, 23% más que en su pico anterior de 592, en 2004. Un total de 21 naciones OECD tuvieron un ataque en 2015, es decir, un 62% de ellas (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 40). Al respecto, vale la pena destacar que ocho de los diez ataques de mayor letalidad en estos Estados entre 2015 y 2016 tuvieron conexión o fueron perpetrados directamente por el Estado Islámico (p. 42).

⁹ Francia pasó a registrar una muerte por terrorismo en 2014 a registrar 161 en 2015, la gran mayoría de ellas como resultado de los ataques del 13 de noviembre en París (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 21).

Ahora bien, siete de los nueve radicales autores de los ataques en París eran europeos de nacimiento. Los otros dos entraron a Europa por Grecia; uno de ellos portaba un pasaporte sirio (aunque se cree que era falso), mientras del restante no se conoce su nacionalidad. Algunos de ellos habían pasado temporadas en Siria al servicio del Estado Islámico. Hoy este perfil de extremista preocupa especialmente a las autoridades de la Unión Europea, ya que implican una amenaza de seguridad de particular gravedad: son personas que han sido adoctrinadas en la ideología prolongadamente, entrenadas militarmente en tácticas, combate y armas, e inmersas en redes de contactos frecuentemente internacionales (Europol, 2017, p. 14).

Estas son sin duda características relevantes para entender la motivación de tales actos en particular y para desarrollar análisis que permitan abordar otros de la misma naturaleza. Más allá, vale la pena contemplar si analizar los rasgos de extremistas violentos tiene un valor trascendente de cara a la gobernanza global como herramienta para formular respuestas al problema del terrorismo a nivel internacional.

Para Renate Mayntz, los problemas derivados de la globalización se dan al interior de la divergencia entre tres grandes estructuras sociales: la genética, compuesta por los actores que generan el problema particular; la de impacto, que aloja a quienes sufren los efectos de las acciones de la estructura anterior; y la regulatoria, que es la de los encargados de resolver el problema (2002, p. 3). La última cobra especial importancia, ya que es la encargada con la tarea de conciliar a autores y víctimas. En este contexto, Mayntz asegura que los problemas causados por la globalización sólo admiten soluciones en las que exista una estructura regulatoria que incluya a los causantes y a las víctimas de los problemas, ya que rara vez dichos actores coinciden de manera natural; “de hecho, éste es el propósito declarado de la gobernanza global”, afirma (2002, p. 3).










Así las cosas, comprender las características de cada estructura puede aportar al entendimiento del alcance de la gobernanza global, sus elementos y sus métodos para plantear soluciones a los problemas derivados de la globalización. A la luz de esta premisa, en el presente capítulo se revisarán los rasgos de los autores de los ataques de París de noviembre del 2015, tanto a nivel individual como a nivel estructural.

Como fue mencionado anteriormente, el grupo afiliado al Estado Islámico responsable por los atentados estaba compuesto por nueve hombres. Todos entre los 20 y los 31 años, cuatro de ellos eran belgas y otros tres eran franceses; la nacionalidad de los dos restantes es desconocida. En general, tenían antecedentes legales por crímenes menores y estaban fichados por las autoridades por indicios de radicalización o por haber viajado a Siria en los años previos al ataque. La Tabla 1 presenta algunos detalles sobre los integrantes del grupo.

En términos del perfil general de un soldado del Estado Islámico, documentos del grupo obtenidos por el Centro de Contraterrorismo de Estados Unidos en 2016 señalan que su combatiente promedio es hombre, de 26 años de edad, con nivel educativo universitario y un grado de conocimiento del islam relativamente bajo (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 49). Por su parte, la Organización de Naciones Unidas señala que en los grupos terroristas en general “la mayoría de los nuevos reclutas tienen entre 17 y 27 años, diferentes niveles educativos y distintas circunstancias sociales y económicas, lo que hace que sea aún más difícil entender y contrarrestar el atractivo del terrorismo y que a la comunidad internacional le resulte complicado responder eficazmente” (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016, p. 4).

Un belga de 28 años y ascendencia marroquí, Abdelhamid Abaaoud, ha sido identificado como el líder del grupo. Se conoce que su rol dentro del Estado Islámico era el de llevar combatientes extranjeros a Siria; así mismo, apareció en videos de propaganda del EI. Según el experto en seguridad francés Roland Jacquard, Abaaoud hizo parte de una brigada francoparlante del Estado Islámico en Raqqa, Siria (Macdonald y Bartunek, 2016). Abaaoud fue uno de cientos de nacionales de Bélgica¹⁰ que se sabe han ido a engrosar las filas de la organización en Siria. De acuerdo con reportería de Reuters, hizo parte de las decenas de jóvenes combatientes en suelo sirio provenientes del barrio Molenbeek de Bruselas, reconocido como una de las comunidades musulmanas más excluidas y radicalizadas de Europa.

¹⁰ Algunas fuentes señalan que la cifra de nacionales belgas que ha viajado a Siria para ser parte de las fuerzas del Estado Islámico es de al menos 350 (Macdonald y Bartunek, 2016). Este número se eleva a las 470 personas si se cuentan los viajes hacia Irak y Libia (Gatehouse, 2016).

 <p>Abdelhamid Abaaoud, 28 Belga, de origen marroquí, residente de Molenbeek. Fue abatido durante un enfrentamiento armado con la policía francesa en un apartamento en el distrito de Saint-Denis, días después de los ataques. Se cree que fue uno de los atacantes de la zona de restaurantes y bares, además del organizador de todo el ataque. Estuvo en Siria con el Estado Islámico.</p>	 <p>Brahim Abdeslam, 31 Belga con nacionalidad francesa, residente de Molenbeek. Se suicidó con explosivos cerca de un café en Boulevard Voltaire. Estuvo en Siria con el Estado Islámico.</p>	 <p>Chakib Akrouh, 25 Belga, de origen marroquí. Se suicidó con un chaleco explosivo durante la redada al apartamento de Saint-Denis en días posteriores al 13 de noviembre. Participó en los ataques a bares y restaurantes. Estuvo en Siria con el Estado Islámico.</p>
 <p>Omar Ismail Mostefai, 29 Francés, de origen argelino. Murió en el Teatro Bataclan, al detonar los explosivos que llevaba puestos. Estuvo en Siria con el Estado Islámico.</p>	 <p>Samy Amimour, 28 Francés. Murió en el Teatro Bataclan, al detonar los explosivos que llevaba puestos. Estuvo en Siria con el Estado Islámico.</p>	 <p>Foued Mohamed-Aggad, 23 Francés. Murió en el Teatro Bataclan, al detonar los explosivos que llevaba puestos. Estuvo en Siria con el Estado Islámico.</p>
 <p>Bilal Hadfi, 20 Francés residente en Bélgica. Murió en la rue de la Cokerie, en las inmediaciones del Estadio de Francia al detonar los explosivos que llevaba puestos. Estuvo en Siria con el Estado Islámico.</p>	 <p>Ahmad al-Mohammad, 25 Llevaba un pasaporte sirio que se cree falso. Entró a Europa por Grecia como refugiado. Murió en el Estadio de Francia al detonar los explosivos que llevaba puestos.</p>	 <p>M al-Mahmod, edad desconocida Entró a Europa por Grecia como refugiado en compañía de Ahmad al-Mohammad. Murió en el Estadio de Francia al detonar los explosivos que llevaba puestos.</p>
<p>Tabla 1. Perpetradores de los ataques de París del 13 de noviembre de 2015. Elaboración propia. Fuente: BBC (b), 2016.</p>		

Y es que, en efecto, el trasfondo comunitario de los atacantes de París es una característica imperdible para lograr un análisis integral de la genética del problema global del terrorismo en el caso. En principio es clave señalar que el Estado Islámico ha logrado reclutar combatientes de más de 80 países (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016, p. 3), con lo cual ha demostrado su capacidad de llevar su discurso del terror más allá de las fronteras de su zona de influencia. Ahora bien, como se ha mencionado, la mayoría de los integrantes del grupo eran ciudadanos europeos, ya fuera de Bélgica o de Francia. Actualmente, estos países son considerados la mayor fuente de combatientes extranjeros del EI en Europa. De acuerdo con cifras reportadas por la revista Time, entre 2012 y 2015 Bélgica fue la locación europea de donde salieron más combatientes hacia Irak y Siria (400 personas) en términos poblacionales; es decir, referente a la relación entre número de combatientes y número de habitantes (Bremmer, 2016). En términos absolutos, Francia lideraría el ranking, ya que durante el mismo periodo casi 1200 personas viajaron a esos territorios para unirse al EI (Bremmer, 2016). De los 2073 ciudadanos identificados por el gobierno para finales de 2016 como relacionados con grupos terroristas en Siria e Irak, 635 estaban viviendo en esos países y 244 habían regresado a Francia (Zerofsky, 2016).

Europol, la Oficina Europea de Policía, cree que más de cinco mil personas salieron de la Unión hacia áreas de conflicto en Irak y Siria en 2016 (2017, p. 12). Aunque este movimiento ha disminuido respecto a años anteriores, la entidad prevé que un mayor debilitamiento militar del Estado Islámico en su zona de operaciones provocará el regreso progresivo de aquellos individuos, lo cual representa un riesgo, ya que podrían fortalecer movimientos yihadistas a nivel doméstico (Europol, 2017, p. 7). En términos generales, se percibe que la actividad del terrorismo yihadista en la Unión Europea se mantiene alta y con perspectivas de continuar elevándose; en 2016 se dieron 718 arrestos en materia de extremismo violento en la Unión, un número que ha ido en notorio ascenso desde 2012, cuando se registraron solamente 159 (Europol, 2017, p. 22).

¿A qué se debe esta marcada tendencia de radicalización y extremismo en lugares tan lejanos y distintos de la zona del conflicto? Para muchos no es sorprendente, teniendo en cuenta que tanto Bélgica como Francia son hogar de grandes poblaciones musulmanas, cuyas comunidades frecuentemente están inmersas en situaciones socioeconómicas

desfavorables y experimentan una suerte de aislamiento social. Este es el caso del ya mencionado Molenbeek belga, en el cual residían al menos dos de los extremistas de los ataques de París, y de los *banlieues* o suburbios franceses, como Saint-Denis, en París, que sirvió de escondite para dos de los perpetradores sobrevivientes de los atentados que serían abatidos por fuerzas francesas en una redada días después.

El ejercicio analítico del *Global Terrorism Index 2016* arrojó que en los países OECD (como Francia y Bélgica) existe una correlación significativa entre el nivel de acciones terroristas y factores sociales como el desempleo juvenil, la falta de confianza en la prensa y la democracia, la criminalidad vinculada con las drogas y una actitud negativa generalizada hacia la inmigración (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 71). El ambiente social descrito en dichos factores hace eco a los elementos predominantes en contextos en donde se da el tránsito de la radicalización a la militancia violenta de corte yihadista: pobreza, desempleo, delincuencia juvenil y marginalización¹¹ (Maggiolini y Varvelli, 2016, p. 81).

Saint-Denis, por ejemplo, parece ajustarse al panorama. Patrick Aeberhard, cardiólogo y cofundador de Médicos sin Fronteras, tenía un consultorio en el barrio durante la época de los ataques, ubicado en la misma calle de la casa en la cual encontraron a los dos extremistas mencionados previamente. Arberhard, que ha ejercido su profesión en países presas de profundos conflictos como Afganistán, Líbano, Etiopía, Ruanda y El Salvador, señala que “en Saint-Denis hay unas 80 nacionalidades diferentes. Así que ya no es una ciudad de origen francés, ni siquiera de origen francés pobre. Es una ciudad cosmopolita, pero con mucha tensión. El 25% de su población no trabaja. El 30% de la población vota. Es un problema real” (Schwartz, 2015, p. 26).

En general, el tema de los factores que pueden considerarse raíces del extremismo divide a los analistas. Algunos aseguran que las motivaciones personales parecen tener más peso que un motivo político como tal para que se ‘cree’ un terrorista. Para el caso específico de los combatientes extranjeros del Estado Islámico, el mismo *Global Terrorism Index* sigue dicha línea: “un tema clave ha sido un fuerte sentido de aislamiento y una

¹¹ Otros factores específicamente relacionados con el islam incluyen la influencia de redes de hermandades islamistas y la ideología salafista (Maggiolini y Varvelli, 2016, p. 81).

dificultad percibida para asimilar la cultura occidental” (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 49).

Aunque concuerda con la perspectiva que le da prelación a las razones personales sobre las políticas en el proceso de radicalización, el académico francés Olivier Roy cuestiona vehementemente la importancia real que en la materia juegan esas suposiciones generales sobre la población musulmana en Occidente hoy en día (incapacidad de integrarse a esas sociedades y al sistema internacional, y sentimiento de exclusión). Para él, los yihadistas de hoy son la segunda y tercera generación de inmigrantes y las personas convertidas al islam que comparten un sentimiento de ruptura; los primeros con la cultura de sus padres y los segundos con su cultura de origen. Así las cosas, se da entonces “una islamización de la radicalización, no una radicalización del islam” (en Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 83). Roy llega incluso a afirmar que “la radicalización es una revuelta juvenil en contra de la sociedad, no es la insurrección de una comunidad musulmana víctima de la pobreza y el racismo” (Jacinto, 2016).

En esta línea, Tareq Oubrou, rector de la mezquita de Bordeaux, considera que el estigma alrededor del islam en Francia hace que los jóvenes lo vean como una manera de rebelarse contra la sociedad (Zerofsky, 2016). Por otro lado, el hecho de que el 40% de los radicales en el país sean conversos al islam (Zerofsky, 2016) también se alinea con la propuesta de análisis de Roy. Este enfoque es criticado frecuentemente con el argumento de que no es suficientemente sólido para explicar el yihadismo.

Para otros, sí hay un amplio espectro de condiciones sociales que pueden conducir a la marginalización y, eventualmente, a la radicalización. Esta suele ser la perspectiva de las entidades gubernamentales¹². Cercanas a esa orilla se encuentran posiciones como la del politólogo francés Gilles Kepel, para quien la razón que subyace en el fenómeno actual de radicalización violenta del islam es el salafismo (Maggiolini y Varvelli, 2016, p. 83): una corriente ideológica del islam sunita que busca emular las prácticas de Mahoma y las primeras generaciones musulmanas por considerarlas más puras (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 11).

¹² Ver, por ejemplo, Centro Europeo para la Estrategia Política, 2016.

No obstante, algunos inmersos en el contacto directo con la radicalización cuestionan las posiciones que resaltan el rol que cumpliría la religión en la violencia yihadista. Por ejemplo, Marik Fetouh, de la alcaldía de Bordeaux y quien colabora en la administración de una iniciativa local de prevención, señala que los esfuerzos de desradicalización en la ciudad empezaron “con la idea de que la religión jugaría un papel significativo”, pero eventualmente observaron que los jóvenes no se radicalizan por motivos religiosos, ya que en general no conocen el islam. Incluso, provienen de familias apenas observantes de la ley islámica o, de hecho, que no son musulmanas en su cultura (Zerofsky, 2016).

Bajo una u otra perspectiva, en todo caso, se destaca la búsqueda de identidad. “El yihad”, afirman los doctores Paolo Maggiolini y Arturo Varvelli, del *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, “es diferente a otras ideologías radicales militantes porque aspiran a ofrecer a sus adeptos un nuevo comienzo, una identidad más pura y una misión clara en éste mundo y en la vida más allá de la muerte” (2016, p. 81). Además, la adopción de una identidad colectiva refuerza la radicalización, ya que conduce a la formación de prejuicios (Tajfel en Berger, 2017, p. 11).

Este marco de referencia permite profundizar más en la genética del problema global del terrorismo, tanto en el caso de los atentados de París como en el del terrorismo como un mal público global, al tomar las características particulares de los perpetradores de los ataques y ubicarlas en escenarios más amplios. No hay seguridad rotunda sobre la naturaleza de las razones que impulsaron a los nueve atacantes de París a unirse al Estado Islámico. No obstante, la realidad observable muestra algunos factores en común entre ellos: eran jóvenes adultos de no más de 30 años, de ascendencia musulmana y nacionalidad europea, con antecedentes judiciales por crímenes comunes menores y contextos de vida sociales y económicos aparentemente desfavorecidos.

Estos factores pueden ser indicativos de cualquiera de las perspectivas previamente expuestas sobre las motivaciones de la radicalización en el marco del terrorismo hoy en día: personales, para romper con la tradición de sus padres o con la sociedad europea, o ligadas a marcos de mayor orden, como la religión o el contexto social. En todo caso, estos individuos decidieron adoptar la oferta de identidad del Estado Islámico, que vende un

sentido de colectividad y propósito: luchar por el establecimiento de un único califato musulmán en el mundo, en el que se viva bajo estricta observación de la ley islámica. Ulteriormente, el EI aspira a conquistar el mundo para propagar el islam como única verdad y forma de vida. Para ello, tendrá que eliminar a todo quien sea divergente: musulmanes chiitas, creyentes de otras religiones, occidentales, etc.

En efecto, es este enfrentamiento el que hace las veces de pilar de la identidad del Estado Islámico: ellos, los musulmanes sunitas observantes del islam original, perseverantes, valientes, escogidos y guiados por Dios (Berger, 2017, p. 7), se enfrentan a los musulmanes que rechazan el islam verdadero, aceptan coexistir con no creyentes, legitiman modelos políticos que no contemplan la religión y son traicioneros (p. 9). Esta oposición en el corazón de la narrativa¹³ relaciona a ambas partes en una dicotomía en la cual 1. Los rasgos, creencias y prácticas de esos *otros* representan una amenaza directa para el grupo y para las personas en sus zonas de influencia que se identifican como sunitas (Berger, 2017, p. 3) y 2. Los rasgos, creencias y prácticas del EI lo convierten en la solución para esa amenaza, generalmente mediante el uso de la violencia (p. 10).

Esta identidad encaja con los rasgos que definen al llamado terrorismo islamista, que se guía por la necesidad de eliminar a los enemigos de su causa e identifica al terrorista como un guerrero que opta ineludiblemente por la violencia como un mecanismo de defensa ante un enemigo depredador (Hoffman, 2006, p. 93).

Al respecto, ya se ha explicado previamente la intrincada relación entre política y violencia y cómo juega para configurar lo que se ha considerado históricamente como terrorismo, pero vale la pena retomar este elemento para resaltar cómo la radicalización puede desembocar (con independencia de sus raíces) en la violencia extremista. Hoffman ha ilustrado dicha relación:

El terrorismo es en donde la política y la violencia intersectan con la esperanza de traer poder. Todos los tipos de terrorismo involucran la búsqueda del poder: del poder para dominar y coercer, para intimidar y controlar y en últimas para efectuar

¹³ Este mensaje tiene un papel crítico y central en la propaganda del Estado Islámico, especialmente después de la seguidilla de golpes militares y territoriales que ha sufrido en los últimos años. En 2016, el grupo cambió la retórica del islam victorioso del califato mundial por una en la cual los musulmanes sunitas están bajo ataque de una alianza entre musulmanes chiitas, Occidente y judíos que buscan su erradicación (Europol, 2017, p. 31).

el cambio político fundamental. La violencia (o la amenaza de la violencia) es por lo tanto el *sine qua non* de los terroristas, quienes están inquebrantablemente convencidos de que sólo a través de la violencia su causa puede triunfar y se pueden conseguir sus objetivos políticos de largo plazo (2006, p. 254).

De esta manera, ya sea por motivaciones personales derivadas de una ruptura con la cultura que los enmarca o porque son interceptados por doctrinas extremistas a nivel local, quienes se radicalizan hasta el punto de la violencia contribuyen a un objetivo ulterior que es eminentemente político. En el caso del que se ocupa este estudio, es claro que el efecto deseado con el ejercicio del terrorismo en una ciudad Occidental icónica como la capital francesa es político. Como señala Will McCants (2015), atentados contra civiles como los de París están diseñados para forzar a los gobiernos a cambiar sus políticas, ya sea hacia el desescalamiento de acciones, como la disminución de los ataques aéreos por parte del gobierno francés en el Medio Oriente, o el refuerzo de las mismas, que potencialmente puede favorecer el reclutamiento de militantes o la simpatía hacia el Estado Islámico y su causa.

Ahora bien, la relación directa entre los autores de los ataques de París y el Estado Islámico es útil para entender no sólo la genética del problema del terrorismo (tanto a nivel del caso como a nivel del fenómeno global), sino también para tener pistas sobre la oportunidad de resolución que tiene a través de respuestas formuladas desde la gobernanza global. Esto se debe a que los atentados dan cuenta de un problema de alcance global a partir de uno de sus exponentes más prominentes en la actualidad.

En primera instancia, es necesario revisar brevemente la historia del Estado Islámico para ubicar algunos elementos que lo hacen protagonista del problema del terrorismo. De acuerdo con un extensivo informe de la RAND Corporation que analiza el EI a partir de 140 documentos del grupo obtenidos por la inteligencia estadounidense y que fueron recientemente puestos en conocimiento público, sus orígenes pueden ser rastreados hasta finales de la década de los noventa en Jordania. Posteriormente, hacia 2002, comenzó sus operaciones en Irak como 'Al Qaeda en Irak' y saltó a la luz pública después de la invasión de Estados Unidos al país en 2003, como uno de varios grupos insurgentes de carácter sunita que buscaban tanto la expulsión de las fuerzas norteamericanas, como atacar a los musulmanes chiitas (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 1), quienes constituían la mayoría de la población iraquí y que después de la remoción

del poder de Saddam Hussein y su gobierno fueron puestos a la cabeza del país por Estados Unidos, en contravía de lo que había sido la estructura política del país por años (p. 13). El grupo operó con este modelo insurgente principalmente entre 2004 y 2006.

Hacia finales de 2006 pasaría a llamarse el ‘Estado Islámico en Irak’, después de la muerte de su líder, el jordano Abu Musab al-Zarqawi, y una vez sus seguidores se unieron a varios aliados (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 1) y proclamaron como líder por primera vez a un iraquí: Hamid Dawud Khalil al-Zawi, conocido como Abu Umar al-Baghdadi¹⁴ (p. 17). La nueva asociación replicó en el país el modelo de organización ramificada que Al Qaeda implementó a nivel internacional, con lo cual comenzó procesos de construcción estatal (p. 252).

Para 2007, el Estado Islámico en Irak trasladó el grueso de sus operaciones hacia el norte del país al encontrarse con una fuerte oposición de la población civil y de grupos sunitas en territorios en donde había mantenido control previamente. Así, estableció dominio sobre la capital de la gobernación de Ninewa y segunda ciudad más grande de Irak: Mosul (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 23).

Su internacionalización se inició en 2011 con la capitalización del conflicto armado en Siria entre las fuerzas del gobierno de Bashar al-Asad y milicias rebeldes, mediante el envío de combatientes bajo la bandera del grupo ‘Jabnat al-Nusra’. Se conoce que a raíz de diferencias con el liderazgo de al-Nusra, el Estado Islámico en Irak comenzó a operar directamente en suelo sirio con el nombre ‘Estado Islámico en Irak y Siria’ (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 3), logrando conquistar el oriente del país y tomándose la ciudad de Raqqa, que se convertiría en su capital administrativa.

Después de victorias territoriales importantes en Irak, en junio de 2014, desde una mezquita en Mosul hoy destruida, Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai, mejor conocido como Abu Bakr al-Baghdadi, se declaró líder del Estado Islámico y proclamó el objetivo último de la creación de un califato musulmán mundial (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 3). Con esto, proyectó las aspiraciones del grupo más allá de las fronteras de Irak y Siria.

Para 2015, el Estado Islámico declaró la posesión de 33 provincias en el Medio Oriente: diez en Irak, siete en Siria, dos en la zona fronteriza entre ambos países, seis en

¹⁴ Se cree que falleció en abril de 2010.

Yemen, tres en Libia, una en Arabia Saudita, una en Argelia, una en Afganistán-Pakistán y una en Nigeria (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 261). Cálculos sobre sus territorios en Irak, Siria y Libia arrojan que suman el tamaño de Grecia y una población de ocho millones de personas (Welch, 2016). No obstante, el EI viene perdiendo territorios desde ese mismo año por las medidas militares lideradas y apoyadas de la llamada coalición de Occidente en la zona.

Hoy el Estado Islámico está lejos de ser el proto-Estado que llegó a ser en su culmen. Progresivamente ha perdido control militar y territorial de las dos ciudades claves que logró tener en Irak y Siria (Mosul y Raqqa) a manos de las milicias locales apoyadas por Estados Unidos y de los ataques aéreos de la coalición. Estas regresiones han abonado a las pérdidas espaciales del EI, que hoy conserva solamente un tercio del territorio que solía tener en su mejor momento, de acuerdo con autoridades estadounidenses de inteligencia y contraterrorismo, que también reportan pérdidas de combatientes del orden de los 60 mil muertos desde junio de 2014, incluyendo líderes del grupo (Hubbard y Schmitt, 2017). La Organización de Naciones Unidas reporta que entre enero de 2016 y mayo de 2017, los combatientes del Estado Islámico se redujeron a un número entre los 12 mil y 20 mil (Secretary General of the United Nations, 2017, p. 2). Por su parte, la Coalición Global contra *Daesh* (el nombre árabe del Estado Islámico) señala que a mayo de 2017 el grupo ha perdido el 70% del territorio que solía controlar en Irak hacia agosto de 2014, así como el 51% en Siria (2017, b).

Esto, en todo caso, no significa que el EI no mantenga dominio sobre ciertos sectores de ambas urbes y que no tengan otros sitios seguros para operar, como poblaciones en Anbar, en Irak, y a lo largo del valle del Río Éufrates, en Siria (Hubbard y Schmitt, 2017). Tampoco significa que su poderío haya desaparecido y que no pueda volver a ampliarse. En palabras del analista Hassan Hassan, del Instituto Tahrir para la Política de Medio Oriente en Washington (Estados Unidos), “su proyecto de construcción estatal ha terminado, no hay más califato y eso disminuirá el apoyo y el reclutamiento. Pero el Estado Islámico hoy es una organización internacional. Su liderazgo y su habilidad para recuperar su tamaño aún están ahí” (en Hubbard y Schmitt, 2017).

Altos oficiales de las fuerzas estadounidenses involucradas en la ofensiva contra el EI concuerdan en que el mundo no logra aún dimensionar el tamaño y el poder del grupo,

teniendo en cuenta que, aún con los golpes militares recibidos y las pérdidas mencionadas, es capaz de desarrollar ataques efectivos en Irak y Siria. De acuerdo con cifras del Centro de Combate del Terrorismo en West Point, la Academia Militar de Estados Unidos, el Estado Islámico ha ejecutado casi 1500 ataques en 16 ciudades de esos dos países del Medio Oriente aun habiendo perdido control sobre ellas (Hubbard y Schmitt, 2017). Así mismo, ha llevado a cabo ataques a nivel internacional, ya sea ejecutados por ellos a través de células (como en el caso de París) o inspirados por su maquinaria de propaganda en redes sociales y medios de comunicación propios¹⁵. Por otro lado, aunque pareciera que el Estado Islámico está perdiendo su guerra militar, puede estar ganando otra de igual importancia al introducir un sentimiento anti-musulmán en Occidente con su extremismo violento, especialmente en el territorio de la política (Vick, 2016, p. 6).

Una visión panorámica de su historia evidencia que las características fundamentales a las que ha dado continuidad a lo largo de sus distintas etapas son la observación de las premisas de un islam temprano, el uso de la violencia indiscriminada en contra de civiles musulmanes chiitas, la creencia en eliminar a aquellos que considera apóstatas o enemigos (por pertenecer a religiones distintas al islam) y la visión de que el yihad violento es necesario (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 249).

El componente histórico aquí consignado pone de manifiesto que el Estado Islámico es, en efecto, una organización internacional con capacidad de acción y, notoriamente, de adaptación. De ser uno de tantos grupos insurgentes en un Irak inestable pasó a ser uno de los dos grupos terroristas más letales a nivel mundial¹⁶, con presencia en múltiples países en su zona de influencia y en otras regiones del mundo de su interés, como Europa.

Ahora bien, en segundo lugar cabe conocer las generalidades operativas del Estado Islámico como parte de su genética como problema derivado de la globalización. En materia de financiación, el petróleo es su mayor fuente de ganancias, lo que lo hace el grupo terrorista más rico del mundo. Su lucro no sólo se deriva del control sobre territorios

¹⁵ El Estado Islámico opera medios de comunicación propios en varios idiomas, especialmente publicaciones impresas y digitales, como la revista *Rumiyah*. Así mismo, cuenta con medios de comunicación que se presentan como fuentes de información independientes emitiendo desde los territorios del EI, pero que son parte del grupo. Los casos notorios son la Agencia de Noticias A'maq y Radio al-Bayan (Europol, 2017, p. 30).

¹⁶ De acuerdo con la medición del Global Terrorism Index 2016, en 2015 el Estado Islámico superó a Boko Haram en número de muertes provocadas por terrorismo alrededor del mundo: 6141 (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 50).

petroleros en Irak y Siria, sino de un esquema de explotación de la industria que abarca tanto yacimientos como operaciones de transporte del crudo (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 257). De esta manera, el EI no necesita de recursos externos para sobrevivir, ya que su sustento (que también incluye el cobro de impuestos, la extorsión, los pagos de rescate por secuestros y el tráfico de antigüedades) es generado a partir de actividades ejecutadas por el grupo mismo (p. 255).

Aun a pesar de esa independencia, sus ingresos han decaído notablemente. Se conoce que en 2015 percibió ingresos por 500 millones de dólares por petróleo y productos derivados; no obstante, la cifra se redujo en un 50% hacia febrero de 2017, principalmente por cuenta de ataques militares de la coalición a la infraestructura petrolera utilizada para el lucro del grupo (Secretary General of the United Nations, 2017, p. 3).

En su composición, el Estado Islámico se destaca por lograr un alto grado de militancia extranjera; una tendencia que es preocupante, ya que registros de la organización señalan que estos combatientes han sido entrenados militarmente y han tenido oportunidad de integrarse a redes terroristas, lo cual los convierte en una amenaza para sus países de origen si regresan a ellos (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 267). Además, podrían potencialmente radicalizar poblaciones musulmanas moderadas en dichos Estados (p. 267), como estima también Europol (2017) y ha sido mencionado anteriormente.

La tendencia cobra particular importancia en el caso de los ataques de París, ya que sus perpetradores eran combatientes extranjeros que fueron a Siria a unirse a las filas del EI y regresaron a las comunidades de donde provenían, en Europa. De acuerdo con autoridades francesas, militantes del Estado Islámico comenzaron a organizarse en suelo europeo once meses antes de los hechos del 13 de noviembre (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 269). Incluso, el mismo Abdelhamid Abaaoud dijo en una entrevista a una revista de propaganda del grupo que había viajado desde Siria hacia Europa y dentro del continente sin mayores problemas durante 2015 (Macdonald y Bartunek, 2016).

En gran parte, esta capacidad de reclutamiento internacional del Estado Islámico se deriva de una robusta arquitectura de comunicaciones y propaganda. El grupo ha utilizado las redes sociales para difundir su mensaje a nivel mundial, con productos de comunicación

de gran calidad técnica y diversidad de formatos (videos, artículos, fotografías, etc.), así como herramientas tecnológicas de comunicación encriptada (Europol, 2017, p. 29). Esta mundialización de su mensaje a través de plataformas digitales también ha jugado un papel importante en su relación con simpatizantes y adeptos en lugares lejanos de su zona de influencia directa en Irak y Siria, ya que les permite entrar en contacto directo para inspirarlos y guiarlos en miras de que se involucren en actos de terrorismo en sus contextos locales (p. 13).

Así las cosas, la sofisticación del modelo operativo del Estado Islámico, especialmente los elementos administrativos, de reclutamiento y de propaganda, habla directamente de las posibilidades que un mundo globalizado le ha dado al terrorismo internacional. El ejemplo insignia de ello es el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para difundir el mensaje de la radicalización y el extremismo violento en unas y otras latitudes, pero no le quita importancia a elementos claves como la libre circulación de personas dentro de Europa bajo el Acuerdo de Schengen, o a la relación entre grupos terroristas y organizaciones de crimen transnacional para generar recursos.

Para hacer frente a ese fenómeno, la RAND Corporation recomienda que se mejoren los controles fronterizos en países que se ubican en las rutas de tránsito desde y hacia Siria e Irak, se haga un mayor escrutinio de personas que sean consideradas combatientes extranjeros potenciales en sus naciones y exista una mayor colaboración entre las entidades de inteligencia y de cumplimiento de la ley (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 268). Instituciones de envergadura regional, como el Centro Europeo para la Estrategia Política de la Comisión Europea, concuerdan con medidas como estas¹⁷, notoriamente apoyadas en la gobernanza global, para hacerle frente no sólo al terrorismo del Estado Islámico sino al terrorismo internacional en general (2016, p. 2).

Al inicio del capítulo se ha afirmado que las características de los autores de hechos terroristas pueden dar indicios sobre las oportunidades de resolución con herramientas de gobernanza global de un problema derivado de la globalización, como el terrorismo. Esta relación habla, ulteriormente, del alcance de la gobernanza global para plantear soluciones

¹⁷ El Centro Europeo para la Estrategia Política, dependiente de la Comisión Europea, reconoce que el intercambio de información entre países de la Unión es crítico, así como lo es la cooperación. Con el caso de los ataques del 11 de septiembre de 2001 como referencia, el Centro señala que Europa debería ver que “la mayor lección de integrar y coordinar mejor a través de varios campos de política pública que tienen que ver con la seguridad parece ser necesaria para prevenir futuros ataques” (2016, p. 2).

a los problemas globales. En ese orden de ideas, es posible afirmar que los rasgos definitorios de los perpetradores de actos terroristas de inspiración islamista yihadista, como los de los ataques de París del 13 de noviembre de 2015 y los ejecutados por el Estado Islámico, limitan las respuestas formuladas desde la gobernanza global.

A continuación se resumen los aspectos clave que retan la capacidad de la gobernanza global como generadora de soluciones a problemas de envergadura mundial, que ya han sido expuestos en el presente apartado.

1. Los autores de los atentados de París, así como otros extremistas islamistas que han incursionado en ataques terroristas en el continente, son nacionales europeos. La libertad de tránsito de la que gozan representa un enorme reto, ya que requiere un grado importante de cooperación entre unos y otros países en miras de evitar que siga agravándose como riesgo de seguridad. Dicha cooperación incluye, por ejemplo, el intercambio de información de movimientos migratorios y fronterizos, así como de bases de datos de personas radicalizadas o en riesgo de radicalización. Esta horizontalización de la información vinculada con la seguridad ha probado ser de dificultad para Europa; no es gratuito que sea una de las recomendaciones más reiteradas a los gobiernos nacionales desde instancias de la Unión Europea, por ejemplo. Por otro lado, el dilema de las fronteras invoca también al fortalecimiento de las autoridades nacionales, regionales y de la Unión Europea que se relacionen con el flujo de personas al interior, desde y hacia Europa.

2. Los autores de los atentados de París y otras locaciones afectadas por el terrorismo yihadista son individuos radicalizados hasta el punto del extremismo violento. Este salto de las creencias ideológicas a la militancia supone un desafío para las respuestas de gobernanza global desde varios puntos de vista, ya que para ser integrales y efectivas deben ocuparse tanto de las razones de la radicalización (con iniciativas de prevención), como de sus resultados cuando incurren en actos violentos (con acciones de contención y eliminación del riesgo).

3. Los autores de los atentados de París pertenecían al Estado Islámico. Este factor por sí sólo tiene grandes implicaciones en el alcance de las respuestas formuladas desde la gobernanza global, ya que conjura la violencia yihadista, la solidez de una organización internacional, un carácter altamente adaptativo a la coyuntura de turno para protegerse o aumentar su influencia y poder, riqueza e independencia financiera de fuentes externas, una

gran capacidad de reclutamiento a nivel local e internacional y un sofisticado aparato de comunicaciones. Frente a ello, una vez más la cooperación internacional es crítica, al igual que otras manifestaciones de la gobernanza global, como la negociación de intereses nacionales en instituciones intergubernamentales regionales e internacionales en pro del bienestar general de la sociedad civil, o la creación de espacios para la generación de consensos alrededor de conflictos comunes que no pueden ser resueltos individualmente por los actores del sistema internacional.

En el Capítulo III se estudiarán las características de las víctimas del mal público global del terrorismo, a partir del caso de los ataques de París, en miras de sondear si pueden influir o no en el alcance de la gobernanza global como herramienta para plantear soluciones a problemas globales en la actualidad.

CAPÍTULO III

VÍCTIMAS Y GOBERNANZA GLOBAL: LA PARADOJA DEL TERRORISMO

En el capítulo anterior se analizaron los rasgos individuales y estructurales de los autores de los ataques de París del 13 de noviembre del 2015. Se concluyó que algunos de esos rasgos, como la nacionalidad europea, la radicalización hasta el punto del extremismo violento y la pertenencia a un grupo terrorista internacional, como el Estado Islámico (EI), representan obstáculos para el alcance de la gobernanza global como formuladora de soluciones tanto al conflicto específico del caso, como al problema global del terrorismo.

Como fue planteado, además de una estructura genética que agrupa a los autores de un problema derivado de la globalización, existe una estructura de impacto. En ella se encuentran quienes reciben los efectos de las acciones de la estructura genética, que en el caso de estudio de esta investigación son víctimas de una acción violenta de gran escala. Partiendo de la misma línea de análisis, a continuación se profundizará en las características de las personas y entidades políticas impactadas por los ataques de París.

El primer rasgo que salta a la vista es que las víctimas directas fueron civiles. Se reporta que murieron más de 130 personas y cerca de 370 resultaron heridas en los seis lugares que fueron blanco de los atentados. De acuerdo con el *Global Terrorism Index 2016*, los civiles fueron el grupo demográfico más afectado por el terrorismo alrededor del mundo durante 2015 frente a otros como militares, políticos o figuras religiosas, con un total de 12576 muertes (Institute for Economics and Peace b, 2016, p. 23). Y es que entre 2000 y 2015 las muertes de civiles por terrorismo a nivel global aumentaron en un 550% (p. 40).

Por su parte, hoy en la Unión Europea tanto individuos como grupos pequeños y multitudes son considerados blancos por extremistas yihadistas (Europol, 2017, p. 6). Esta tendencia es relevante en la medida en la que las aglomeraciones de personas generalmente están compuestas por civiles. A su vez, el Institute for Economics and Peace afirma que en 2015 el 43% de las muertes causadas por el Estado Islámico en el mundo fueron de civiles (b, 2016, p. 52), incluyendo víctimas en países de Occidente, como Francia.

En el caso específico de los ataques de París, se conoce que las víctimas fatales provenían de 18 naciones (CNN, 2015; The Guardian, 2015), lo que contribuye al carácter

internacional de los atentados teniendo en cuenta que un incidente de terrorismo se considera transnacional cuando se da en un país y sus perpetradores, víctimas o audiencias son ciudadanos de otro (Enders y Sandler, 2012, p. 8).

Vale la pena resaltar que la naturaleza civil de las víctimas es una característica importante, pero no definitoria en sí misma, considerando que las personas fallecidas y heridas en ataques recientes en Francia, como el tiroteo en el semanario Charlie Hebdo¹⁸, también lo eran. El elemento que sí puede distinguir los ataques de noviembre es que las víctimas eran personas haciendo uso regular del espacio público, en contraste con aquellas de Charlie Hebdo, que eran periodistas fichados por Al-Qaeda en la Península Arábiga por su tratamiento del islam y de su profeta, Mahoma, en las páginas de la revista. Aunque ambos incidentes infundieron temor entre la opinión pública a nivel local y más allá de las fronteras de Francia, los sucesos de noviembre pudieron magnificar la sensación de inseguridad al darse en escenarios como restaurantes y lugares de entretenimiento, utilizados libremente por todo tipo de personas.

Ahora bien, Francia como país fue percibido también como víctima del terrorismo internacional del Estado Islámico con los ataques. Al atribuirse la autoría de los mismos, el EI señaló que eran un acto de venganza por la participación francesa en las operaciones militares a sus fuerzas en Medio Oriente¹⁹. Con ello se transmitió el mensaje de que la población civil del país estaba pagando por las acciones de su gobierno.

En todo caso, aún con un móvil declarado por el EI, políticos y analistas interpretan que los atentados fueron un ataque directo a los valores estandarte de la sociedad francesa (y de las sociedades de Occidente, en general): apertura, libertad, democracia y respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho (Legrain, 2015; European Council, 2015). Por ejemplo, para Camille Grand, quien durante la época de los ataques dirigía la Fundación para la Investigación Estratégica, un centro de pensamiento en París, Francia es

¹⁸ El 7 de enero de 2015, dos hombres armados pertenecientes a Al-Qaeda en la Península Arábiga, los afiliados de Al-Qaeda en Yemen, entraron a las oficinas de la revista semanal de sátira Charlie Hebdo, en París, y dispararon al equipo de trabajo, lo que resultó en doce personas muertas y once heridas. Se cree que la motivación del ataque fue la línea editorial de la revista, que durante años usó su humor satírico y posición antirreligiosa para referirse al islam. Los extremistas, los hermanos Saïd y Chérif Kouachi, nacidos en la capital francesa y de ascendencia tunecina, fueron encontrados días después y abatidos en un tiroteo con las autoridades galas.

¹⁹ Este argumento seguiría siendo utilizado por el Estado Islámico durante 2016 en su propaganda. Se sabe que el grupo le ha dicho a sus simpatizantes y afiliados que busquen justicia retributiva de Occidente por los ataques desplegados por parte de lo que llaman una “alianza internacional anti-EI” (Europol, 2017, p. 31).

un blanco de alto valor simbólico para el terrorismo islámico no sólo por su fuerte política exterior contra el yihadismo, sino por su secularismo característico (The Economist, 2015).

Otros aseguran que la violencia extremista del Estado Islámico no era meramente de retaliación o puramente ideológica, sino instrumental. Para el politólogo Gilles Kepel, el objetivo ulterior detrás de los ataques del grupo en Europa es provocar reacciones negativas de la población hacia los musulmanes y, con ello, reclutar a más combatientes para su causa (The Economist, 2015). Otros agregan que también se buscó provocar enfrentamientos entre los mismos europeos (Legrain, 2015).

En este marco, Francia es un escenario ideal para dicha estrategia, teniendo en cuenta que tiene la minoría musulmana más grande del continente, de entre cinco y seis millones de personas, y que muchas de ellas habitan en las comunidades desfavorecidas de los *banlieues*, que rodean la mayoría de las ciudades en el país (The Economist, 2015).

Dicho enfoque abre una discusión interesante, ya que permite explorar otra posible característica de una sociedad víctima o potencialmente víctima del terrorismo: su posición ante aquellos que podrían ser radicalizados.

En el caso francés, las tensiones raciales relacionadas con la fe tienen raíces en su secularismo, el conocido *laïcité*, en el cual se han fundamentado disposiciones legales como la que prohíbe la presencia y uso de símbolos religiosos en los colegios y en instituciones gubernamentales (Zivny, 2016, p. 24). El *laïcité* ha derivado en *anticommunautarisme*, un concepto que desde la década de los noventa se ha usado en el discurso político nacional para representar la creencia popular de que no se deberían hacer excepciones para las minorías en Francia, ya que la misma Constitución señala que todos los ciudadanos franceses son iguales ante la ley, sin distinción de origen, raza o religión (p. 24). En concordancia, el gobierno sólo reconoce la identidad civil, con lo cual los ciudadanos son primero franceses antes que otra cosa (p. 24), de manera tal que las excepciones hacia un segmento de la sociedad por su calidad de minoría no son admisibles.

Con ese marco se han formulado políticas públicas como la de inmigración, que actualmente implica para quienes llegan al país la firma de una especie de contrato, que incluye la provisión de educación en el idioma y los valores de la sociedad francesa, con el objetivo de estimular la adopción de la nueva cultura (Zivny, 2016, p. 25).

Así las cosas, los inmigrantes experimentan una presión institucionalizada para acoplarse a los comportamientos y tradiciones francesas. Aun así, zonas con habitantes predominantemente extranjeros como los banlieues siguen existiendo, hasta el punto de ser sociedades foráneas en suelo francés, lo cual dificulta la integración de los inmigrantes o descendientes de inmigrantes y puede contribuir a la visión de que existen *otros* al interior de una misma sociedad (Zivny, 2016, p. 25).

Esta separación es, sin duda, problemática. En palabras de uno de los sobrevivientes de los ataques del 13 de noviembre, el país está en decadencia y ello se manifiesta en “el hecho de que Francia, poco a poco, ya no cree en nada en común” (Schwartz, 2015, p. 27). Incluso, otros identifican la ruptura como un punto a favor de la ideología del Estado Islámico y su reclutamiento de simpatizantes y colaboradores: “la interpretación francesa actual del laicité puede dar la impresión de que no tienes derecho a ser musulmán; debes elegir entre Francia y el islam. Eso es exactamente lo que *Daesh* (nombre árabe del EI) dice”, señala Tareq Oubrou, rector de la gran mezquita de Bordeaux (Zerofsky, 2016).

Y es que el sentir de las personas en su cotidianidad puede variar ante la ocurrencia de un acto de terrorismo. Un doctor que asistió en un hospital a víctimas heridas en la noche de los atentados dijo que aunque él y sus colegas estaban acostumbrados a tratar heridas traumáticas, “hubo una dimensión psicológica en ello que ninguno había experimentado antes” (Schwartz, 2015, p. 26). Una enfermera residente de la zona en donde se ubica el Teatro Bataclan señaló al día siguiente de los ataques que “el gobierno necesita tomar medidas drásticas para hacernos sentir seguros. Estoy asustada. Ni siquiera quiero que mis hijos tomen el Metro” (Alami, 2015).

Posturas de ese tipo son apenas lógicas, no sólo por el efecto mental del terrorismo sobre sus víctimas, sino también por las posiciones tomadas en la arena política. Sin ir más lejos, el mismo Presidente de Francia en la época de los ataques, François Hollande, aseveró que lo ocurrido ese 13 de noviembre fue “un acto de guerra que fue preparado, organizado y planeado en el exterior, con complicidad desde el interior” (Alami, 2015); una declaración que podría fácilmente avivar las llamas del rechazo hacia las minorías musulmanas o raciales en el país.

Hasta ahora se ha planteado que las víctimas del caso de estudio eran civiles haciendo uso del espacio público, provenientes de varios países e integrantes de la sociedad

francesa. Se ha indicado que esta, a su vez, es representada en el exterior por un gobierno interesado en combatir el terrorismo en Medio Oriente, que a su interior experimenta tensiones raciales y culturales y que exhibe ciertos rasgos opuestos a los órdenes sociales, culturales y políticos ideales bajo la ley islámica. Este último aspecto da paso a otra característica de la estructura del impacto de los ataques de París relacionada con Francia: es una sociedad democrática liberal.

En primera instancia, es necesario aclarar que en la presente investigación se explora este aspecto por cuenta del caso de estudio y porque en los últimos años se han ejecutado varios ataques de gran magnitud en países occidentales. La elección analítica, sin embargo, no pretende afirmar que el terrorismo sola o predominantemente afecta a estos Estados ya que, como se ha mencionado en la introducción, ese es un fenómeno altamente concentrado en naciones del Medio Oriente y el Norte de África, las cuales generalmente tienen órdenes políticos y sociales distintos a las democracias liberales.

Ahora bien, independientemente de que sea cierto o no que el Estado Islámico (y el yihadismo) ataca Occidente por los rasgos que lo representan, opuestos al ordenamiento político y social de la vida bajo la ley islámica, las sociedades liberales desarrolladas se enfrentan a decisiones críticas de política pública y exterior para abordar esta amenaza de seguridad. Judy Dempsey, *Senior Fellow* de Carnegie Europe y editora general del blog de análisis de relaciones internacionales *Strategic Europe*, señala que, por ejemplo, Europa se encuentra en la encrucijada de abandonar su modelo de sociedades abiertas para protegerse o defender los valores e instituciones de Occidente, fundamentados en la tolerancia y las libertades necesarias para mantener dicho modelo (2015).

Esa es una reflexión apenas necesaria en la coyuntura actual del problema global del terrorismo y a la luz de algunas características de las democracias liberales. Ya varios académicos han planteado que en ellas se da una paradoja de seguridad en la cual son propensas a sufrir actos de terrorismo desde adentro, al ofrecer condiciones que permiten la configuración de grupos extremistas como libertad de asociación, libertad de tránsito y libertad de expresión, por ejemplo (Enders y Sandler, 2012, p. 28). Así mismo, se ven enfrascadas en encrucijadas para responder a la amenaza violenta, ya que, como Estados protectores de la vida, los derechos civiles y políticos, y la propiedad de sus ciudadanos, buscan hacerlo con acciones que no vayan en contravía de esos principios políticos

fundacionales (p. 28), pero deben en todo caso satisfacer las expectativas de sus sociedades civiles alrededor del restablecimiento de la seguridad (p. 31).

Incluso, análisis más tradicionales afirman que ciertas características de las sociedades liberales determinan la posibilidad de enfrentamientos con sociedades no liberales. John Rawls propuso que las sociedades democráticas pueden ser sostenibles en el tiempo, aún a pesar de ser heterogéneas, mediante la construcción de un consenso traslapado que logre la adhesión de todos los individuos basándose en una concepción política de la justicia, en vez de una cultural (1995, pp. 35-39). Este rasgo tendiente a la cooperación consciente por parte de los integrantes de una sociedad para su funcionamiento se proyectaría en el plano internacional, de modo que las sociedades liberales puedan conducir relaciones pacíficas con las no liberales, siempre y cuando éstas no sean hostiles, no sean expansionistas, sean legítimas a los ojos de su pueblo y respetuosas de los derechos humanos (Rawls, 1997, p. 6).

A su vez, Michael Doyle ha señalado otra característica de las sociedades liberales que influyen en la existencia de enfrentamientos bélicos con aquellas no liberales, inspirado por el pensamiento kantiano de la paz perpetua. Doyle explica en su famoso ensayo *Liberalism and world politics* que el hábito de respetar los derechos individuales, estimulado en las sociedades liberales, haría que el conflicto violento con otros Estados se viera como una amenaza para el bienestar de las personas. De esa manera, las sociedades liberales evitarían naturalmente enfrentarse a otras similares, pero no sería el mismo caso con las no liberales (Doyle, 1986, p. 1160). Incluso, algunos interpretan a partir de Doyle que la política liberal hacia las sociedades no liberales varía en función de su poderío en la arena internacional, de modo tal que las que son débiles son tratadas con medidas intervencionistas, mientras que los conflictos con las poderosas son concebidos como cruzadas entre el bien y el mal (Peñas, 1997, p. 125), tal y como se hace, pero desde el otro lado del espectro, en la propaganda del Estado Islámico en contra de Occidente.

Aunque un grupo terrorista no sea un Estado y por lo tanto no pueda ser considerado estrictamente una sociedad no liberal, el caso específico del Estado Islámico ofrece una ventana de análisis particular teniendo en cuenta que su meta ulterior es, en efecto, ser un

Estado y que, no sólo no sería liberal, sino que posiblemente sería un Estado proscrito²⁰ en el sistema internacional. En este sentido, cabe destacar que los planteamientos liberales tradicionales anteriormente expuestos resuenan con las interpretaciones contemporáneas que ven los principios fundacionales de las sociedades liberales como una motivación para la ejecución de ataques terroristas yihadistas en su contra, pues ambas nociones consideran que los rasgos internos de las sociedades liberales son elementos determinantes en su experiencia de conflictos violentos.

En este orden de ideas, democracias liberales como la francesa son un integrante de la estructura de impacto que puede suponer limitaciones para el alcance de la gobernanza global como formuladora de soluciones al problema del terrorismo, puesto que hacen parte de instancias de la misma gobernanza y pueden tomar decisiones frente a la lucha contra el terrorismo en sus contextos locales, así como en escenarios regionales e, incluso, internacionales. En efecto, aspectos como su vocación de respeto a los derechos humanos, o las posiciones de sus ciudadanos respecto de las minorías y los inmigrantes pueden jugar un rol clave en la vinculación y el compromiso con medidas de gobernanza global para combatir el terrorismo.

El siguiente nivel de reflexión pertinente es el de las personas y entidades afectadas por los ataques del 13 de noviembre de 2015 en París en su calidad de beneficiarias de bienes públicos globales. Esta perspectiva trasciende las características de los órdenes políticos internos de cada Estado para ubicarse en el corazón del entorno de la gobernanza global.

El primer lugar, un bien público global es un beneficio significativo de provecho universal que es consumido sin rivalidad, sin exclusión e indistintamente en relación a geografía y tiempo. Es decir, es un bien para todas las personas del mundo en general, cuyo consumo por parte de unos usuarios no implica un impacto negativo en el consumo por parte de otros, ni experimenta limitaciones. Además, es un bien que puede ser aprovechado en diversas latitudes y por más de una generación, sin que se derive un detrimento para su

²⁰ Los Estados proscritos son aquellos que no reconocen ninguna concepción de justicia o cuyos gobernantes tienen doctrinas comprensivas que no admiten límites a la autoridad de sus postulados religiosos o filosóficos. En este contexto, la guerra legítima de parte de sociedades liberales y sociedades no liberales respetuosas de los derechos humanos en contra de Estados proscritos se deriva de la defensa de sus ciudadanos y la protección de personas inocentes y de sus derechos humanos (Rawls, 1997, p. 29).

disfrute por parte de personas en otros lugares o en el futuro (Kaul, Grunberg y Stern, 2000, pp. 3-13).

Los bienes públicos globales directamente relacionados con el mal público global del terrorismo son la seguridad y la paz²¹, los cuales pueden ser considerados como bienes proveídos mediante esfuerzos sumados. En términos de cooperación internacional, son aquellos que dependen de los esfuerzos combinados de todos los Estados, aun cuando no todos ellos se beneficien en la misma medida con su provisión, lo cual hace que dichos bienes sean susceptibles al fenómeno conocido como *free riding*²²: la tendencia de disfrutar de un bien público global sin invertir mayores esfuerzos para proveerlo. Aun así, su consecución es importante, ya que ningún Estado está mejor sin ellos (Barrett, 2011, pp. 74-81).

Bajo un orden internacional interdependiente, como el actual, las personas son beneficiarias de bienes públicos globales y a su vez pueden tener agencia en el proceso de provisión de los mismos, al ser fuente de información sobre aquellos asuntos que son identificados como necesidades colectivas a satisfacer (Brousseau, Dedeurwaerdere y Siebenhüner, 2012, p. 25). Bajo la perspectiva de la gobernanza participativa²³, las preferencias de los beneficiarios serían clave para una provisión adecuada del bien público global de la seguridad frente a actos de terrorismo.

Esta característica es particularmente importante, ya que se relaciona con lo que los individuos necesitan y esperan recibir de las instancias que aseguran su bienestar, ya sean gobiernos locales, nacionales o entidades internacionales; es decir, de instancias de gobernanza global. Es así como podría influir en el alcance (e incluso, en la naturaleza) de las respuestas formuladas desde la gobernanza global: al enfrentarse a la inminencia de

²¹ Como fue planteado en el Capítulo I, desde la perspectiva de los bienes públicos, la paz es considerada el estado ideal para la supervivencia humana y para el desarrollo social y humano.

²² El *free riding*, que puede ser traducido como “viajar gratis”, sucede cuando los países, en su rol de proveedores de bienes públicos globales, no se ven compelidos a trabajar para suplir la demanda de dichos bienes, puesto que otros países se encargan de hacerlo. Este fenómeno no es exclusivo a un sólo tipo de bien público global. Por ejemplo, en el caso de los bienes de esfuerzo único, que son aquellos que pueden ser proveídos por un solo país con las capacidades de hacerlo, el *free riding* se da ya que los demás no tienen motivación para aportar a su provisión. En los bienes públicos globales que necesitan el aporte de todos los países para su provisión, o bienes del eslabón más débil, el *free riding* puede surgir si el conjunto de Estados no tiene la seguridad de que todos aportarán. De igual manera, puede aparecer con los bienes públicos globales que necesitan esfuerzos sumados para ser proveídos, teniendo en cuenta que en dicho caso las consecuencias de la no provisión suelen no ser uniformes o universales para todos los países, con lo cual la motivación para aportar a su consecución puede ser menor (Barrett, 2001, pp. 3-5). Esta última es la situación de los bienes de la paz y la seguridad.

²³ Ver Brousseau y Dedeurwaerdere, 2012.

graves amenazas de seguridad, como el terrorismo, las personas y las instituciones pueden estar dispuestas, por ejemplo, a condonar medidas que no necesariamente encajen en el engranaje de la gobernanza global o del sistema internacional. Esta influencia potencial que guardan las víctimas como beneficiarias de bienes públicos globales podría incluso hacer eco a la que ostentan las democracias liberales, descrita anteriormente, en la medida en que desde ambos lentes de observación las preferencias de los actores pueden tener peso en decisiones de contraterrorismo.

Por ejemplo, en el caso de los ataques de París, ciudadanos y gobiernos de Francia y Europa han tenido que analizar la pertinencia y potenciales beneficios para su seguridad de acciones como el cierre de fronteras a los refugiados, o el seguimiento policial a individuos en comunidades musulmanas. En particular, la Unión Europea ha propendido por que las acciones de contraterrorismo se mantengan proporcionales y puedan ser sometidas a la rendición de cuentas. Indicio de ello es que menos de dos meses después de los atentados, el Secretario General del Consejo Europeo, Thorbjorn Jagland, aseveró que el contraterrorismo no debería corroer los sistemas democráticos de la Unión (Secretary General, 2016).

Ahora bien, en el campo de los bienes públicos globales, la cooperación constituye un mecanismo fundamental de funcionamiento, ya que es la vía por excelencia para que los actores involucrados aporten a la provisión, como fue ilustrado previamente al hablar del modelo de cooperación necesario para proveer los bienes de seguridad y paz. En este marco, el conflicto primordial que tienen los Estados es la protección de su soberanía y, por extensión, de su capacidad de actuar con independencia de otros actores del sistema internacional. Esto reviste una importancia particular en la provisión de dichos bienes, ya que depende de la voluntad de cooperación de los actores, ante la ausencia de una autoridad global que los obligue a actuar coordinadamente (Barrett, 2011, p. 17).

Así, las propuestas de la gobernanza global pueden verse limitadas en función de qué tan bienvenidas sean por parte de quienes van a recibirlas e implementarlas. Esa capacidad de afectación es en especial relevante en el presente análisis por cuenta del caso de estudio específico y del problema global que atestigua, puesto que en la provisión de bienes públicos globales y en la ejecución de respuestas concebidas en el marco de la

gobernanza global, el liderazgo de los países poderosos es siempre necesario, aunque casi nunca sea suficiente por sí sólo (Barrett, 2011, p. 10).

Teniendo en cuenta la revisión anterior, dicha capacidad de la estructura de impacto de llevar sus preferencias como víctimas al campo del contraterrorismo, ya sea como integrantes de sociedades liberales prominentes y con poder en instancias internacionales o como beneficiarios de bienes públicos globales, puede resumirse en una característica clave: en el caso de los ataques de noviembre de 2015 en París, y en el de algunos otros incidentes de terrorismo internacional, la estructura de impacto puede también ser parte de la estructura regulatoria, que es la encargada de conciliar a los protagonistas de los conflictos globalizados.

Después de conocer las características más prominentes de aquellos afectados por el problema global del terrorismo en el caso de los atentados de París, es pertinente condensar el análisis y evaluar si constituyen factores que pueden determinar el alcance de la gobernanza global como herramienta para plantear soluciones a éste tipo de conflictos:

1. La naturaleza civil de las víctimas directas en el caso de estudio y, en un plano mayor, del terrorismo, no impone restricciones marcadas a las medidas formuladas desde la gobernanza global. Esto se desprende de su objetivo ulterior: la protección y el bienestar de los habitantes del mundo, predominantemente civiles. También puede inferirse del hecho de que en materia de terrorismo, la gobernanza no hace distinciones entre sus beneficiarios, sean civiles o militares²⁴, por ejemplo.

2. La pertenencia de las víctimas a la sociedad francesa y, por extensión, a una democracia liberal, así como las características que ello implica, pueden representar una limitación para las soluciones de gobernanza global. En principio, el problema mundial del terrorismo internacional implica la afectación de ciudadanos de diversos Estados, con lo cual las medidas de gobernanza global se hacen más pertinentes. No obstante, aunque esta no distingue entre ciudadanos de uno u otro país para proveer respuestas a problemas mundiales, las posturas de individuos y gobiernos respecto a ellas sí podrían variar de un

²⁴ El Derecho Internacional Humanitario, el instrumento legal internacional que dispone regulaciones para el desarrollo de conflictos armados, prohíbe métodos que causen pérdidas inútiles y sufrimientos excesivos al oponente (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2010). Las acciones ejecutadas como parte de un acto terrorista, aun cuando se desarrollen en contra de personas pertenecientes a las fuerzas armadas de un país, infringen esta disposición, con lo cual la distinción entre civiles y militares podría considerarse irrelevante para formular respuestas tendientes a solucionar el mal público global del terrorismo.

contexto a otro y así influir en su alcance. Por otro lado, las democracias liberales están en capacidad de llevar sus intereses a los escenarios de decisión y gestión de la gobernanza global.

3. La estructura de impacto, como beneficiaria de bienes públicos globales, puede influir en el alcance de las medidas de gobernanza global planteadas para proveer los bienes necesarios para combatir la amenaza del terrorismo, ya sea que sus integrantes hagan las veces de fuente de información sobre preocupaciones o necesidades prioritarias, o que sean miembros directos de las instancias que formulan dichas medidas.

4. La línea de las dos últimas características de la estructura de impacto conduce a la última listada, una de gran importancia: que los afectados por el terrorismo pueden ser los mismos que intenten mediarlo.

De esta manera, hay que analizar la estructura que se propone regular el problema global del terrorismo.

CAPÍTULO IV

LOS RETOS DE LA UNIÓN EN CONTRA DEL TERRORISMO

La presente investigación ha buscado averiguar cuáles son los factores que determinan el alcance de la gobernanza global como herramienta para plantear soluciones a problemas mundiales, como el terrorismo. La respuesta a ese interrogante se ha explorado siguiendo la propuesta de Renate Mayntz sobre las oportunidades de resolución de aquellos conflictos derivados de la globalización, que sugiere que estas dependen de la naturaleza de los autores (estructura genética), afectados (estructura del impacto) y conciliadores (estructura regulatoria) del problema. Ya se han revisado las características de las dos primeras estructuras, con lo cual corresponde abordar la última.

Mayntz señala que la única manera de resolver los problemas de alcance global es que la estructura genética coincida con la estructura de impacto, es decir, que los autores de las acciones también se vean afectados negativamente por ellas. Cuando dicha situación no se da, se necesita una estructura regulatoria que artificialmente convoque y reúna a los causantes y las víctimas del problema como tal (2002, p. 3).

En el contexto de los atentados de París del 13 de noviembre de 2015, los entes reguladores incluyen a Francia y la Unión Europea (UE), en un primer nivel, y a organismos y asociaciones supranacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Coalición Global contra *Daesh* (el nombre árabe del Estado Islámico), en el segundo. Este alineamiento de actores sienta las bases para varias de las características de la estructura regulatoria, como se expondrá a continuación.

En principio, siguiendo su función primordial, salta a la vista una primera característica de la estructura regulatoria en el caso de los ataques de París: no hay lugar para la conciliación de actores al nivel macro. Como grupo terrorista, el Estado Islámico (EI) carece de aspiraciones políticas que necesiten de concesiones por parte de sus enemigos; su objetivo declarado es la conformación de un califato mundial observante de la ley islámica y, para ello, deben eliminar a todo antagonista. De tal modo, se separa de otros que utilizaron el terror como ventaja de negociación en su búsqueda de metas políticas,

como la Organización para la Liberación de Palestina²⁵, por nombrar un ejemplo reconocido. Así las cosas, los sujetos de la estructura regulatoria tienen el desafío de abordar su tarea conciliadora con esquemas que se ocupen de atender las raíces del problema, teniendo en cuenta que la negociación con la estructura genética y entre ella y la estructura de impacto parece no ser viable²⁶.

Seguidamente es oportuno determinar por qué se hace necesaria una estructura regulatoria en el marco general de la gobernanza global, en el sentido propuesto por Mayntz, lo cual en sí mismo es una de sus características. Bajo una perspectiva institucionalista, dicha estructura sería vital, al menos a partir de las entidades internacionales que la componen, puesto que son un método creado por los Estados para lidiar con una serie de preocupaciones y aspirando a que exista la menor influencia posible de su interés propio en el proceso (Stein, 2008, p. 208).

Otros puntos de vista cercanos a esa orilla enfatizan el valor de las instituciones internacionales por su condición de repositorios de tareas críticas: “pueden proveer funciones esenciales como la provisión de bienes públicos, la recolección de información, el establecimiento de compromisos con credibilidad, el monitoreo de acuerdos y, en general, ayudar a los Estados a superar problemas asociados con la acción colectiva y con el mejoramiento del bienestar” (Barnett y Sikkink, 2008, pp. 70-71).

Por otro lado, análisis más centrales concluyen que si bien es cierto que la autoridad estatal continúa siendo irremplazable en el ámbito mundial, los escenarios de poder hoy trascienden fronteras nacionales y, así, los asuntos internos pueden ser internacionales y requerir coordinación y regulación en ese plano (Jensen, 2012, p. 16), con lo cual las instituciones supranacionales y la suerte de estructura que generan son relevantes.

Ya Keohane y Nye habían hecho una reflexión sólida sobre dicha importancia en particular: la coordinación del liderazgo colectivo necesario para mantener la estabilidad de

²⁵ Como se exploró brevemente en el Capítulo I, la Organización para la Liberación de Palestina (y el grueso de sus grupos subsidiarios) presentó la conformación de un Estado para el pueblo palestino, como una entidad separada de Israel, como su objetivo ulterior.

²⁶ Es necesario resaltar que esta tendencia se da principalmente por cuenta de la estructura de impacto del caso de los ataques de París del 13 de noviembre de 2015, que está concentrada en Francia y Europa. En el caso del conflicto local en Siria e Irak, en el cual el Estado Islámico es uno de los principales actores, la dinámica de la estructura regulatoria podría cambiar y tender hacia buscar una solución política.

los regímenes internacionales en el marco de la interdependencia es complicada, aunque no imposible ante las relaciones que se tejen entre las sociedades y que “pueden contribuir a un considerable ajuste mutuo de las políticas aun cuando existan conflictos y no puedan desarrollarse reglas formales” (1988, p. 294). Dichos vínculos se darían habitualmente en las organizaciones internacionales, con lo cual Keohane y Nye afirman que estas no sustituyen el liderazgo de los Estados, pero sí pueden desarrollarlo y fortalecerlo (p. 295).

Es pertinente, en todo caso, señalar que el enfoque institucionalista es objeto de fuertes críticas, especialmente desde la perspectiva realista que sostiene que las instituciones, al final del día, reflejan el poder de los Estados que las componen y, por tanto, sus intereses para involucrarse y recibir los beneficios de uno u otro acuerdo de cooperación (Stein, 2008, pp. 209-210).

De igual manera, el problema global que aborda esta investigación también provee argumentos para considerar que una estructura regulatoria es necesaria para resolver asuntos de injerencia global. Por un lado, el terrorismo ataca diversos derechos humanos de las personas alrededor del mundo; incluso puede afirmarse que vulnera lo protegido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos²⁷ (Saul, 2006, p. 28). Así mismo, puede ser percibido como una amenaza a la paz y la seguridad internacional (p. 47), como ha sido evidenciado en capítulos anteriores. Un tercer factor que puede sugerir la importancia de entidades reguladoras es que se ha dado un consenso mínimo que considera el terrorismo como una ofensa hacia el Estado y la gobernanza de las naciones (p. 38).

Ahora bien, la composición de la estructura regulatoria en el contexto de los atentados de París pone sobre la mesa otro rasgo fundamental a considerar: que comparte actores con la estructura de impacto y los vincula con otros jugadores de la escena de la gobernanza global. En el Capítulo III se mencionó cómo los gobiernos pueden ser parte de la estructura de impacto y, así mismo, llevar sus preocupaciones e intereses frente al problema que los afecta a la estructura regulatoria, por cuenta de la autoridad estatal que revisten. Esa misma proyección puede darse con organismos supranacionales, ya que los

²⁷ Cabe resaltar que ejercer terrorismo como se ha abordado en esta investigación puede no considerarse formalmente en el contexto del derecho penal internacional como una violación a los derechos humanos, teniendo en cuenta que los únicos sujetos procesables por ello son los Estados firmantes de instrumentos internacionales en la materia (Saul, 2006, p. 31).

ciudadanos que representan pueden sin duda ser golpeados por conflictos mundiales y, por ello, demandar soluciones de entidades como esas. En el caso de los atentados de París del 2015, Francia y la Unión Europea son protagonistas tanto de la estructura de impacto, como de la regulatoria.

La segunda parte de esta característica es que la estructura regulatoria, por su rol de resolución, conjura otros nuevos actores para la formulación de medidas que aborden los conflictos entre autores de los problemas y sus víctimas. De tal modo, a Francia y la UE se suman instancias de diálogo internacional como la ONU, la OTAN y la Coalición Global en contra de Daesh. Esta mezcla de sujetos con diversas habilidades y capacidades de ejecución implica indefectiblemente un ejercicio de coordinación, en miras de imprimir eficiencia y efectividad a las acciones sugeridas para tratar el problema del terrorismo, en este caso, o de otros conflictos de escala mundial, lo que en sí mismo presenta un reto para el alcance de la gobernanza global.

En este orden de ideas, es oportuno revisar de qué se ocupa una estrategia de contraterrorismo, que es el propósito de dicha coordinación para hacer frente al fenómeno del terrorismo internacional. Sucintamente, “el contraterrorismo consiste en acciones gubernamentales para inhibir los ataques terroristas o acortar sus consecuencias” (Enders y Sandler, 2012, p. 103). Puede incluir acciones proactivas que atacan a los extremistas, a su base de recursos y a quienes los apoyan, o acciones defensivas dirigidas a proteger a las posibles víctimas de atentados y a disminuir las posibilidades de éxito de un plan terrorista (p. 103).

El análisis de Walter Enders y Todd Sandler encuentra que las políticas proactivas, o de ofensiva, son útiles en la medida en que coartan las habilidades de los grupos terroristas de ejecutar sus planes de violencia al incrementar los costos relativos de dicho despliegue frente a los posibles beneficios (2012, p. 107). No obstante, acarrear algunos inconvenientes metodológicos de importancia, como dificultades para medir los efectos de una campaña militar en la ocurrencia o la intensidad de acciones de terror, o el reforzamiento de percepciones en las cuales la lucha contra el terrorismo es, de hecho, una guerra en la que se puede lograr una victoria definitiva (2012, pp. 108-109).

Por su parte, las políticas defensivas en general tienden a proteger a los blancos potenciales de ataques, de manera que estos resulten más costosos para las organizaciones terroristas o tengan una menor probabilidad de éxito. También hacen que las pérdidas en los atentados ejecutados sean menores (Enders y Sandler, 2012, p. 109).

Enders y Sandler afirman que en materia de terrorismo internacional hay una tendencia marcada de ejecutar muchas medidas defensivas y no suficientes medidas proactivas. Estiman que aquellas son escasas porque los países tienden a esperar que otros actúen para beneficiarse gratuitamente de sus efectos positivos²⁸. Así mismo, apuntan que esa situación evoca la necesidad de cooperación internacional para desplegar mejores estrategias de contraterrorismo (2012, p. 105), lo cual en sí mismo supone un reto de grandes dimensiones teniendo en cuenta que “mientras los terroristas no representen una amenaza para todos los países, la cooperación internacional seguirá siendo parcial y de efectividad limitada” (2012, p. 200).

En efecto, cuando se trata de seguridad, con frecuencia se encuentra que los Estados están menos dispuestos a malear su autonomía, lo que dificulta cualquier ejercicio de cooperación internacional. Algunos elementos que juegan en dicho comportamiento es una visión poco favorecedora de la cooperación y una muy positiva de su propia fuerza para hacerle frente al terrorismo, la falta de consenso alrededor de su definición y una noción de tiempo eminentemente coyuntural frente al fenómeno como tal (Enders y Sandler, 2012, pp. 179-180).

A su turno, el panorama de las medidas de contraterrorismo formuladas desde la estructura regulatoria vinculada a los atentados de París de 2015 evidencia características de la misma, que pueden ilustrar el desafío macro al que se enfrentan tanto ella como la gobernanza global para lidiar con el problema global del terrorismo. Aquellas se revisarán a partir de los planos esenciales de los que se ocupan las estrategias de los actores de la estructura reguladora, como acciones militares, de cooperación y de prevención, entre otros, en los ámbitos de Francia, la Unión Europea, la OTAN, la ONU y la Coalición Global contra Daesh como unidades de análisis. Estos actores han sido seleccionados por su

²⁸ De nuevo aparece el fenómeno de cooperación del *free riding*, como fue mencionado en los capítulos anteriores.

relación directa con los hechos del 13 de noviembre de 2015 en París, por su trayectoria en asuntos de seguridad de gran escala y por su capacidad de afectar, positiva o negativamente, a una gran cantidad de individuos del mundo y sujetos del sistema internacional.

En el caso de Francia, la respuesta primaria del gobierno fue declarar un estado de emergencia temporal, que después de varias extensiones sigue vigente a la fecha de redacción de esta investigación, aun a pesar de que una comisión parlamentaria encargada de evaluar la medida declaró a mediados de 2016 que había tenido apenas un impacto limitado en el mejoramiento de la seguridad en el país (BBC b., 2016). El estado de emergencia le da a la policía capacidades de carácter extraordinario para llevar a cabo cateos y hacer arrestos domiciliarios (BBC (b), 2016). Para algunos, la necesidad de replantear respuestas como esta para lograr una ubicación más óptima de recursos puede ser ignorada con frecuencia en el contexto de los flujos políticos del país (Jacinto, 2016).

Por otro lado, Francia implementó controles extra en las fronteras. Lo que pareciera ser una reacción estándar de cara a una grave amenaza de seguridad de alcance internacional es vista por algunos sectores como un mal hito de cara al proyecto de integración que es la Unión Europea, en cuanto se interpreta la libre circulación de personas, bienes y servicios del Acuerdo Schengen como un elemento clave de su naturaleza (Bremmer, 2016).

En el frente militar, la administración del entonces presidente François Hollande reforzó sus acciones en las zonas críticas de influencia del Estado Islámico en Siria e Irak. Así mismo, buscó apoyo en materia de seguridad en la UE invocando la cláusula de ayuda mutua de su tratado constitutivo, que llama a los Estados miembros a ayudar a una nación que esté bajo ataque, incluso a través de la vía militar. El enfoque de la asistencia podría ser combatir al EI directamente o relevar a las fuerzas francesas en otros lugares en donde operan, como Malí o el Líbano, para concentrarse en la lucha contra el grupo terrorista (Keohane, 2015).

Esta dimensión de la respuesta francesa no necesariamente se alinea con las reflexiones y recomendaciones de diversos sectores y entidades, especialmente de la

sociedad civil. Por ejemplo, Crisis Group, en cabeza de su Presidente Jean-Marie Guéhenno (2016), indica que las reacciones suscitadas por la extrema violencia del Estado Islámico, como la restricción de libertades civiles y una suerte de aventurismo militar en el extranjero, pueden de hecho agravar las condiciones que dan lugar a dicha violencia. Para la organización, los gobiernos y poderes internacionales deberían “redoblar esfuerzos de prevención del conflicto” en las zonas cuyas situaciones de orden público pueden ser explotadas como caldo de cultivo por el Estado Islámico y otros grupos yihadistas. Así mismo, señala que se deberían ralentizar “las operaciones militares para permitir que las estrategias políticas se pongan a la par” (Guéhenno, 2016).

Al respecto se dan, en todo caso, otras apreciaciones que reconocen que algunas medidas pueden ser controversiales, pero también pertinentes. La RAND Corporation, por ejemplo, recomienda que los países que, como Francia, se enfrenten al problema de sus ciudadanos convirtiéndose en combatientes extranjeros para el Estado Islámico en sus zonas de influencia ejerzan un mayor escrutinio de individuos identificados como combatientes potenciales en sus territorios, aun a pesar de que esto suscite debates sobre el balance entre las necesidades de seguridad y las libertades civiles en sus sociedades (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 268).

Ahora bien, aunque el elemento de la fuerza ha sido recurrente en las medidas planteadas por el gobierno francés como respuesta a los ataques de París de noviembre de 2015, este ya había emprendido esfuerzos en el campo de la prevención de la radicalización, aunque sin el éxito esperado. En abril de 2014 puso en funcionamiento una línea telefónica de apoyo para aquellos que estimen que otros están en riesgo de radicalización o cuyos familiares hayan huido del país hacia zonas de conflicto. Posteriormente, en abril de 2015, pocos meses después de los atentados de Charlie Hebdo, se anunció la apertura de un centro de rehabilitación en cada región de Francia para ofrecer “ ‘apoyo psicológico, socio-médico y educativo’ para facilitar ‘rompimiento con la radicalización, el desarrollo de una mente crítica y la apropiación de la ciudadanía y de valores republicanos’ ” (Zerofsky, 2016). El programa tendría una inversión de 40 millones de euros, unos 42 millones de dólares (Kern, 2017).

El primero y único de estos Centros para la Prevención, la Integración y la Ciudadanía inició sus labores en septiembre de 2016 en la ciudad de Beaumont-en-Véron, en Francia central, en una antigua mansión conocida como Château de Pontourny y con un costo anual proyectado de 2.5 millones de euros, o 2.6 millones de dólares. Como los demás centros, acogería a un máximo de 25 personas entre los 18 y los 30 años simultáneamente, por periodos de diez meses; es así como el gobierno estimaba que en dos años se lograría trabajar en la reintegración de unos 3600 individuos radicalizados (Kern, 2017).

La realidad terminó siendo otra: en su mejor momento, Pontourny llegó a un máximo de nueve ocupantes, de los cuales ninguno completó el programa, a pesar de tener un público objetivo de gran volumen. Algunas fuentes estiman que en Francia existen unos 8250 islamistas radicales (Kern, 2017), mientras otras revelan hasta casi 15 mil sospechosos de serlo y unos cuatro mil considerados en alto riesgo de cometer un ataque violento (Jacinto, 2017). De esta población general, solamente 59 solicitaron información sobre el centro, de los cuales 17 manifestaron interés en ingresar y apenas los nueve mencionados lo hicieron (Kern, 2017).

Una de las razones para este desempeño podría ser el conjunto de requerimientos propuesto para recibir a las personas interesadas; una vez se anunció que Beaumont sería el sitio elegido para el primer centro, su comunidad alzó voces de alarma ante la posibilidad de tener individuos potencialmente peligrosos alojados en la ciudad, ante lo cual la administración de Pontourny estableció que sus residentes tendrían que entrar en el programa voluntariamente, no ostentar condenas judiciales por actos relacionados con radicalización o terrorismo y nunca haber viajado a Siria o haber sido parte de ninguna lista de observación del gobierno francés (Jacinto, 2017). No obstante, un comité del Senado francés encargado de evaluar el centro encontró que uno de los ocupantes estaba en una de dichas listas, otro tenía vínculos con uno de los perpetradores de los ataques de París de 2015 y otro había sido procesado y condenado por cargos de terrorismo (Jacinto, 2017), lo que evidenció no sólo que se incumplieron las reglas de admisión, sino que otros factores pudieron jugar en el débil debut de Pontourny como esfuerzo de prevención y tratamiento de la radicalización.

De esta manera, la lupa se ha puesto entonces en el enfoque de intervención propuesto por la iniciativa. Aunque en general se reconoce que los esquemas de ‘desradicalización’ en Europa aún están en las etapas tempranas de ensayo y error y que este proceso es tanto o más desconocido que la misma radicalización, Pontourny apostó por un método con cuatro ejes principales: 1. Distanciamiento, basado en discusión de temas como historia de la religión y la sociedad, valores republicanos y el concepto de *laïcité*²⁹ 2. Involucramiento ciudadano, concentrado en la ejecución de tareas a través del trabajo en equipo 3. Plano socio-profesional, pensado para el entrenamiento y la orientación de cara a una vida laboral y 4. Salud, compuesto por elementos de terapia individual, grupal y con la familia. El acercamiento al modelo francés de Estado y sociedad se planteó como uno de los temas transversales del método, aun a pesar de que las aproximaciones de tintes patrióticos pueden ser contraproducentes si se concibe la radicalización como un fenómeno eminentemente político (Zerofsky, 2016).

Por otro lado, la agrupación de personas en riesgo de radicalización o radicalizados también ha sido cuestionada, no sólo en el caso de los centros, sino también de las cárceles. La experiencia francesa ha señalado que la reunión y el aislamiento de personas radicalizadas resalta su adhesión a la ideología y puede resultar en la exacerbación de conductas violentas³⁰ (Zerofsky, 2016; Kern, 2017). Esto, aunado al hecho de que los procesos de radicalización parecen ser mucho más personales que estandarizados, o siquiera grupales³¹, aporta a la apreciación negativa que se ha dado sobre el programa de los Centros para la Prevención, la Integración y la Ciudadanía en Francia.

En palabras de la senadora Esther Benbassa, una de las integrantes de la comisión parlamentaria de revisión del programa, “el gobierno estaba en pánico como resultado de

²⁹ Como fue mencionado en el Capítulo III sobre la estructura de impacto, el *laïcité* es la noción francesa del secularismo, que concibe una aproximación activa y aplicada a la división entre el Estado y la religión.

³⁰ Sin embargo, hay quienes aseveran en que la privación de la libertad es la única vía para lidiar con yihadistas extremos, como señala el sociólogo especializado en radicalización Farhad Khosrokhavar (Kern, 2017). Otros, en todo caso, insisten en que una aproximación criminal a la radicalización no construye el camino a la prevención ni a la desradicalización, como detenta una política danesa aplicada en la ciudad de Aarhus que busca reintegrar (antes que castigar) a los combatientes extranjeros de Dinamarca que han regresado de las filas de grupos yihadistas a su sociedad, en miras de lograr que abandonen las conductas violentas y no necesariamente su ideología (Jacinto, 2017).

³¹ El Capítulo II de esta investigación reflexiona al respecto cuando explora las posibles razones detrás de la radicalización islamista a partir del análisis del caso de los ataques de París de noviembre de 2015. Concluye que las raíces de ese proceso podrían ubicarse en dimensiones tan diversas como las creencias religiosas, las condiciones socioeconómicas, la orientación política o los motivos esencialmente personales.

los ataques yihadistas, y fue el pánico lo que guio sus acciones. El tiempo político era corto, era necesario tranquilizar a la opinión pública” (en Kern, 2017). El veredicto final, resultado del ejercicio de evaluación, fue inequívoco: “es un fiasco total. Todo debe ser repensado, todo debe ser rediseñado desde cero”, afirmó el Presidente de la comisión, el senador Philippe Bas (en Kern, 2017). Pontourny fue cerrado a finales de julio de 2017 después de diez meses de operación.

Es así como la experiencia de este centro evidencia con claridad algunas problemáticas centrales que enfrenta Francia para consolidar una estrategia sólida y sostenible de prevención de la radicalización, en miras de atajar el curso del terrorismo doméstico: hay recursos, pero no soluciones sustentadas en experiencias previas propias o de otros actores, y las respuestas son más reactivas que propiamente planeadas.

Como siguiente actor de la estructura reguladora, la Unión Europea ha sido una voz prominente en la promoción del consenso y la cooperación como fundamentos de las respuestas a los atentados de París del 2015 y, en general, al problema del terrorismo internacional. Esta tendencia es apenas lógica, teniendo en cuenta su naturaleza política de entidad cuyo funcionamiento, logros y objetivos se fundamentan en la integración de segmentos de las soberanías nacionales de sus países miembros.

En esa línea, Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea³², la institución más importante de la Unión, ha manifestado que la cooperación la hace más fuerte y que el carácter de los riesgos de seguridad actuales hace que “ningún Estado Miembro, ni el más grande o poderoso, pueda enfrentarles sólo. La amenaza es intrínsecamente transfronteriza en naturaleza y de escala europea” (European Political Strategy Center, 2016, p. 2). Así mismo, la UE ha demostrado su propósito y su talante cooperador en escenarios de entendimiento internacional como la Coalición Global contra Daesh, con la cual ha trabajado en acciones de carácter no militar para abordar los factores políticos, sociales y económicos de los conflictos en Siria e Irak, mitigar las consecuencias humanitarias de estos enfrentamientos y contrarrestar la propaganda y la ideología del Estado Islámico (Global Coalition against Daesh, 2016, b).

³² La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE. Decide las prioridades políticas y estratégicas de la Unión.

La Unión ha cumplido un rol especial en el caso del que se ocupa este estudio, ya que ha sido la institución con mayor capacidad de autocrítica en relación a sus capacidades y las de sus integrantes para hacer frente a una amenaza de seguridad de la envergadura y complejidad del terrorismo transnacional de manera efectiva. Con ello ha aportado al debate necesario sobre las mejores vías para abordar conflictos globales, así como sobre la urgencia de formalizar y fortalecer instancias de gobernanza global que estén listas para formularles soluciones.

En materia de organización para la seguridad, el *European Political Strategy Center*, o Centro Europeo de Estrategia Política, un *think tank* de la Comisión Europea, ha hecho llamados vehementes para consolidar una verdadera unión al respecto, en particular de cara a contrarrestar el terrorismo que viene afectando notoriamente a la UE desde hace ya varios años. Para el Centro, la “persistente falta de coordinación entre servicios de seguridad y autoridades policiales y judiciales, tanto a nivel nacional como europeo, necesita ser intervenida con urgencia para reducir la vulnerabilidad de Europa ante ese tipo de riesgos” (2016, p. 1). A nivel macro, afirma también que se deben hacer reformas institucionales para integrar las capacidades de los miembros de la UE y construir una cultura común de inteligencia con estándares únicos (p. 7).

Las áreas de trabajo prioritarias para avanzar al respecto, de acuerdo con el Centro, son 1. El intercambio de información para lograr un sistema integrado de manejo de datos relativos a la identidad de individuos, que sería utilizado especialmente por autoridades fronterizas y de fuerza pública 2. Mayores recursos para el contraterrorismo, no sólo financieros sino humanos (expertos y especialistas) 3. Una estrategia digital para combatir la propaganda y el contenido de radicalización y de reclutamiento y 4. La prevención de la radicalización, a través de acciones sociales y culturales (2016, p. 1).

Otros análisis hacen eco a estas necesidades de la Unión Europea desde la perspectiva específica del problema de los combatientes extranjeros en Siria e Irak, que, como se ha expuesto ya en capítulos anteriores, es notorio en Francia y Europa. En la visión de la RAND Corporation, es necesario mejorar los controles fronterizos en los países de tránsito entre los Estados de origen de estos individuos y su destino, lo que a su vez

requiere de una mejor asistencia técnica y cooperación entre los diversos actores involucrados (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 268).

Es de resaltar, así mismo, que la necesidad de conformar un frente coordinado para la seguridad de la Unión Europea no es evidente solamente a partir de las limitaciones que ha venido viviendo, sino también de una muy notoria y reciente experiencia de reforma institucional y reformulación de políticas para enfrentar el terrorismo y riesgos de seguridad de gran escala: la estadounidense. La tan conocida ‘guerra contra el terror’ que Estados Unidos emprendió después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 tuvo consecuencias negativas ampliamente publicitadas, pero tuvo el acierto de reorganizar las instituciones del país en pos de lograr mejores respuestas ante ese tipo de emergencias³³.

Por otro lado, este desarrollo organizacional al interior de la UE podría considerarse también una extensión de las tremendas conquistas de integración que ha logrado desde su constitución. Así, los líderes políticos de la Unión tienen ahora el desafío y la responsabilidad de diseñar e implementar un sistema sofisticado de consenso y coordinación de seguridad a partir de su trayectoria en temas clave como el libre comercio, la seguridad social y la circulación libre de ciudadanos, entre otros (Twining, 2016).

Ahora bien, una noción de unión para la seguridad de este talante pone el reflector sobre la pertinencia y la capacidad de defensa de la UE como tal. En cuanto a su pertinencia, hay quienes consideran que las acciones militares para contrarrestar el terrorismo son a lugar, pero no deben ser el elemento central de un plan sostenible y efectivo para combatirlo. Esta es la posición de Crisis Group, que reconoce que una respuesta fuerte incluye medidas militares en el extranjero, pero también involucra aspectos críticos como la ya mencionada cooperación entre entidades de seguridad de los Estados miembros y, especialmente, una estrategia política que aborde las raíces de los problemas externos e internos a partir de los cuales el terrorismo ha venido creciendo. Incluso, la organización desestima la idoneidad de las operaciones militares en las zonas de influencia del Estado Islámico, ya que implican el riesgo de recalcar o profundizar los conflictos locales que han dado lugar a sus acciones terroristas (Guéhenno, 2016).

³³ Ver De Luce y Groll, 2016; Welch, 2016.

Al respecto, la RAND Corporation concuerda al asegurar que “aún si se aumenta la efectividad de las tropas locales, la acción militar es necesaria pero no suficiente para derrotar y destruir al Estado Islámico. Cualquier esfuerzo exitoso para destruir al grupo involucrará una acomodación política en la que las comunidades sunitas sientan que tienen un futuro en Irak y Siria” (Johnston, Shapiro, Shatz, Bahney, Jung, Ryan y Wallace, 2016, p. 274).

En relación a la capacidad de defensa de la Unión Europea por la vía militar, algunos analizan que se ve limitada por la falta de acuerdos entre los países miembro en cuanto a estrategias, objetivos y métodos de acción militar (Keohane, 2015). Otros consideran que el mayor obstáculo es la dependencia europea de la voluntad militar de Estados Unidos en la región, aunada a la falta de un consenso alrededor de una razón política de peso para involucrarse en una guerra contra el terrorismo y de un poder transformador real en los contextos locales de conflicto que alimentan el ascenso del terror como herramienta (Techau, 2015). Esta interpretación de las limitaciones de la Unión Europea en materia de defensa enfatiza su carácter de asunto de política exterior.

Otras organizaciones internacionales han tomado parte en el rol de la estructura regulatoria del problema global del terrorismo, representado en los ataques de París del 13 de noviembre de 2015. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una alianza intergubernamental de carácter eminentemente militar de la cual Francia es miembro, se pronunció en contra de los atentados afirmando:

Los Aliados están con Francia en dolor y solidaridad. Condenamos estos ataques en los términos más fuertes. Fueron un ataque a nuestros valores centrales de libertad, democracia y derechos humanos [...] Estos ataques tienen como objetivo aterrorizar, pero solamente fortalecerán nuestra determinación. El terrorismo y el extremismo no podrán nunca derrotar la democracia y nuestras sociedades abiertas (North Atlantic Treaty Organization, 2015).

Así, la OTAN acordó en su cumbre de 2016 en Varsovia que los líderes de los Aliados apoyarían a través del acuerdo la lucha contra el EI en los frentes de creación de capacidades, entrenamiento y apoyo técnico. De esta manera, la Organización se comprometió a continuar formando oficiales de las fuerzas armadas iraquíes en Jordania y a comenzar entrenamientos en Irak. También a promover el intercambio de información en

un marco sostenido de cooperación y a proveer datos recogidos por sus aeronaves de vigilancia a la Coalición Global Contra Daesh, de la cual es miembro, para mejorar el conocimiento situacional sobre el Estado Islámico en sus principales zonas de influencia (North Atlantic Treaty Organization, 2017).

Esta respuesta se desprende de la posición de la OTAN respecto del terrorismo y su combate. Para la Organización, el terrorismo es una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos de los países miembros y a la estabilidad internacional, de carácter transfronterizo y arraigada en contextos de inestabilidad y conflicto. Los principios que rigen las acciones de contraterrorismo de la OTAN son 1. La conciencia sobre amenazas y vulnerabilidades en relación al terrorismo, que evoca esfuerzos para mejorar el intercambio de información y hallazgos de inteligencia 2. La práctica de las capacidades técnicas, operativas y militares que ha desarrollado y 3. El involucramiento con sus países miembros y otros actores internacionales, especialmente organizaciones como la UE y la ONU (North Atlantic Treaty Organization, 2012).

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en voz de su entonces Secretario General, Ban Ki-Moon, condenó los ataques del 13 de noviembre de 2015 en París y declaró su apoyo al pueblo y el gobierno francés (United Nations Secretary-General, 2015). Como máximo órgano rector de la ONU en la materia, el Consejo de Seguridad emitió días después de los hechos la Resolución 2249, en la que caracterizó al Estado Islámico como una gravísima amenaza de escala mundial a la luz de los múltiples ataques que perpetró en 2015³⁴ y por su carácter:

Determinando que, por su ideología extremista violenta, sus actos terroristas, sus ataques constantes, flagrantes, sistemáticos y generalizados dirigidos contra la población civil, sus abusos de los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario, en particular los impulsados por motivos religiosos o étnicos, sus actos de erradicación del patrimonio cultural y de tráfico de bienes culturales, y también por su control de partes y recursos naturales importantes en todo el Iraq y Siria, y su reclutamiento y adiestramiento de combatientes terroristas extranjeros cuya amenaza afecta a todas las regiones y Estados Miembros, incluso a los que están alejados de las zonas de conflicto, el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL, también conocido como Daesh) constituye una amenaza mundial sin

³⁴ La resolución destaca los atentados del 26 de junio de 2015 en Susa (Túnez), del 10 de octubre de 2015 en Ankara (Turquía), del 31 de octubre de 2015 sobre el Sinaí (Egipto), del 12 de noviembre de 2015 en Beirut (Líbano) y del 13 de noviembre de 2015 en París (Francia) (Consejo de Seguridad Naciones Unidas, 2015).

precedentes para la paz y la seguridad internacionales (Consejo de Seguridad Naciones Unidas, 2015).

Así mismo, llamó a los Estados Miembros con la capacidad necesaria para hacerlo a tomar las acciones pertinentes para combatir al EI y reprimir sus actos de terrorismo, así como a actuar coordinadamente. Es de resaltar que en este llamado, y en general en su posición oficial³⁵, la ONU ha recalcado que toda medida de los Estados Miembros enmarcada en la lucha contra el Estado Islámico debe ajustarse “a todas las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario” (Consejo de Seguridad Naciones Unidas, 2015).

De igual manera, el Consejo recordó a los países pertenecientes a Naciones Unidas la importancia de detener el fenómeno de los combatientes extranjeros en Siria e Irak y de prevenir y limitar la financiación del terrorismo, como dos dimensiones críticas del problema del terrorismo del Estado Islámico (Consejo de Seguridad Naciones Unidas, 2015).

Como se evidencia, la ONU concentra gran parte de su respuesta al terrorismo en su carácter de organismo internacional de diálogo por excelencia. Aunque en terreno ejecuta directamente labores humanitarias a través de sus agencias, uno de sus roles predominantes es el de establecer fundamentos comunes para dar paso a consensos, acuerdos, compromisos y medidas tangibles de cooperación entre sus Estados Miembros para combatir el terrorismo. A este se suman formular actividades para la construcción de capacidades de cara a ayudar a los países a cumplir dichas obligaciones y emitir sanciones contra Estados Miembros que patrocinan el terrorismo (Von Einsiedel, 2016, p. 88).

La función de foro internacional para concretar acciones coordinadas es en definitiva una característica clave de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo. Notablemente, ha dado lugar a la existencia de un marco normativo de 19

³⁵ Como se verá más adelante, la ONU y sus Países Miembro consideran que las medidas de contraterrorismo deben respetar y asirse al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados; esta perspectiva incluso constituye uno de los cuatro pilares sobre los que está construida la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

instrumentos legales internacionales³⁶ para los Estados Miembros, que les otorga responsabilidades específicas de contraterrorismo en diversos frentes. No obstante, es posible considerar que este cuerpo de reglas es un elemento necesario para consolidar un contraterrorismo efectivo, pero insuficiente, ya que por sí mismo no acarrea resultados positivos contundentes, como asegura Sebastian von Einsiedel, Director del Centro para la Investigación de Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas (2016, p. 88). En su análisis, la mayor contribución que la ONU puede hacer para combatir el terrorismo reside en su labor de resolución de conflictos y *peacekeeping* en países en donde los grupos terroristas capitalizan la inestabilidad generalizada (p. 88). Von Einsiedel reconoce, en todo caso, que las Naciones Unidas deben hacerse de una importante capacidad de adaptación ante el carácter cambiante del terrorismo actual para potenciar cualquier aporte a su mitigación (p. 91).

Aún a pesar de esto y de las múltiples críticas que enfrenta³⁷, el rol convocante de la ONU ha desembocado en hitos importantes para el tratamiento del terrorismo en el ámbito mundial, como la Declaración sobre las Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional de 1994, la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo de 2006 y diversas resoluciones que se ocupan de aspectos específicos y novedosos del terrorismo contemporáneo, como el fenómeno de los combatientes extranjeros y el vínculo entre los grupos terroristas y el crimen transnacional organizado, por ejemplo (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016, pp. 19-20).

En particular, la Estrategia Global, aprobada el 8 de septiembre de 2006 por la Asamblea General de la organización, representa un paso importante para la lucha contra el terror, ya que materializa un consenso sobre la universalidad de la amenaza que supone el terrorismo para todos los Estados Miembros y, con ello, la necesidad de contribuir conjuntamente a su prevención, tratamiento y mitigación (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016, p. 5). Así mismo, compromete a sus participantes a actuar equilibradamente bajo cuatro prioridades: 1. Medidas para hacer frente a las condiciones

³⁶ Esta noción hace referencia a tratados internacionales vinculantes, lo que excluye documentos como resoluciones, por ejemplo.

³⁷ La Organización de Naciones Unidas es tradicionalmente cuestionada en materia de su efectividad, eficiencia, celeridad y representatividad como organismo internacional que aspira a reunir en una especie de igualdad de condiciones a los Estados del mundo.

que propician la propagación del terrorismo 2. Medidas para prevenir y combatir el terrorismo 3. Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto y 4. Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el Estado de Derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016).

En efecto, la Estrategia ha aportado al desarrollo de un contraterrorismo internacional coordinado con cerca de 300 iniciativas formuladas en el marco de dichos pilares y con alcance en casi todas las regiones del mundo afectadas por el terrorismo. Para abril de 2016, a pocos meses de su revisión periódica más reciente, la Estrategia contaba con 142 proyectos completados, 125 en marcha, 22 en desarrollo, cuatro en busca de financiamiento y uno en planeación (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016, pp. 29-72).

Así las cosas, la cooperación entre países y con el entramado de instituciones de Naciones Unidas, a la luz de la Estrategia, se erige como fundamental para crear y operar un modelo de contraterrorismo efectivo alrededor del mundo. En este entendimiento, los Estados Miembros coordinan actividades y comparten información, a su vez que las diversas oficinas de la ONU involucradas en temas de contraterrorismo hacen lo propio para evitar la repetición de esfuerzos y mejorar la inversión de recursos (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016, p. 7).

Por otro lado, la Estrategia y sus revisiones periódicas han servido para identificar tendencias macro en la lucha contra el terrorismo a nivel mundial y regional bajo el lente de observación de sus cuatro pilares. Para la ONU, los países han mejorado sus esfuerzos para hacerse más capaces para combatir el terrorismo en términos de seguridad y de justicia, pero no lo han hecho tanto así en el campo de la prevención, del tratamiento de las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo, y del respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho en el ejercicio de las acciones para mitigar el terror (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016, p. 8).

Ese panorama general arroja luz sobre algunos aspectos específicos relevantes de las respuestas planteadas de cara al problema global del terrorismo, incluido el caso de los ataques de París de noviembre de 2015. Por ejemplo, los mayores retos de cooperación se dan en materia de compartir información y buenas prácticas, dar refugio a organizaciones terroristas e involucramiento con actividades de terrorismo y combatir el financiamiento de las mismas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, pp. 5-8). Por otro lado, el respeto a la diversidad es esencial para promover la cooperación, combatir el terrorismo y contrarrestar el extremismo violento (p. 9), lo cual se conecta directamente con la necesidad de los países de trabajar conjuntamente en la prevención de la radicalización y el reclutamiento de combatientes extranjeros, así como en su tratamiento (judicial y de reintegración) en caso de que regresen a sus naciones de origen (p. 11).

Finalmente, un cuarto actor internacional de la estructura reguladora del terrorismo transnacional representado en los ataques de noviembre de 2015 en París es la Coalición Global contra Daesh, creada en 2014 exclusivamente para combatir al Estado Islámico en diversos planos. Actualmente, está compuesta por 73 miembros: diez de África, tres de América, ocho de la región de Asia Pacífico, nueve de Medio Oriente, 39 de Europa y cuatro instituciones (Interpol, la Liga Árabe, la OTAN y la Unión Europea) (Global Coalition Against Daesh, b).

Este último aspecto hace que la Coalición se destaque entre otros entendimientos internacionales en materia de seguridad respecto del terrorismo, ya que pone a dialogar tanto a gobiernos como a entidades que los agrupan alrededor de diversos intereses. Y es que la Coalición asegura que para luchar contra el poder del Estado Islámico, sus socios

Han reconocido la importancia de hacer redes para combatir efectivamente ésta amenaza global y coordinar esfuerzos para interrumpir y degradar las actividades de ISIS [EI]. Los miembros y otros aliados de la Coalición han tomado medidas para fortalecer su capacidad de compartir información, al tiempo que construyen y refuerzan alianzas con organizaciones multinacionales como Interpol y Europol (2017, d).

En materia militar, la Coalición conjura 9000 tropas en territorio, provenientes de 26 países miembros (Global Coalition against Daesh, 2017, a), además de haber efectuado alrededor de 10 mil golpes aéreos con recursos de 13 naciones (Global Coalition against

Daesh, 2017, c). Así mismo, trabaja para evitar el flujo de combatientes extranjeros hacia Siria e Irak y para apoyar a los Estados que deben manejar el reto de los combatientes que regresan a sus lugares de origen o que no pudieron salir de ellos para unirse a las filas del EI (Global Coalition against Daesh, 2017, d).

La Coalición se enfoca también en la estabilización de las zonas recuperadas del control del Estado Islámico, con más 22.2 billones de dólares destinados a ese propósito por parte de sus miembros. Estas acciones son vistas como inversiones claves en el debilitamiento del grupo. Como resultado del esquema, por ejemplo, se percibe que Irak ha restaurado servicios, removido material explosivo de colegios y hospitales, apoyado el regreso de las personas a sus hogares y brindado seguridad. De igual manera, despliega esfuerzos para distribuir ayuda humanitaria tanto en Irak como en Siria, principalmente de comida y elementos médicos y de salud (Global Coalition against Daesh, 2017, d).

Por otro lado, los miembros de la organización vienen generando respuestas para contrarrestar la propaganda del EI por su cuenta y también a partir del grupo especializado en comunicaciones de la Coalición, liderado por los Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido y Estados Unidos, que reúne a más de 30 países del grupo con medios de comunicación y compañías de tecnología para compartir información y estrategias en la materia. En este sentido se destaca, además, el apoyo prestado a una red de centros locales encargados de producir y difundir mensajes que refutan directamente la narrativa del Estado Islámico (Global Coalition against Daesh, 2017, d).

Finalmente, hay que resaltar que su vínculo con Francia ha tenido repercusiones en la seguridad del país, al menos desde el punto de vista del caso específico de los atentados del 13 de noviembre en su capital, si se tiene en cuenta que el EI señaló las acciones militares galas en su contra como razón para atacarlo. En efecto, Francia es un actor militarmente involucrado en la Coalición con la Operación Chammal, desarrollada en Irak desde septiembre de 2014 y en Siria desde el mismo mes de 2015 (Global Coalition against Daesh, 2016, c). De igual manera, ha conducido operaciones aéreas en contra del EI y provee asesoría y entrenamiento a las fuerzas iraquíes que combaten al grupo (Global Coalition against Daesh, 2016, a).

En este capítulo se han expuesto las características centrales de la estructura regulatoria configurada en el caso de los ataques terroristas del 13 de noviembre de 2015 en París, que pueden dar cuenta de factores que determinen el alcance de la gobernanza global como herramienta para plantear soluciones a problemas globales. A continuación se resumen dichos rasgos clave:

1. Esta estructura regulatoria no cumple un rol conciliador entre los autores y los afectados del problema del terrorismo, ya que los objetivos políticos del Estado Islámico no se benefician de situaciones de negociación. En este sentido, no contribuye a la capacidad de la gobernanza global de resolución del conflicto por la vía de la conciliación estrictamente, aunque sí puede hacerlo a través de acciones de prevención y cooperación, entre otras.

2. La estructura regulatoria es necesaria para el tratamiento y potencial resolución de conflictos globales, y respalda así la relevancia de la gobernanza global, desde al menos dos perspectivas. De un lado, desde el papel que juegan las instituciones internacionales que la componen en el debate y la conciliación de los intereses de los Estados en el ámbito mundial; del otro, desde la envergadura del problema del terrorismo y el reconocimiento de que los actores que se ven involucrados en su combate rara vez tendrán la capacidad de enfrentarlo efectivamente por su cuenta. Así, la misma necesidad de que exista una instancia en la que confluyan los protagonistas del conflicto es un factor en pro de las posibilidades que tiene la gobernanza global de darle tratamiento efectivo al terrorismo, ya que resalta que las respuestas consensuadas y ejecutadas a través de la cooperación pueden ser más efectivas y sostenibles para combatir el terror que las unilaterales. Dichas respuestas podrían generarse en instancias propias de la gobernanza global.

3. Esta estructura comparte actores con la de impacto y los vincula con otros de ámbito internacional, lo cual tiene dos efectos potenciales sobre el alcance de la gobernanza global para proveer soluciones a situaciones y contextos de terrorismo. De una parte, resalta el protagonismo de los Estados en determinados conflictos globales, como el terrorismo, ya que pueden ser tanto víctimas como entes reguladores de estos, lo cual puede fortalecer su poder y legitimar su influencia al interior de las instancias de gobernanza global y, por consiguiente, de sus propuestas para combatir el terrorismo. Esto podría, cuando menos,

conllevar a la priorización de sus intereses frente a los de otros actores, lo cual podría devenir en una mayor o menor voluntad de involucrarse comprometidamente en esfuerzos conjuntos y consensuados de contraterrorismo planteados desde la perspectiva de la gobernanza global. De otra parte, la interacción de los miembros de la estructura de impacto, es decir, de aquellos victimizados por el terrorismo transnacional, con entidades internacionales al interior de la estructura regulatoria los convoca a un fuerte ejercicio de coordinación para darle tratamiento al problema. Esto estimularía el alcance y la pertinencia de la gobernanza global como formuladora de respuestas a conflictos de injerencia global, ya que ella misma se vale de la cooperación entre Estados e instituciones supranacionales como vía para consolidar acciones y resultados conducentes al debilitamiento del terrorismo.

4. Las medidas de contraterrorismo planteadas en la estructura regulatoria en el caso de los ataques del 13 de noviembre de 2015 en París exhiben en sí mismas rasgos que dan indicios sobre las posibilidades que tiene la gobernanza global de formular soluciones al problema globalizado del terrorismo. En el caso de algunos actores de la estructura, las acciones reactivas en materia de seguridad tienen una suerte de preminencia. Aun así, también se han registrado esfuerzos diversos encaminados al tratamiento y la prevención del terrorismo e, incluso, de la radicalización. Con independencia de la naturaleza de cada estrategia, el estudio de la estructura regulatoria muestra con claridad que la cooperación se erige como un elemento medular en el contraterrorismo y en el alcance de la gobernanza global, ya sea que surja de Estados o de organizaciones regionales o internacionales, puesto que es un puente para potenciar capacidades, recursos, conocimiento y buenas prácticas de cara a tratar una problemática profundamente desafiante para los jugadores del sistema internacional, por cuanto es fácilmente mutable y reproducible en unas y otras latitudes. De hecho, dicha observación ratifica la perspectiva de análisis de esta investigación, que resalta que el terrorismo es un mal público global y que, como tal, tiene consecuencias que trascienden el campo de la seguridad para llegar al de la cooperación internacional. De esta manera, además, se hace más nítido el vínculo y potencial analítico entre terrorismo y gobernanza global en las relaciones internacionales. Ahora bien, contemplando el repertorio de medidas de contraterrorismo de los integrantes de la estructura reguladora en el caso estudiado, salta a la vista que la gobernanza global está en capacidad de proponer

mecanismos e instancias de trabajo para combatir el terrorismo, pero no necesariamente para hacerlo con la efectividad y eficiencia a la que se aspira, especialmente en miras de superar el desempeño y los resultados que las iniciativas unilaterales han exhibido a lo largo de los años. Esta observación continúa la reflexión de la segunda característica listada, ya que señala que la acción conjunta y consensuada para luchar contra el terror es necesaria, mas no satisfactoria aún.

Así las cosas, ya se han revisado las características esenciales de los causantes, afectados y reguladores del problema del terrorismo internacional a partir del estudio de un caso notorio, como los ataques de París del 13 de noviembre de 2015. Con esto se da paso a las reflexiones finales de la investigación en el capítulo de conclusiones.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha buscado averiguar cuáles son los factores que determinan el alcance de la gobernanza global para formular respuestas a problemas globales como el terrorismo. La reflexión ha evidenciado que las características de los protagonistas de dichos problemas pueden bien ser factores que determinen, o al menos influyeran, las limitaciones de la gobernanza global en el sentido enunciado.

Esta conclusión se deriva del análisis de los tres componentes fundamentales de los problemas globalizados, identificados en el trabajo de la socióloga Renate Mayntz como estructuras: quienes los causan (estructura genética), quienes son afectados por ellos (estructura de impacto) y quienes intentan mediarlos (estructura regulatoria). De acuerdo con ella, los rasgos esenciales de estos sujetos sirven como indicativo de las oportunidades de resolución de aquellos conflictos derivados de la globalización, como el deterioro del medio ambiente, el crimen organizado transnacional y el terrorismo internacional.

Se ha tomado aquí el terrorismo internacional como el problema globalizado a analizar por los retos que supone para el sistema internacional y por su envergadura; ambos elementos que hacen que el terrorismo llegue a considerarse incluso como un mal público global, por su capacidad de afectar negativamente a personas en todas las latitudes y a través del tiempo. Así las cosas, el estudio analiza la gobernanza global, como un concepto importante dentro de las relaciones internacionales, desde el lente del terrorismo, mediante el caso de los ataques de París del 13 de noviembre de 2015. De esta manera, explora en detalle las características observables de cada una de las estructuras del terrorismo exhibido en el caso mencionado, en miras de determinar si pueden llegar a influir en el alcance de la gobernanza global.

En términos de la estructura genética, la gobernanza global se ve altamente impactada. Esto se debe principalmente a que los rasgos predominantes de los perpetradores del acto terrorista estudiado demandan un tratamiento coordinado de parte de los actores interesados e involucrados en combatir el terrorismo: una tarea que se mantiene en continuo desarrollo y que representa un desafío de especial dificultad para los Estados, ya que empuja las fronteras tradicionales de la soberanía y de la capacidad que estos

detentan para actuar solamente de acuerdo con sus intereses en el ámbito internacional. Es así como el poder de medidas apalancadas en la coordinación y la cooperación entre diversos actores para luchar contra el terrorismo puede verse atajado por aspectos como el carácter doméstico que éste viene exhibiendo en Europa, en el cual los victimarios son ciudadanos de nacimiento y pueden circular libremente por la Unión, y la frecuente pertenencia de dichos individuos a un grupo terrorista internacional organizado y autosostenible, como el Estado Islámico.

Por otro lado, el salto que dan entre la ideología y la militancia quienes se involucran activamente en acciones terroristas se convierte también en una limitación para las soluciones pensadas desde la gobernanza global, ya que les imprime una necesidad más urgente de integralidad para alcanzar la efectividad. Esto significa que las medidas no deben ocuparse solamente del asunto crítico de la seguridad, sino también de la cuestión de la radicalización al interior de los mismos Estados que se convierten luego en víctimas del terrorismo.

En el caso de la estructura de impacto, las características que pueden tornarse en factores de limitación para la gobernanza global son que las víctimas pertenezcan a sociedades democráticas liberales y que sean beneficiarias de bienes públicos globales, en la medida en que, bajo ambas condiciones, tienen la posibilidad de llevar sus preferencias, prioridades y objeciones a instancias en donde se diseñen e implementen acciones de gobernanza global. Así las cosas, el hecho de que los afectados por el terrorismo puedan ser los mismos actores que intenten mediarlo puede tener una gran influencia en las capacidades de la gobernanza para tratarlo.

Estos mediadores componen la estructura regulatoria, que tiene un gran efecto en el poder de la gobernanza global para ofrecer soluciones al problema global del terrorismo. En principio, la necesidad de que exista una instancia tal, dedicada a la mediación de conflictos de injerencia mundial, es una característica que puede influir positivamente en el alcance de la gobernanza global, ya que resalta la funcionalidad de aspectos fundamentales suyos como la coordinación de políticas entre actores para un bien común, la cooperación internacional y la generación de consensos sobre asuntos de importancia global.

En segundo lugar, siendo tal vez la característica más determinante como factor para el alcance de la gobernanza global, se encuentra que la estructura regulatoria comparte actores con la de impacto y, además, los pone en diálogo con otros que operan a nivel internacional, como organizaciones supranacionales. De una parte, cuando los actores transversales de ambas estructuras son Estados, las limitaciones de la gobernanza global pueden variar de acuerdo con los intereses que estos tengan de involucrarse y comprometerse en unas u otras medidas conjuntas respecto de unos u otros conflictos. De otro lado, la interacción de los afectados por el terrorismo con entidades internacionales congregadas alrededor de elementos regionales o temáticos (como la seguridad o la paz, por ejemplo) y que tienen diversas capacidades y experticias, los llama a insertarse en ejercicios de cooperación y coordinación. Dicho curso de las cosas puede ser útil para la gobernanza global en tanto involucra a actores inmersos en problemas globales en la formulación activa de posibles soluciones bajo esquemas distintos a las acciones unilaterales.

Finalmente, una característica importante de la estructura regulatoria en el caso de los ataques del 13 de noviembre de 2015 en París es que sus propuestas para hacer frente al problema del terrorismo señalan hacia la cooperación como la médula de cualquier esfuerzo de contraterrorismo, ya sea de carácter militar o enfocado en la seguridad, o de carácter preventivo. Un hallazgo de esta naturaleza es importante para las capacidades de la gobernanza global de alcanzar sus objetivos, ya que resalta que sus mecanismos pueden ser una alternativa acertada a aquellos que son unilaterales para abordar un problema de la complejidad que ostenta el terrorismo internacional. De otro lado, el universo de estrategias de contraterrorismo indica que la gobernanza global está, de hecho, en capacidad de diseñar medidas y acciones que aporten a la solución de conflictos globales, pero también evidencia que hay aún que avanzar hacia mayores niveles de efectividad y eficiencia.

Esta investigación ha detallado los aspectos que se desenvuelven al interior de cada una de las instancias en las que interactúan los diversos actores involucrados en un hecho de terrorismo, en miras de proponer un debate analítico para reflexionar sobre la gobernanza global como apuesta de los actores del sistema internacional para tratar problemas globales. En este marco, ha presentado un aparato conceptual alrededor de la gobernanza global y su alcance en las relaciones internacionales y ha mostrado, a través de

un acto representativo de terrorismo, los retos que enfrenta la gobernanza global para solucionar conflictos de envergadura global. Además, ha llegado a establecer una relación analítica entre la gobernanza global y el terrorismo.

En ese ejercicio, han surgido inquietudes que pueden dar lugar a otras investigaciones que contribuyan a la construcción de análisis cada vez más comprensivos de la gobernanza global. Estudios que revisen sistemáticamente los parámetros y resultados de diversas estrategias de contraterrorismo, con el propósito de crear metodologías y herramientas que permitan medir la efectividad de dichas acciones a partir de un acervo real de experiencias de lucha contra el terrorismo, podrían aportar enormemente al estudio de la gobernanza global, e incluso al desarrollo de políticas públicas e iniciativas multilaterales con fundamentos más sólidos y arraigados en evidencia empírica. En esta misma línea, investigaciones de largo aliento y alcance que busquen recopilar y analizar experiencias de prevención de la radicalización y de esfuerzos de desradicalización en distintos lugares del mundo, en miras de acercarse más a un conocimiento organizado de dichos procesos, pueden sin duda aportar a una visión más cercana del terrorismo y de los fenómenos sociales que se dan a su alrededor, tanto en términos de sus víctimas y perpetradores, como de los actores que buscan darle tratamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Alami, A. (2015). 'I Didn't Expect Another Attack to Happen Again'. *Foreign Policy*. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/11/14/paris-terror-attack-islamic-state-parisians-safe/> Consultado el 19 de julio de 2017.
- Aly, A. (2015). Terrorism: historical and contemporary issues. En Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015*. Disponible en <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf> Consultado el 25 de marzo de 2017
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/291&referer=/english/&Lang=S Consultada el 27 de agosto de 2017.
- Barrett, S. (2011). *Why coordinate? The incentive to supply global public goods*. New York: Oxford University Press.
- Barnett, M. y Sikkink, K. (2008). From international relations to global society. En Reus-Smit, C. y Snidal, D. (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 62-83). New York: Oxford University Press.
- BBC (a). (2016). France to extend state of emergency for six months. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-36842311> Consultado el 13 de agosto de 2017.
- BBC (b). (2016). Paris attacks: Who were the attackers? Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-34832512> Consultado el 15 de junio de 2017.
- Berger, J.M. (2017). Deconstruction of Identity Concepts in Islamic State Propaganda. A Linkage-Based Approach to Counter-Terrorism Strategic Communications. *Europol*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/deconstruction-of-identity-concepts-in-islamic-state-propaganda> Consultado el 9 de julio de 2017.

Bremmer, I. (2016). These 5 Facts Explain Why Europe Is Ground Zero for Terrorism. *Time*. Disponible en <http://time.com/4268579/brussels-attacks-islamist-terrorism-isis/?iid=sr-link1> Consultado el 15 de junio de 2017.

Brousseau, E. y Dedeurwaerdere, T. (2012). Global Public Goods: The Participatory Governance Challenges. En Brousseau, E., Dedeurwaerdere, T. y Siebenhüner, B. (Eds.), *Reflexive governance for global public goods* (pp. 21-36). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Brousseau, E., Dedeurwaerdere, T. y Siebenhüner, B. (Eds.) (2012). *Reflexive governance for global public goods*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Bureau of Counterterrorism, U.S. Department of State (2017). Foreign Terrorist Organizations. Disponible en <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm> Consultado el 1 de mayo de 2017.

CNN. (2015). Paris terror attacks: In memoriam of the victims. Disponible en <http://edition.cnn.com/interactive/2015/11/world/paris-victims/> Consultado el 19 de julio de 2017.

Cockburn, P., Battle for Raqqa: Fighters begin offensive to push Isis out of Old City. *Independent*. Disponible en <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/raqqa-syria-battle-fighters-push-isis-out-begin-offensive-war-terrorists-a7829641.html> Consultado el 9 de julio de 2017.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2010). La guerra y el derecho internacional humanitario. Disponible en <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/overview-war-and-law.htm> Consultado el 21 de julio de 2017.

Consejo de Seguridad Naciones Unidas. (2015). Resolución 2249 (2015). Disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/2249\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2249(2015)) Consultado el 27 de agosto de 2017.

De Luce, D. y Groll, E. (2016). Can Europe connect the ISIS dots? *Foreign Policy*. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2016/03/25/can-europe-connect-the-isis-dots/> Consultado el 15 de junio de 2017.

Dempsey, J. (2015). After the Paris Attacks: The Open Society and Its Enemies. *Strategic Europe*. Disponible en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=61980> Consultado el 19 de julio de 2017.

Enders, W. y Sandler, T. (2012). *The political economy of terrorism*. New York: Cambridge University Press.

European Council. (2015). Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/> Consultado el 19 de julio de 2015

European Political Strategy Center. (2016). Towards a 'Security Union'. Bolstering the EU's counter-terrorism response. Disponible en https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_12.pdf Consultado el 9 de julio de 2017.

Europol. (2017). European Union Terrorism Situation And Trend Report 2017. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> Consultado el 30 de junio de 2017.

Gatehouse, J. (2016, Abril 11). Making a terrorist. *Macleans Magazine*, 26-27.

Global Coalition Against Daesh (a). Our mission. Disponible en <http://theglobalcoalition.org/en/mission-en/> Consultado el 5 de septiembre de 2017.

Global Coalition Against Daesh (b). Partners. Disponible en <http://theglobalcoalition.org/en/partners/> Consultado el 5 de septiembre de 2017.

Global Coalition against Daesh. (2016, a). How is France countering Daesh militarily and politically? Disponible en <http://theglobalcoalition.org/en/what-military-and-political-steps-has-france-taken-to-combat-daesh/> Consultado el 5 de septiembre de 2017.

Global Coalition against Daesh. (2016, b). The EU – Countering Daesh. Disponible en <http://theglobalcoalition.org/en/the-eu-countering-daesh/> Consultado el 24 de agosto de 2017.

Global Coalition against Daesh. (2016, c). What are the objectives of France and its partners within the Global Coalition Against Daesh? <http://theglobalcoalition.org/en/what-are-the-objectives-of-france-and-its-partners-in-the-global-coalition-against-daesh/>

Consultado el 5 de septiembre de 2017.

Global Coalition against Daesh. (2017, a). 9,000 troops from 23 countries are supporting efforts to defeat Daesh in Iraq and Syria. Disponible en

http://theglobalcoalition.org/en/maps_and_stats/9000-troops-from-23-countries-are-supporting-efforts-to-defeat-daesh-in-iraq-and-syria/ Consultado el 5 de septiembre de

2017.

Global Coalition against Daesh. (2017, b). Daesh Areas of Influence – May 2017 Update.

Disponible en http://theglobalcoalition.org/en/maps_and_stats/daesh-areas-of-influence-may-2017-update/ Consultado el 17 de julio de 2017.

Global Coalition against Daesh. (2017, c). Military progress. Disponible e

<http://theglobalcoalition.org/en/military-progress/?lang=en> Consultado el 5 de septiembre de 2017.

Global Coalition against Daesh. (2017, d). The Global Coalition – working to defeat Daesh.

Disponible en <http://theglobalcoalition.org/en/the-global-coalition-working-to-defeat-daesh-july17/> Consultado el 5 de septiembre de 2017.

Guéhenno, J-M. (2016). Answering the Threats Posed by the Islamic State. Disponible en

<https://www.crisisgroup.org/GLOBAL/ANSWERING-THREATS-POSED-ISLAMIC-STATE> Consultado el 13 de agosto de 2017.

Halliday, F. (1997). Gobernabilidad global: perspectivas y problemas. *Revista*

Internacional de Filosofía Política RIFP, 9. Disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1997-9-0006/pdfm> Consultado el 25 de febrero de 2017.

Hoffman, B. (2006). *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press.

Hubbard B. y Schmitt, E. (2017). ISIS, Despite Heavy Losses, Still Inspires Global Attacks. *New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2017/07/08/world/middleeast/isis-syria-iraq.html> Consultado el 9 de julio de 2017.

Innerarity, D. (2012). La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 100. Disponible en http://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_gobernanza_global_de_la_soberania_a_la_responsabilidad Consultado el 15 de febrero de 2017.

Institute for Economics and Peace(a). (2016). Global Peace Index 2016. Disponible en http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/06/GPI-2016-Report_2.pdf Consultado el 26 de marzo de 2017.

Institute for Economics and Peace(b). (2016). Global Terrorism Index 2016. Disponible en <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> Consultado el 26 de marzo de 2017.

Jacinto, L. (2016). Paris is on wartime footing. *Foreign Policy*. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2016/02/09/paris-is-on-wartime-footing-hollande-valls-isis-state-of-emergency/> Consultado el 15 de junio de 2017.

Jacinto, L. (2017). France's 'deradicalisation gravy train' runs out of steam. Disponible en <http://www.france24.com/en/20170801-france-jihad-deradicalisation-centre-closes-policy> Consultado el 17 de agosto de 2017.

Jensen, J. (2012). La metamorfosis del Estado nación. En *Puente@Europa*, Año X, Número 1, junio. Disponible en <http://journals.unibo.it/riviste/index.php/puenteeuropa/article/view/4334/3804> Consultado el 15 de febrero de 2017.

Johnston, P. B.; Shapiro, J. N.; Shatz, H. J.; Bahney, B.; Jung, D. F.; Ryan, P. K. y Wallace, J. (2016). Foundations of the Islamic State. Management, Money, and Terror in Iraq, 2005–2010. *RAND Corporation*. Disponible en

https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1192.html Consultado el 15 de junio de 2017.

Kaul, I. (2012). Rethinking public goods and global public goods. En Brousseau, E., Dedeurwaerdere, T. y Siebenhüner, B. (Eds.). *Reflexive governance for global public goods* (pp. 37-54). Cambridge, Massachussets: MIT Press.

Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, M. A. (Eds.) (2001). *Bienes públicos mundiales: la cooperación internacional en el siglo XXI*. México: Oxford.

Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. A. (2001). Definición de bienes públicos mundiales. En Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. A., (Eds.), *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI* (pp. 2-20). México D.F.: Oxford University Press México.

Keohane, D. (2015). The Unbearable Lightness of European Defense. *Strategic Europe*. Disponible en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62066> Consultado el 13 de agosto de 2017.

Keohane, R., y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

Kern, S. (2017). France: Deradcalization of Jihadists a “Total Fiasco”, *Gatestone Institute. International Policy Council*. Disponible en <https://www.gatestoneinstitute.org/9982/france-deradicalization> Consultado el 14 de agosto de 2017.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

Legrain, P. (2015). Keep Europe’s Doors Open. *Foreign Policy*. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/11/17/keep-europes-doors-open-france-paris-attacks-refugees/> Consultado el 19 de julio de 2017.

Macdonald A. y Bartunek, R. (2016), Suspected Paris attacks leader boasted of crossing borders. *Reuters*. Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-france-shooting-abaaoud-idUSKCN0T71YF20151118> Consultado el 15 de junio de 2017.

Maggiolini, P. y Varvelli, A. (2016). Jihadist hotbeds and local radicalisation processes. En Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*. Disponible en <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> Consultado el 15 de junio de 2017.

Martin, L.L. (2001). La economía política de la cooperación internacional. En Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. A., (Eds.) *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI* (pp. 53-66). México D.F.: Oxford University Press México.

Mayntz, R. (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24 (Oct.). Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0043401> Consultado el 24 de febrero de 2017.

McCants, W. (2015). How the Islamic State Declared War on the World. *Foreign Policy*. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/11/16/how-the-islamic-state-declared-war-on-the-world-actual-state/> Consultado el 15 de junio de 2017.

Méndez, R. P. (2001). La paz como bien público mundial. En Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. A., (Eds.) *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI* (pp. 403-436). México D.F.: Oxford University Press México.

Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. En *Nueva Sociedad*, Noviembre – Diciembre, 176. Disponible en http://nuso.org/media/articles/downloads/3005_1.pdf Consultado el 24 de febrero de 2017.

Nardin, T. (2008). International ethics. En Reus-Smit, C. y Snidal, D. (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 594-609). New York: Oxford University Press.

North Atlantic Treaty Organization. (2012). NATO's policy guidelines on counter-terrorism. Aware, Capable and Engaged for a Safer Future. Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87905.htm?selectedLocale=en Consultado el 24 de agosto de 2017.

North Atlantic Treaty Organization. (2015). Statement by the North Atlantic Council in response to the terrorist attacks in Paris. Disponible en

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_124647.htm?selectedLocale=en

Consultado el 24 de agosto de 2017.

North Atlantic Treaty Organization. (2017). Countering terrorism. Disponible en

http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm# Consultado el 24 de agosto de 2017.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad que compartimos - Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Disponible en

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> Consultado el 24 de marzo de 2017.

Peñas, F. J. (1997). Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos. En *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, Año 1997, Número 16. pp. 119-140.

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games.

Disponible en <https://www.ou.edu/uschina/texts/Putnam88Diplomacy.pdf> Consultado el 26 de febrero de 2017.

Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (1997). Derecho de gentes. En *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, Año 1997, Número 16, pp. 5-36.

Richmond, O. P. (2011). *A post liberal peace*. Londres: Routledge.

Sandler, T. (2001). On Financing Global and International Public Goods. *The World Bank Economic Policy and Prospects Group*. Disponible en

<http://documents.worldbank.org/curated/en/480391468764142631/pdf/multi0page.pdf>

Consultado el 22 de julio de 2017.

Saul, B. (2006). *Defining terrorism in international law*. New York: Oxford University Press.

Schori Liang, C. (2016). Mapping the new global criminal terrorist networks. En Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*. Disponible en <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> Consultado el 26 de marzo de 2017.

Schwartz, A. (2015, noviembre 30). The long night. Terrorist attacks and a city changed. *The New Yorker*, 24-27.

Secretary General. (2016). How Europe can defeat terrorism. Disponible en <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/-/how-europe-can-defeat-terrorism> Consultado el 19 de julio de 2017

Secretario General de las Naciones Unidas (2016). Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/826&referer=/english/&Lang=ES Consultado el 27 de agosto de 2017.

Secretary General of the United Nations. (2017). Fifth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat. Disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/467 Consultado el 20 de julio de 2017.

Stein, A. A. (2008), Neoliberal institutionalism. En Reus-Smit, C. y Snidal, D. (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 201-221). New York: Oxford University Press.

Techau, J. (2015). Europe's Foreign Policy Reaction to the Paris Attacks? Noise. *Strategic Europe*. Disponible en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62001> Consultado el 13 de agosto de 2017.

The Economist. (2015). Paris under attack. Disponible en <https://www.economist.com/news/briefing/21678841-first-four-articles-about-islamic-state-murders-paris-and-their-aftermath-we> Consultado el 19 de julio de 2017.

The Guardian. (2015). Paris attack victims: lives cut cruelly short during night of terror. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2015/nov/16/paris-attack-victims-lives-cut-cruelly-short> Consultado el 19 de julio de 2017.

Twining, D. (2016). Europe Must Adapt to a Dangerous World. *YaleGlobal Online*. Disponible en <http://yaleglobal.yale.edu/content/europe-must-adapt-dangerous-world> Consultado el 13 de agosto de 2017.

United Nations Secretary-General. (2015). Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the multiple attacks in Paris. Disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-11-13/statement-attributable-spokesman-secretary-general-multiple-attacks> Consultado el 27 de agosto de 2017.

Vick, K. (2016, abril 11). Losing in battle, ISIS gains by attacking the 'gray zone' of the West. *Time*, 5-7.

Von Einsiedel, S. (2016). Assessing the UN's efforts to counter terrorism. En Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*. Disponible en <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf> Consultado el 26 de marzo de 2017.

Welch, M. (2016). France's 9/11. Will Europe learn from America's mistakes? *Reason*. Disponible en <http://reason.com/archives/2016/01/08/frances-9-11> Consultado el 15 de junio de 2017.

Zerofsky, E. (2016). How to Stop a Martyr. *Foreign Policy*. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2016/09/01/how-to-stop-a-martyr-france-deradicalization/> Consultado el 15 de junio de 2017.

Zivny, J. (Spring, 2016). Liberté, égalité, animosité. An analysis of the causes behind racial tensions in France. *Global Notebook*, 23-26.