

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

---



**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**79**

---

CÁTEDRA <<MARQUÉS DE SANTA CRUZ DE MARCENADO>>

**TERRORISMO INTERNACIONAL:  
ENFOQUES Y PERCEPCIONES**

---

---

**MINISTERIO DE DEFENSA**



**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

---



**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**79**

---

CÁTEDRA << MARQUÉS DE SANTA CRUZ DE MARCENADO >>

**TERRORISMO INTERNACIONAL:  
ENFOQUES Y PERCEPCIONES**

Mayo, 2005

## **TERRORISMO INTERNACIONAL: ENFOQUES Y PERCEPCIONES**

## **INTRODUCCIÓN**

# INTRODUCCIÓN

Por Juan Orti Pérez

*El terrorismo es una de las cuestiones más ampliamente debatidas desde aquel triste 11 de septiembre de 2001, y que ha llegado a convertirse en uno de los principales problemas que acucian a la sociedad.*

*El terrorismo global constituye hoy por hoy una realidad que no parece vaya a tener fin a corto ni a medio plazo. La violencia sin límites se ha convertido en los albores del siglo XXI en una amenaza a la paz mundial, un problema para el entendimiento Norte-Sur y un reto para las democracias. Este nuevo tipo de enfrentamiento del débil contra el fuerte ha puesto en jaque a los países más poderosos y ha conseguido que el mundo sea un lugar menos seguro.*

*Desafortunadamente, en España se han sufrido sus consecuencias, por lo que se ha convertido en tema de análisis en todos los foros.*

*Mucho se ha escrito en las últimas décadas sobre terrorismo y sobre terroristas. Autores de prestigio han analizado los factores psicológicos, sociales y políticos que rodean al fenómeno terrorista, y como consecuencia de ello, se han abierto grandes debates, que no han sido suficientes para comprender en su totalidad los entresijos de este fenómeno. Una de las controversias suscitadas es la propia definición de terrorismo, paso que parece obligado antes de acometer un análisis de las características del que contiene esta publicación.*

*Sobre terrorismo hemos encontrado múltiples trabajos que estudian sus diferentes aspectos: histórico, psicológico, político, sociológico, organizativo, etc. En la bibliografía relacionada al final de cada capítulo hemos tratado de recoger las fuentes utilizadas para este trabajo. Han resultado de especial utilidad las obras de Walter Laqueur, Fernando Reinares y Bruce Hoffman, que nos han permitido obtener una visión general del problema antes de entrar en los aspectos específicos de nuestro análisis.*

*Hemos tratado de evitar un enfoque y estructura clásicos de los estudios conocidos del terrorismo internacional o global. Para ello hemos intentado situarnos en diferentes posiciones para realizar nuestro análisis, posiciones que no son las habituales del ciudadano que trata de llegar a conclusiones tras informarse. Nuestro propósito con este trabajo es pues, ofrecer la percepción que del terrorismo se tiene desde esos diferentes puntos de vista.*

*El capítulo primero analizará la forma en que los Estados perciben el fenómeno terrorista, la forma en que éstos responden a las nuevas amenazas y se previenen de ellas. En el capítulo segundo se estudiará el tratamiento que da al fenómeno terrorista el derecho internacional. El capítulo tercero trata de recoger en enfoque de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. En el capítulo cuarto hemos tratado de analizar la visión que del terrorismo tienen los propios terroristas, para intentar descubrir su psicología y sus limitaciones. Y por último, en el capítulo quinto se trata de determinar los límites entre la libertad de expresión, derecho a la información y derecho a ser informado, por un lado y la ética debida de los profesionales de la información de no hacer el juego propagandístico buscado por los terroristas, dando difusión a sus actos violentos para difundir el terror, por otro.*

*El terrorismo llevado a cabo por los grupos islamistas ha alcanzado tales dimensiones que ha dejado pequeñas –si es que puede hacerse esta comparación- al resto de las acciones de terror. Es por eso que este trabajo girará preferentemente en torno al terrorismo islamista, sin que por ello dejemos de hacer alguna referencia a las acciones terroristas de índole diferente.*

*Antes de entrar de lleno en la materia que nos ocupa, hemos creído oportuno aclarar algunos conceptos que consideramos básicos para comprender el resto del trabajo.*

*Sea cual sea el ámbito en que se acometa el análisis el terrorismo, la controversia está presente desde el momento en que tratamos de contestar a la pregunta ¿qué es el terrorismo? A pesar de constituir un fenómeno bien determinado, no es fácil llegar a una definición completa y apropiada y prueba de ello es que las*

*respuestas a esta pregunta serán diferentes según provengan de una Administración, un policía, un jurista, un politólogo o una organización internacional. Cada cual puede entender un diferente significado para la misma palabra.*

*A ello hay que añadir que cada vez es más difusa la delgada línea que separa los diferentes tipos de violencia, quizás por la aparición de nuevos fenómenos colaterales al del terrorismo y que amplían su ya vasto espectro, como son el ciberterrorismo, el narcoterrorismo, o el contrabando de materiales susceptibles de ser empleados de forma indiscriminada contra la población.*

*Todo ello sin olvidar, que ante la definición del terrorismo y su forma de combatirlo, intervendrán también las distintas apreciaciones culturales del fenómeno. Circunstancia que ha resultado especialmente importante en los distintos foros internacionales, en los que se ha tratado de unificar posiciones o crear un frente común en la lucha antiterrorista. Así, la percepción que desde Occidente se tiene del terrorismo, no tiene por qué coincidir exactamente con la que tienen algunos de los Estados islámicos, resultando compleja la acción conjunta contra determinados grupos activos, a pesar de que se hable de una voluntad unánime en su condena.*

*En una primera aproximación podemos analizar la etimología de la palabra “terror” que aparece a mediados del siglo XV tomada del latín terror- terroris, a su vez derivado de terrere (espantar, aterrar), y que siglos más tarde, daría lugar a los términos “terrorismo” y “terrorista”.*

*Las más tempranas aproximaciones al término “terrorismo” surgieron en Francia al término de la Revolución Francesa y era empleado por los jacobinos para hablar de su propio comportamiento. El término cobró significado de acto delictivo y hacía hincapié en el perfil del autor de los hechos violentos. Más tarde se utilizó en Gran Bretaña, donde Sir Edmund Burke, empleaba calificativos del estilo de “fanático”, “asesino”, “farsante” o “ladrón” para describir al “terrorista”, cuyas acciones se*

asociaban con fines políticos o ideológicos <sup>(1)</sup>. Como vemos, excluía en su definición cualquier referencia a aquellos que eran objeto de los actos violentos. En los dos siglos siguientes, el abanico de posibilidades en cuanto a actos calificados como terroristas, se abrió para dar cabida a otros muchos, cuyos fines no eran solamente los políticos o ideológicos. El terrorista pasó a ser alguien que imponía mediante la coacción y el miedo sus puntos de vista. En las definiciones que nos proporcionan autores contemporáneos se suelen incluir ya referencias a las “víctimas” o a las “personas inocentes” que sufren las consecuencias de la violencia y no sólo a los autores. Otros aspectos que se han ido incorporando a las definiciones de terrorismo han sido los de “amenaza” e “intimidación”, en el sentido de que para muchos autores no solo el acto violento puede ser un acto terrorista, sino que la sola posibilidad de que se realice, cuando constituye una amenaza, también puede llegar a considerarse como tal.

También es frecuente encontrar autores que tratan el terrorismo exclusivamente como actos llevados a cabo por un grupo de personas sobre víctimas inocentes con el fin, por ejemplo, de doblegar la voluntad de un gobierno, lo que se ha venido a llamar “terrorismo desde abajo”. Cada vez son más, sin embargo, los que también consideran la acción terrorista del fuerte sobre el débil, como es el caso del terrorismo de Estado o el apoyado por un Estado, conocido como “terrorismo desde arriba”. El propio Diccionario de la Real Academia Española –que define el terrorismo como la dominación por el terror y como la sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror- matiza que el término terrorista puede también aplicarse a los gobiernos, partidos, etc. que practican terrorismo.

Walter Laqueur –quién en repetidas ocasiones ha dicho que una sola definición de terrorismo no es suficiente para describir dicha actividad- trata de explicarlo como “el uso o la amenaza de uso de la violencia, un método de combate, o una estrategia para conseguir ciertos objetivos,.... pretende infundir en las víctimas un estado de miedo, que es despiadado y se encuentra al margen de toda regla humanitaria..., la propaganda, es un factor esencial en la estrategia terrorista” <sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> BURKE, Edmund. *Reflections on the Revolution in France*. Londres, 1790. Citado por TUMAN Pgs 2 y 3.

<sup>2</sup> LAQUEUR, Walter. *The Age of Terrorism*. Little Brown. Boston, 1987. Pg. 143.

*En esta definición, Laqueur resalta la importancia que tiene para el terrorista la publicidad de sus acciones como herramienta para conseguir sus fines y hace referencia a una norma humanitaria como referente moral que es ignorado por el terrorista.*

*Para Reinares, hablar de terrorismo es hablar de violencia, de una violencia caracterizada fundamentalmente porque el impacto psíquico que provoca en una determinada sociedad supera ampliamente las consecuencias puramente materiales. Es una violencia sistemática e imprevisible, practicada por actores individuales o colectivos y dirigida contra objetivos vulnerables que tienen alguna relevancia simbólica en sus correspondientes entornos culturales o marcos institucionales <sup>(3)</sup>.*

*Hoffman define el terrorismo como la creación deliberada y la explotación del miedo mediante la violencia o amenaza de violencia, cuyo objetivo es el cambio político. Para este autor, el terrorismo está especialmente diseñado para tener efectos psicológicos a largo plazo, más allá de las víctimas inmediatas o del objetivo primero de sus atentados <sup>(4)</sup>.*

*También se han hecho públicas algunas definiciones desde estamentos oficiales, que veremos a continuación:*

*El Departamento de Estado norteamericano toma la definición de terrorismo del Título 22 del Código de los Estados Unidos, Sección 2.656 (d), donde el término se interpreta como la violencia premeditada y políticamente motivada, perpetrada contra blancos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de influir en una audiencia determinada. En esta definición, el término “no combatientes” se emplea para incluir, además de los*

---

<sup>3</sup> REINARES, Fernando. Terrorismo Global. Taurus. Madrid, 2003. Pgs. 16 y 17.

<sup>4</sup> HOFFMAN, Bruce. A mano armada. Historia del Terrorismo. Espasa Calpe. Madrid, 1999. Pg. 63.

civiles, a aquellos militares que en el momento del incidente no se encuentran de servicio o están desarmados <sup>(5)</sup>.

Para el Departamento de Defensa norteamericano, el terrorismo es “el uso calculado de la violencia o de la amenaza de violencia contra individuos o propiedades, para infundir miedo, con la intención de coaccionar o intimidar al gobierno o a sociedades para conseguir objetivos políticos, ideológicos o religiosos” <sup>(6)</sup>. No comprende explícitamente esta definición la posibilidad de que sea el propio Estado el que infunda terror, pero sí resalta que a través del miedo de los ciudadanos, el terrorista puede influir en los Estados.

- Sin salir de los Estados Unidos, el FBI (Federal Bureau of Investigation) define el terrorismo como “el uso ilegal de la fuerza o de la violencia contra personas o propiedades para intimidar o coaccionar a un gobierno, a la población civil o a un sector de ésta, con la intención de alcanzar objetivos políticos o sociales” <sup>(7)</sup>. Esta definición, muy similar a la anterior, introduce una nueva variante de los fines terroristas, los sociales.
- En la misma línea de las definiciones oficiales norteamericanas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) define el terrorismo en su publicación AAP-6 utilizando una fórmula intermedia a las dos anteriores: “el uso o amenaza de uso ilegal de la fuerza o de la violencia contra personas o propiedades con la intención de coaccionar o intimidar a gobiernos o sociedades para conseguir objetivos políticos, religiosos o ideológicos” <sup>(8)</sup>.

Otras definiciones han sido ofrecidas desde determinados organismos internacionales, como veremos a continuación:

---

<sup>5</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. “Patterns of Global Terrorism 2003”. April 2004.

<sup>6</sup> DOD Directive 12/2000. U.S. Department of Defense.

<sup>7</sup> Code of Federal Regulations 28S 085. También FBI Publication 0308 “Terrorism 2000/2001”.

<sup>8</sup> Publicación aliada AAP-6. Glosario de Términos y Definiciones.

*Desde que la Sociedad de Naciones definiera, en un borrador de 1937, el terrorismo como “cualquier acto criminal dirigido contra un Estado con el fin de generar una situación de terror en las personas o grupos de personas”<sup>(9)</sup>, ni el alto organismo ni su heredero las Naciones Unidas han logrado un acuerdo para adoptar una definición consensuada por la comunidad internacional. Bien es cierto, que en la abundante documentación generada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) podemos encontrar ligeras variantes de la anterior como “actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general”<sup>(10)</sup>, o bien, “acto criminal que pretende provocar un estado de terror en la población, en un grupo de personas, o en personas determinadas, para conseguir objetivos políticos”<sup>(11)</sup>. Esta falta de acuerdo para llegar a una definición que limite el concepto, ha sido en ocasiones aprovechada cínicamente por representantes de determinados países en las Naciones Unidas para justificar acciones terroristas al amparo de la lucha por la libertad.*

*Por su lado, en 2001, el Consejo de la Unión Europea propuso detallar una serie de acciones que podían estar incluidas en el concepto de agresión terrorista. Acciones o actos intencionados, que por su naturaleza y contexto, puedan dañar seriamente a un país o a una organización internacional -tal como se define agresión en las leyes nacionales-, cometidas con el propósito de intimidar seriamente a la población, persuadir de forma determinante a un gobierno u organización internacional para llevar a cabo u omitir determinada acción, o desestabilizar seriamente o destruir la política fundamental, constitucional o económica, o las estructuras sociales de un país u organización internacional<sup>(12)</sup>. La redacción del texto no estuvo exenta de discusiones, motivadas por el interés de algunos sectores de excluir de la definición las protestas antiglobalización y determinadas actuaciones de grupos ecologistas.*

---

<sup>9</sup> [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

<sup>10</sup> Resolución 49/60/1995 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>11</sup> Resolución 51/210/1999 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>12</sup> Council of the European Union. “Council Common Position on combating terrorism”. Bruselas, 27 de diciembre de 2001.

*También los propios terroristas han tratado de definir sus acciones, naturalmente en beneficio propio y en contradicción con las definiciones académicas u oficiales. Algunos grupos se autodenominan “ejército”, con la clara intención de despojarse de la etiqueta “terrorista” y de apartar la idea de ilegalidad a sus acciones, cuando no con el propósito de acogerse al “estatuto de combatiente” y disfrutar de las ventajas que le reportaría por ello el derecho internacional <sup>(13)</sup>. Así por ejemplo, encontramos el IRA (Irish Republican Army), el Nuevo Ejército del Pueblo de Filipinas, el Ejército de Liberación Nacional de Colombia, el Ejército de Liberación de Ruanda, el Ejército Rojo Japonés, y muchos otros. Su organización responde a estructuras supuestamente militares (“político-militar”, “comando general”, etc.,) y su funcionamiento a determinadas normas de “disciplina”. También acuden de forma menos directa a otras denominaciones con las que tratan de relacionarse con una organización militar, tal es el caso, por ejemplo, de las Brigadas de los Mártires de Al-Aqsa, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, las Brigadas Rojas, o la Brigada Alex Boncayao de Filipinas. De esta manera, pretenden convertirse en el brazo legítimamente armado de un pueblo, o sus representantes legales, y presentarse así ante la comunidad internacional. En muchos casos, la estrategia definida por estos grupos es la de luchar contra un ejército de ocupación, un país invasor o una situación de opresión, librando una “guerra de liberación”.*

*El conocido terrorista internacional Ilich Ramírez Sánchez alias “Carlos, el Chacal”, por ejemplo, se definía en 1994 como un revolucionario y, “sobre todo, un hombre de familia”, etiqueta con la que trataba de desmarcarse del terrorismo.*

---

<sup>13</sup> Los Convenios de Ginebra, de aplicación en un amplio espectro de conflictos, establecen un trato debido a los prisioneros de guerra, siendo estos las personas que caen en manos del enemigo incluso cuando se trata de milicias o voluntarios al servicio de una fuerza armada (incluidos los movimientos de resistencia), pero que para serlo han de tener un signo distintivo, llevar las armas a la vista y ajustarse en sus operaciones a las leyes y costumbres de la guerra. III Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Arts. 4, 12 y sgs. y también Protocolo I Adicional de 1977, Art. 44.

*Otra fórmula empleada por los terroristas para distorsionar su verdadera imagen es la de deshumanizar a sus víctimas, presentándolas como objetos, animales a los que hay que abatir en defensa propia (14).*

*Por último, la definición académica de terrorismo aceptada por Naciones Unidas ha sido tomada de Alex P. Schmid, quien también argumenta como Laqueur, que dada la complejidad y diversidad de perspectivas que existen sobre terrorismo, no es posible definir adecuadamente con una sola definición lo que ocurre con ese uso de la violencia o amenaza de violencia que llamamos terrorismo. A pesar de ello, recogiendo aspectos comunes de las definiciones dadas por otros autores, enunció la suya propia, en la que presenta al terrorismo como “un método de reiterada acción violenta inspirado en la angustia, utilizado por personas, grupos, o Estados, de forma (semi-) clandestina, por razones idiosincrásicas, criminales o políticas, por medio de las cuales –a diferencia del asesinato- el objetivo inmediato de la violencia no es el objetivo final. Las víctimas humanas de la violencia son elegidas entre la población al azar (blancos de oportunidad) o de forma selectiva (blancos simbólicos o representativos) y se utilizan como generadores del mensaje terrorista. El proceso comunicativo entre terrorista (u organización terrorista), víctimas (o amenazados) y objetivos principales, basado en la violencia o amenaza de violencia, es utilizado para manipular a esos objetivos principales (audiencia) y convertirlos en blancos del terror, de las exigencias terroristas o de atención, dependiendo de si se busca la intimidación, la coacción o la propaganda” (15).*

*En suma, a la hora de adoptar una definición, podríamos optar por una fórmula lo más simple posible, como la de “el uso o amenaza de uso de la fuerza para conseguir un beneficio político”, o bien por la más compleja de cuantas hemos visto anteriormente. Seguramente en el primero de los casos no llegaríamos a concretar lo que representa el fenómeno terrorista, y en el segundo excluiríamos alguna de sus posibles acciones o características. Por tal motivo, hemos preferido*

---

<sup>14</sup> TUMAN, Joseph. Communicating Terror. The rhetorical dimensions of terrorism. SAGE Publications. Thousand Oaks, 2003. Pg 10.

<sup>15</sup> SCHMID, Alex P. Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature. Transaction Press. New Brunswick, 1983. Pg. 70. También [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

*no aportar una nueva definición, “nuestra definición”, sino que preferimos tener a la vista todas las publicadas para no limitar nuestro análisis. Retomando las palabras de Laqueur, dada la complejidad y diversidad de perspectivas existentes sobre el terrorismo, ninguna definición por sí sola describe de forma adecuada lo que ocurre alrededor de esta “violencia o amenaza de violencia”.*

*Podemos concretar que es cierto que dependiendo de quién defina el término, su significado puede variar sustancialmente. Sin embargo, hay una serie de elementos comunes –sea de forma explícita o implícita- a casi todas las definiciones. Estos son:*

- Violencia (o amenaza de violencia) sistemática e imprevisible, de manera que el impacto psíquico que produce en la población supera con creces al impacto material.*
- Destrucción de la propiedad, sea pública o privada.*
- Objetivos y motivaciones fundamentalmente políticos.*
- Uso de la propaganda a costa de las víctimas.*
- Las víctimas normalmente son indiscriminadas y sólo sirven al terrorista para generar el mensaje. Los objetivos directos (las víctimas) no son los objetivos finales.*
- Sus acciones se encuentran al margen de los usos y costumbres de la guerra.*
- Los actos terroristas se realizan en la ilegalidad y en la clandestinidad.*
- Los sujetos activos son actores individuales o grupales, llevados por el fanatismo que les lleva incluso al suicidio, y condicionados por la paranoia de pensar en la existencia de conspiraciones urdidas por fuerzas hostiles.*
- Implica un extremismo en los medios, pero no necesariamente de los fines.*

*Establecidas estas “características” que nos permiten enmarcar el concepto de terrorismo, pasemos a ver bajo qué formas se puede presentar este fenómeno y cuales pueden ser las causas de que se produzca.*

*El uso abusivo e indiscriminado de las etiquetas, sea por desconocimiento o de forma intencionada, fundamentalmente por los medios de comunicación, ha llevado con frecuencia –sobre todo hace algunos años- a confundir los difusos*

*límites entre terrorismo y guerra de guerrillas, cuando no los propios límites de la guerra convencional o incluso de la simple actividad criminal. Parece apropiado por consiguiente, aclarar que, tanto la guerra convencional, como la guerra de guerrillas, el terrorismo o las acciones de sabotaje, forman parte de las diferentes formas en que puede manifestarse la insurgencia, que no es otra cosa que la rebelión contra las autoridades o el gobierno en el poder.*

*Una dificultad añadida para la interpretación del terrorismo es pues, el hecho de que no se trata de una ideología, sino de una estrategia o método de insurgencia para subvertir el orden establecido, utilizable por personas de muy diferentes orientaciones políticas.*

*Aunque la insurgencia se asocia más frecuentemente a conflictos de baja intensidad, las tácticas terroristas se emplean en muchas ocasiones en el transcurso de conflictos de cierta intensidad, por lo que a veces puede llevar a confundirse con ciertas actividades de la guerra convencional. También las tácticas utilizadas por los criminales son difíciles de distinguir de las usadas por los terroristas. Los regímenes totalitarios etiquetan como terroristas a aquellos que luchan contra el sistema y los que tratan de derrocar dichos regímenes se autodenominan luchadores por la libertad.*

*También es frecuente confundir el terrorismo con la guerra de guerrillas. En la guerra de guerrillas se llevan a cabo acciones de hostigamiento o sabotaje contra fuerzas regulares y puntos vitales, y no ha de asociarse necesariamente al terrorismo por cuanto es más un método convencional de lucha asimétrica que un sistema de infundir pánico. En buena lógica, puesto que –como decía Mao Zedong- la población civil es a la guerrilla como el agua es al pez, no parece a priori que sembrar el terror entre los civiles deba ser una buena táctica guerrillera, puesto que podría llevarles a perder su apoyo. Otro motivo por el que los movimientos guerrilleros tratan de evitar el uso de la acción terrorista, es por la presumible pérdida del apoyo internacional que ello les supondría. Esa debe ser la razón de que la dialéctica del terror ocupe un papel secundario en la mayoría de las insurgencias de guerrilla. Algunos casos como la milicia chií libanesa Hizbollah (Partido de Dios) merecen mención aparte en la calificación que hacen muchos*

*expertos, puesto que es considerada grupo terrorista por sus ataques suicidas y otras prácticas de terror, a la vez que fue considerada guerrilla y gozó de la simpatía de determinados países occidentales –especialmente en los años ochenta y noventa- por sus contraataques en la “zona de seguridad” ocupada al sur del Líbano, contra el Ejército israelí. Algo similar puede ocurrir a la hora de calificar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o al Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia.*

*Por otro lado, la mayoría de los grupos terroristas son poco numerosos, lo que les hace carecer de suficiente entidad para llevar a cabo una insurrección de la magnitud de la que podría llevar a cabo una guerrilla, que en ocasiones hace uso ostensivo de sus armas y tiene enfrentamientos abiertos con fuerzas regulares. Dicho de otra manera, difícilmente se podrían alcanzar los objetivos estratégicos de la guerrilla por la simple utilización de acciones terroristas. Además de la diferencia de entidad, normalmente mayor en la guerrilla que en el grupo terrorista, la guerrilla puede llegar a controlar un territorio con cierta continuidad en el tiempo y en el espacio, cosa que no ocurre habitualmente con un grupo terrorista.*

*La diferencia entre ambos conceptos no es pues solamente semántica, sino que reside especialmente en aspectos de fondo y cualitativos. Ni siquiera el terrorismo (fundamentalmente urbano) constituye una fase o una acción específica de la guerra de guerrillas (fundamentalmente rural), aunque sí es cierto que puede ser una herramienta por la que el guerrillero puede optar en un momento determinado.*

*En cuanto a la diferencia entre terrorista y luchador por la libertad, cabría matizar que mientras el terrorismo –como hemos visto- es una táctica de insurgencia, la “lucha por la libertad” lleva consigo una motivación, de manera que una persona o grupo puede practicar ambas actividades al mismo tiempo, pero éstas son sustancialmente diferentes. A pesar de ello, dependiendo de quién realice la calificación y la forma en que se justifique la violencia, un mismo grupo o individuo puede ser calificado simultáneamente de las dos maneras. Por ejemplo, un suicida palestino es un terrorista para Israel y Estados Unidos, mientras que es un luchador por la libertad de su pueblo a ojos de la mayoría de los países árabes.*

*Lo que sí es cierto, es que ningún violento quiere ser etiquetado normalmente de terrorista, ya que ello dañaría su imagen y le pondría automáticamente al margen de la legalidad y de cualquiera de los estándares por los que se rige la guerra o la diplomacia.*

*Hasta hace pocos años, los analistas encontraban las causas del terrorismo en los movimientos revolucionarios de izquierdas, la pobreza o la explotación social, olvidando quizás que también la extrema derecha utilizó el terror en determinados períodos históricos. Aunque algunos autores hacen referencia todavía a algunas de ellas, parece claro que las causas que hoy se atribuyen al fenómeno terrorista, y sobre todo al islamista, hay que encontrarlas en la enorme crisis de identidad de la sociedad árabo-musulmana, profundamente afectada por el tratamiento que desde Occidente se da al conflicto árabe-israelí, a las continuas tensiones en Oriente Próximo que han generado el desplazamiento de miles de personas, y a las consecuencias que todo ello ha tenido en la desarticulación de las estructuras sociales y políticas, que han sido caldo de cultivo del integrista y de la violencia. Para muchos de los habitantes de estos países que conforman el Oriente Próximo y Medio, que a pesar de poseer las más importantes reservas y explotaciones de productos energéticos se encuentran sumidos en la pobreza, los culpables de esta situación son Estados Unidos y algunos países europeos, que llevan a cabo una política exterior de acoso permanente hacia algunos países árabes mientras mantienen relaciones comerciales y de amistad con otros regímenes árabes dictatoriales. Ante este estado de frustración y de fracaso colectivo, la interpretación que del credo islámico hacen los fundamentalistas, supone una opción reconfortante y una fórmula para alcanzar una sólida identidad colectiva, articulada y sin incertidumbres <sup>(16)</sup>.*

*Laqueur coincide en líneas generales con ese planteamiento, y añade que el auge del radicalismo islámico puede atribuirse en buena medida al vacío producido por el declive de otras doctrinas políticas como pueden ser el nacionalismo o el socialismo <sup>(17)</sup>.*

---

<sup>16</sup> REINARES. Op. Cit. Pgs. 96 y 97.

<sup>17</sup> LAQUEUR, Walter. Una Historia del Terrorismo. Paidós. Barcelona, 2003. Pg 15 y 16.

*Jessica Stern identifica al menos cinco causas del terrorismo –alguna de ellas ya citada en este trabajo- como son la alienación, la humillación, la demografía, la historia y el territorio (18).*

*No parece convincente –hablando de terrorismo islamista- la justificación del terrorismo en el “choque de civilizaciones” por cuanto sería difícilmente explicable el producido en contextos interárabes, intermusulmanes, o puramente internos. Tales son los casos, por citar algún ejemplo, del terrorismo islamista argelino del que son víctimas sus propios conciudadanos, el llevado a cabo por los talibán en Afganistán, o el que desde 1987 lleva a cabo el Ejército de Resistencia del Señor en Uganda que propugna un gobierno basado en los Diez Mandamientos, en cuyo nombre realizan matanzas en aldeas, asaltos en las carreteras y exterminio de civiles en los campos de refugiados.*

*No sólo existe una brecha entre el mundo occidental y el mundo árabo-islámico; también la hay –y muy marcada- entre aquel y algunas zonas de América hispana, de Asia o de África. Se trata de entornos privados de las comodidades y beneficios de la vida moderna. Todas estas diferencias constituyen potenciales fuentes de rencor a las que es conveniente no dar la espalda.*

*A la vista de las definiciones antes analizadas, podríamos decir que las causas del terrorismo parecen tener un alto contenido político y, en menor medida, social. La religión es en la mayoría de los casos, una herramienta, utilizada como medio de exaltar las voluntades y enardecer los espíritus de quienes encuentran en ella un alivio a sus problemas y un vehículo de salvación. El léxico religioso puede servir para justificar la violencia, pero no constituye generalmente su origen.*

---

<sup>18</sup> STERN, Jessica. Terror in the name of God. Why Religious Militants Kill. Harper Collins. Nueva York, 2003. Pgs. 9 a 137.

## BIBLOGRAFÍA

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. "Proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism". Bruselas, 7 de diciembre de 2001.
- FBI PUBLICATION # 0308. "Terrorism 2000/2001".
- GRISSET, Pamala L & MAHAN, Sue. *Terrorism in perspective*. SAGE Publications. Thousand Oaks, 2003.
- HOFFMAN, Bruce. A mano armada. Historia del terrorismo. Espasa Calpe. Madrid, 1999.
- LAQUEUR, Walter. The Age of Terrorism. Little Brown. Boston. 1987.
- LAQUEUR, Walter. Una Historia del Terrorismo. Paidós. Barcelona 2003.
- NATO PUBLICATION AAP-6. *Glosary of Terms and Definitions*.
- REINARES, Fernando. Terrorismo Global. Taurus. Madrid, 2003.
- SCHMID, Alex P. Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature. Transaction Press. New Brunswick, 1983. Pg. 70.
- STERN, Jessica. Terror in the name of God. Why Religious Militants Kill. Harper Collins. Nueva York, 2003.
- TUMAN, Joseph S. Communicating terror. The rhetorical dimensions of terrorism. Sage Publications. Thousand Oaks, 2003.
- U.S. CODE OF FEDERAL REGULATIONS.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. "Patterns of Global Terrorism 2003". Abril 2004,
- U.S. NATIONAL STRATEGY FOR COMBATING TERRORISM. Febrero 2003.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. DOD Directive 12/2000.
- III Convenio de Ginebra, relativo al trato de prisioneros de guerra. 1949
- Protocolo I Adicional de los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados.

[www.unodc.org](http://www.unodc.org)

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**LOS ESTADOS Y EL TERRORISMO**

# LOS ESTADOS Y EL TERRORISMO

Por Julia Pulido Grajera

## Introducción

El fenómeno de la globalización no solamente ha supuesto beneficios en el ámbito económico, político y social, también ha favorecido que las actividades que se realizan dentro del paraguas del crimen organizado y las acciones terroristas se materialicen dentro de un espectro global.

Asimismo, las consecuencias que han surgido de este fenómeno, han propiciado que las sociedades actuales adquieran una dimensión diferente en cuanto a la percepción de la amenaza, distinta a la mantenida durante las décadas de predominio bipolar, estableciéndose en ellas unas características específicas, nacidas de la consolidación de las llamadas sociedades abiertas, y por las que, las vulnerabilidades intrínsecas a cualquier sociedad, se acentúan.

Por ello, las amenazas y los riesgos, los cuáles adquieren una nueva conceptualización, necesitan ser contrarrestados con unas respuestas que van más allá de lo puramente tradicional.

En este sentido, los Estados, a raíz de los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001 (11-S), y ante la necesidad de abordar el problema lo más eficaz y eficientemente posible, han establecido una serie de políticas con el objetivo de mejorar los medios preventivos y ofensivos a través de un reestructuración de los sistemas y objetivos de inteligencia y obtención de información, junto con la adecuación de las medidas reactivas tradicionales en la lucha contra el terrorismo a las características actuales de éste.

Así, se determinan una serie de requerimientos por los que se establecen acciones en el ámbito del anticontrterrorismo aunque con una nueva concepción.

En cuanto a éstas, se podrían englobar en dos grandes grupos: por una parte, respuestas militares, en cuyo caso el análisis de medios de esta naturaleza en la lucha anticontrterrorista sería objeto de estudio. Y por otra, las respuestas civiles, entre las que se encuentran las medidas preventivas -como las desarrolladas a través de medios diplomáticos, políticos y por los Servicios de Inteligencia- y las reactivas u ofensivas, como son las policiales. En este sentido, el análisis de las medidas propuestas y llevadas a cabo por parte de la Unión Europea y Estados Unidos, se conforman como la base de este capítulo ya que han sido las potencias que han tomado la iniciativa en su puesta en práctica, además de por la repercusión que han tenido sus políticas anticontrterroristas en los demás Estados y áreas geográficas en la consecución de éstas.

### **Cambio en la concepción tradicional de terrorismo**

Resultaría extremadamente complicado establecer unas pautas generales de la concepción que poseen los Estados en la actualidad de la lucha contra el terrorismo, sin detenernos a explicar el cambio que ha experimentado este fenómeno. Así, si su concepción tradicional ha cambiado, las medidas en la lucha contra éste también han evolucionado.

El terrorismo no es un fenómeno nuevo, como ya se ha apuntado anteriormente. El cambio se ha producido en su naturaleza, lo que ha provocado que los grupos terroristas cambien, en sus estructuras y en sus objetivos. En la actualidad, los terroristas no forman parte de entidades organizativas definidas con sistemas de mando y control visibles. La estructura jerarquizada piramidal que los grupos terroristas tradicionales de corte nacionalista mantenían, se convierte en ineficaz, ya que si se elimina a la cúpula de mando, la reorganización de una nueva resulta excesivamente complicada a la hora de designar a los dirigentes apropiados, además de establecer una situación de desorganización operativa.

En este sentido, se establece una estructura “tumoral” en forma de red que configura una división en grupos autónomos que permiten que el mando transmita las órdenes justas para una actuación concreta, evitando una continua comunicación, lo cuál propicia que cada grupo o célula actúe de forma independiente, por lo que la eliminación de una de ellas no supone la desmembración de la organización terrorista. Por otro lado, los cambios han afectado a las operaciones, a la dimensión estructural y a los objetivos de los terroristas.

En este sentido se pueden establecer, en líneas generales, dos grandes cuestiones a analizar: en primer lugar, las propias actividades terroristas, con el elemento añadido de la financiación de las organizaciones como factor a destacar, y en segundo lugar, las respuestas estatales a las acciones terroristas.

En cuanto a las actividades, se produce un cambio en los parámetros geográficos. El terrorismo intraestatal cuyos objetivos son políticos, normalmente de tinte nacionalista, mantiene sus líneas de actuación. El terrorismo internacional se afianza como amenaza en dos vertientes: por un lado, por medio de los grupos terroristas que cometen sus acciones en cualquier parte del mundo y que pueden estar financiados, apoyados o entrenados por ciertos Estados. Y por otra parte, Estados considerados como *Rogue States* (Estados canallas), que pueden cometer acciones terroristas en el extranjero por medio de ciudadanos con nacionalidad de dicho país (<sup>19</sup>).

---

<sup>19</sup> En este sentido, Libia, es un ejemplo de empleo de las dos formas de terrorismo. Por una parte, con motivo de las líneas de pensamiento del líder libio Qadhafi, con gran influencia de Nasser, defiende la causa palestina, apoyando en su momento a los grupos terroristas de Hezbollah y de Abu Nidal, lo que le llevó a sufrir un embargo por parte de Estados Unidos, de los *holding* que financiaba en el extranjero en 1985 por su supuesta implicación en las actividades del grupo terrorista de Abu Nidal. Con respecto a la segunda forma, son conocidos los atentados cometidos por individuos de nacionalidad libia contra los vuelos de la Pan Am en 1988 y de UTA en 1989, que se tratan con detalle en el capítulo siguiente.

PULIDO, J. “Libia: Juicio en Lockerbie. ¿Comienzo de una Nueva Relación con Libia?”. Ponencia para el “Congreso Nacional de Estudios de Seguridad”. Granada, 21-25 Octubre 2002. <http://www.ugr.es>.

En cuanto a las actividades de los grupos terroristas que operan en el ámbito internacional, se ha mencionado que su forma de actuar se realiza a través de células de individuos establecidas en forma de red, comparable a la forma de estructuración de las redes de crimen organizado. La utilización de este método, no solamente se realiza para cometer atentados, sino que, como se verá, será la forma de realizar operaciones financieras y logísticas.

Por lo tanto, se puede decir que el terrorismo puede actuar en cualquier parte del mundo y lo hace con medios propios de los conflictos asimétricos. La preocupación para la sociedad internacional estriba en cómo hacer frente a los medios que se utilizan para cometer este tipo de acciones.

Por una parte, aparece la amenaza de emplear armas de destrucción masiva. Y por otra, medios tan sencillos como aviones y trenes.

En referencia a las actividades terroristas que puedan cometer ciertos Estados, hay que decir que son los llamados *Rogue States* los que han mantenido cierta vinculación con este tipo de acciones. El apoyar, financiar y consentir a grupos terroristas, no es un hecho nuevo. El apoyo por parte de Libia, entre otros Estados, por ejemplo, al terrorismo internacional durante la década de los ochenta, supuso que se tomaran medidas, sobre todo por parte de Estados Unidos para evitar este tipo de apoyo.

La comisión de actos terroristas por parte de Estados, no solamente es un elemento para establecer la participación en actividades terroristas. El apoyo y financiación de actos por parte de determinados países, también supone una implicación de estos en semejante tipo de prácticas.

En cuanto a la financiación de los grupos terroristas, hay que destacar la relación entre el crimen organizado y los primeros. La interacción entre los actores que conforman la sociedad internacional, no es la única existente, en la actualidad, la mayoría de los grupos terroristas que operan en el mundo mantienen una conexión con organizaciones que desempeñan acciones relacionadas con el crimen organizado como forma de financiación.

Siguiendo la opinión de Tamara Makarenko, la afirmación de que en la actualidad se presenta una gran dificultad a la hora de establecer una separación entre las motivaciones políticas y criminales de ciertos grupos, es un hecho. Si se establece una línea en la que en el extremo izquierdo se sitúen las organizaciones del crimen organizado y en el derecho los grupos terroristas, se puede observar una relación entre los grupos motivados criminal o políticamente, estableciendo cuatro categorías: alianzas, motivaciones operacionales, convergencia y el síndrome del “agujero negro” (20). De ellas hablaremos a continuación.

En lo referido a la primera categoría, las alianzas se pueden establecer entre ambos grupos. Pueden ser acordadas para un momento determinado, para corto tiempo o para largo plazo. Los motivos suelen ser por una parte de apoyo operacional o para obtener un conocimiento específico sobre algo, como por ejemplo, para fabricar explosivos.

En cuanto a las tácticas operacionales, la mayoría de los grupos criminales y terroristas han simultaneado los dos tipos de actividades para su propio beneficio. De esta forma, los grupos criminales han aumentado su implicación en actividades políticas para manipularlas operacionalmente influyendo en las condiciones establecidas. Asimismo, grupos terroristas han aumentado sus implicaciones en actividades criminales para equilibrar las pérdidas financieras de los Estados que han dejado de apoyarles. De esta manera, muchos grupos terroristas se han convertido en conductores de operaciones criminales.

Para hacer frente a la desaparición de los apoyos que les prestaban ciertos Estados, las actividades criminales se han convertido en una apuesta segura para hacer frente a la financiación de las actividades terroristas.

Con respecto a la convergencia en los motivos, la utilización de tácticas similares entre los grupos criminales y los terroristas ha dado lugar a la manifestación de características parecidas entre ambos. Esta convergencia se produce por dos motivos. En primer lugar, por la incorporación de los grupos criminales al juego de

---

<sup>20</sup> MAKARENKO, T. “A model of Terrorist- Criminal Relations”. *Jane’s Intelligence Review*. Agosto 2003.

las motivaciones políticas. En este sentido, estas organizaciones utilizan métodos violentos y el terror para alcanzar objetivos políticos. También utilizan el terrorismo para establecer un monopolio lucrativo en el sector económico de un Estado.

En segundo lugar, el interés de los grupos terroristas por obtener beneficios criminales. En general, no se llega a percibir la diferencia entre una u otra actividad, puesto que en este punto muchas organizaciones difuminan sus objetivos.

Finalmente, el llamado “agujero negro”, es la parte en la que convergen las dos motivaciones: la política y la criminal. Según Makarenko, esta convergencia supone, por una parte, la posible aparición de un Estado fallido, como Afganistán o Sierra Leona, por vacíos de autoridad y situaciones anárquicas, o, por otra parte, un Estado criminal como Corea del Norte o Pakistán. La corrupción entre las élites para obtener beneficios lucrativos y las luchas de poder para controlar el Estado, son las causas de la convergencia de estos grupos en Estados con vacíos de poder o corrupción generalizada <sup>(21)</sup>.

Dentro de las causas de financiación, el fenómeno del narcoterrorismo es un hecho que en los últimos tiempos está adquiriendo una importante relevancia. Forma parte de la relación entre las organizaciones dedicadas al crimen organizado y los grupos terroristas, pero hemos creído necesario hacer una especial mención por la importancia que en el ámbito internacional supone.

Este fenómeno está basado en la comisión de actos terroristas por parte de organizaciones dedicadas al narcotráfico con el objetivo de salvaguardar sus intereses. Hay que distinguirlo de actividades dedicadas a financiar a grupos terroristas por medio del narcotráfico. El contratar asesinos a sueldo o cometer atentados contra organizaciones rivales para defender sus intereses, son actividades propias del narcoterrorismo. Entre los grupos más destacados se encuentran los distintos carteles de la droga que operan en Latinoamérica,

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

especialmente el cartel de Medellín que, para actuar, contratan a bandas y pistoleros locales.

La necesidad de obtener una amplia financiación por parte de los grupos terroristas para poder cometer sus acciones, está justificada por las necesidades de logística e infraestructura que las organizaciones terroristas demandan como consecuencia de la globalización del terrorismo. No se puede contar con los mismos medios para cometer atentados terroristas exclusivamente dentro de las fronteras de un Estado, que “exportar” estas acciones a nivel internacional. Por lo tanto, la facilidad y la obtención de beneficios seguros y abundantes por medio de los narcóticos, propicia que sea un recurso empleado por casi todos los grupos terroristas.

Otra cuestión a destacar dentro de la financiación es el papel que las grandes organizaciones terroristas están jugando en los mercados financieros. La globalización ha supuesto que muchas de éstas funcionen como multinacionales, en tanto en cuanto mantienen “filiales” en la mayoría de los países por medio de células durmientes u operativas y empresas tapadera. La facilidad que proporciona el desarrollo de las comunicaciones y la tecnología informática para la realización de operaciones financieras, estimula que grupos como Al Qaeda utilicen el sistema financiero y bursátil.

La aparición de ciertas empresas que mantenían alguna relación con grupos terroristas alzó la voz de alarma en la sociedad internacional. Los sistemas bancarios internacionales juegan también un papel fundamental en la financiación de estos grupos, siendo unos de los objetivos principales para las organizaciones terroristas para canalizar la financiación que obtienen, bien por operaciones relacionadas con el crimen organizado, por donaciones o directamente obtenidas de los Estados que les apoyan.

Todo ello provoca que el planteamiento y las respuestas se establezcan de una forma multidimensional provocando que se adecuen a las propias amenazas a las cuáles hacen frente.

## **Respuestas de los estados en el ámbito anticontraterrorista**

### *Políticas estratégicas: la prevención como herramienta ofensiva*

Es evidente que en la actualidad la prevención es una parte fundamental en la lucha contra el terrorismo.

Tras la desmembración de la antigua Unión Soviética, los Servicios de Inteligencia iniciaron una reestructuración para hacer frente al nuevo contexto que afrontaría la sociedad internacional. La amenaza nuclear entre los dos bloques había desaparecido, por lo que los procedimientos de recopilación de información y los sistemas, tanto humanos como tecnológicos, creados para tal fin, tuvieron que ser reemplazados por otros que respondieran a las necesidades que los distintos Estados, incardinados en la comunidad internacional, demandaban.

Los ejes sobre los que las potencias occidentales, especialmente Estados Unidos, establecieron las directrices básicas de Inteligencia durante la guerra fría sufren un profundo cambio a comienzos de la década de los noventa. Estos cambios se corresponden a los retos que las Comunidades de Inteligencia de cada uno de estos Estados tienen que afrontar, los cuáles se presentan en intrínseca relación con los cambios en términos de percepción de la seguridad que la comunidad internacional experimenta.

En primer lugar, el concepto de “guerra” sufre una redefinición, en tanto en cuanto no todos los conflictos se consideran como tal <sup>(22)</sup>. La sociedad internacional y cada Estado en particular, busca alcanzar la utópica “paz total”, para lo cual son tan importantes los instrumentos para alcanzarla en el contexto de la Seguridad Nacional, como las herramientas para la guerra. En este sentido, los Servicios de Inteligencia e Información juegan un papel esencial para establecer un espectro

---

<sup>22</sup> Aparece la denominación de “conflictos de baja intensidad”, considerándose aquellos en los que se combinan conceptos militares y no militares y con unos objetivos políticos, militares, económicos, sociales o psicológicos entre los que se encuentra el terrorismo, la insurgencia y la guerrilla, de los que ya se ha hablado en la introducción de esta monografía.

de medidas preventivas que refuercen las defensas que mantienen protegida la Seguridad Nacional de cada Estado.

El incremento de la naturaleza multipolar de los asuntos internacionales y la habilidad de actores no estatales para tener un mayor impacto con acciones que le proporcionen el cumplimiento de sus objetivos, hacen comprender la necesidad de unos Servicios de Inteligencia mucho más interoperables, para lo cual, una cooperación eficaz y efectiva es un objetivo a alcanzar. Esta cooperación no solamente es necesaria entre Servicios de distintos Estados, sino entre las distintas agencias de información e inteligencia que existen en cada país.

Por este motivo las estrategias de prevención estatales están enfocadas a establecer medidas de tipo político, económico y social, con el papel de los Servicios de Inteligencia como máximo exponente.

Dentro de las de tipo político, la consolidación de medidas gubernamentales en el desarrollo de respuestas antiterroristas es un hecho imprescindible. Dentro de éstas, el desarrollo de una legislación firme y clara que regularice las iniciativas que se han llevado a cabo, tanto desde el punto de vista nacional como internacional, es uno de los objetivos a conseguir.

En la actualidad, los procesos de los Estados en cuanto a la provisión de una eficaz estructura de Inteligencia se ha configurado como la consecuencia de la toma de conciencia por parte de estos de la necesidad de un cambio en la mentalidad dominante en la guerra fría, obsoleta ya desde los noventa, en la medida en que la imprevisibilidad de los acontecimientos surgidos en la esfera internacional en los últimos tiempos, vulnera parte de los parámetros de seguridad establecidos.

Por este motivo, la doctrina ofensiva imperante, se transforma en preventiva, en la que los elementos fundamentales son la previsión y la predicción.

En este sentido, los Estados están inmersos en un proceso de reestructuración de sus políticas de inteligencia, considerando que deberían establecer tres directrices

claras que los servicios tendrían que asumir: multidimensionalidad, agilidad y flexibilidad.

En cuanto al primer aspecto, las amenazas y los riesgos a los que la comunidad internacional se enfrenta no se encasillan en un modelo determinado. Las formas de interoperatividad entre diferentes grupos criminales y terroristas hacen complicada su adecuación en uno u otro espectro. Por ello es fundamental que los Servicios de Información policiales o las agencias que, en su competencia, tuvieran ámbitos de actuación internos, intercambiaran información y colaboraran con aquellos otros cuya área competencial fuera la interior o la estratégica <sup>(23)</sup>. En este sentido, los métodos empleados para hacer frente a delitos criminales como lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, narcotráfico, etc., son distintos a los contraterroristas. Por ello, en este momento, se requieren acciones conjuntas que permitan actuaciones en la totalidad del espectro delictivo pero que, a la vez, se establezca una división de competencias claras entre los distintos Servicios para evitar duplicidades en las acciones.

Asimismo, la necesidad de establecer nuevos métodos y procedimientos de inteligencia y contrainteligencia para hacer frente a las posibles amenazas a todos los niveles, en especial al terrorismo, en el control de actores no gubernamentales, tanto exteriores como interiores, que establecen sus líneas de actuación dentro de las fronteras de los Estados, provoca que se requieran nuevas formas de

---

<sup>23</sup> Como nota aclaratoria, la Inteligencia Estratégica es la encargada de conocer las debilidades y potencialidades de otros Estados, en tiempos de paz o de guerra, entre la que se incluye la militar. En sentido general, son los Servicios de Inteligencia los que se encargan de desarrollarla, buscando indicios, por medio de análisis prospectivos de lo que pueden suponer amenazas o riesgos para la Seguridad Nacional.

GILL, P. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Frank Cass. 1994.

En el caso de la Inteligencia Criminal o de Seguridad es la llevada a cabo por los Servicios de Información policiales en la lucha contra el crimen. Ésta es preventiva de actividades delictivas, complementando a la acción judicial, en la aportación de pruebas para la puesta del delincuente ante la justicia.

En cuanto a la Inteligencia interior, se emplea el término *Security Intelligence*. La diferencia con la Inteligencia criminal estriba en que la Inteligencia doméstica o *Security Intelligence* se centra en las amenazas que provienen desde el interior como grupos extremistas o acciones subversivas, mientras que la Inteligencia criminal está enfocada a informar de actividades delictivas en la lucha contra el crimen como complemento a la acción judicial.

coordinación entre los Servicios de Inteligencia y de Información y las Fuerzas de Seguridad.

En cuanto a la agilidad y a la flexibilidad, se enmarca en un nuevo objetivo centrado en establecer Organizaciones de Inteligencia ágiles que tengan habilidad para adaptarse a los cambios. Asimismo, tienen que contar con un conjunto de individuos, fuentes de información y metodología que resuelvan una situación en la actualidad y que puedan ser modificadas de una forma ágil cuando sea necesario. En este sentido, se necesita que se ejecuten una serie de condiciones para que la agilidad surta efecto. Por una parte, la organización necesita ser capaz de cambiar y modificar al personal y a otros recursos lo más rápida y eficientemente posible cuando sea requerido por las situaciones. Por otra parte, se necesita ser capaz de disponer de expertos y de fuentes de información en todo el mundo con la cualificación necesaria que proporcionen la información obtenida lo más rápido posible con el fin de que se pueda realizar su análisis en el más breve plazo de tiempo y de una forma efectiva. Finalmente, facilitar la inteligencia a los consumidores de la forma que sea requerida para cada trabajo <sup>(24)</sup>.

Hay que decir, por tanto, que se configura una unión de carácter intrínseco entre inteligencia y antiterrorismo, la cuál se vuelve necesariamente interactiva en cuanto a la puesta en práctica de operaciones, procesos tácticos y estratégicos, formación y doctrina. En este sentido, podemos afirmar que no puede efectuarse una lucha antiterrorista efectiva sin una eficaz obtención y análisis de la información.

Asimismo, hay que tener en cuenta que no solamente el Estado es el que tiene capacidad para establecer unas estructuras de inteligencia, los grupos de crimen organizado y los terroristas, necesitan un sistema de obtención de información y su correspondiente análisis para cometer sus acciones. Así, es necesario que el Estado, y concretamente los Servicios de Inteligencia e Información configuren, por un lado, unos sólidos mecanismos de contrainteligencia, y por otro, estrategias de comprensión y adaptación a la mentalidad de los grupos delictivos, para lograr

---

<sup>24</sup> BERKOWITZ, B. "Spying in the Post-September 11 World"  
<http://www-hoover.stanford.edu/publications/digest/034/berkowitz.html>.

un entendimiento de la psicología del terrorista y del delincuente, favoreciendo, de esta forma, una eficaz prevención.

Dentro de los aspectos preventivos, hay que destacar lo que algunos expertos consideran una de las variables de contención de las actividades terroristas: la contraproliferación <sup>(25)</sup>.

Tradicionalmente, el antiterrorismo y la contraproliferación han mantenido unas líneas divisorias en cuanto a la conceptualización, favorecida por políticas que los han considerado elementos separados. La razón era que la proliferación de armas no convencionales ha estado unida a la fabricación, desarrollo o uso de este tipo de armamento por parte de los Estados, en una lucha para alcanzar un equilibrio o superioridad militar en una región. En cambio, el terrorismo ha estado vinculado a la lucha de estos contra actores no estatales que intentan usar la violencia contra objetivos civiles para alcanzar algún tipo de objetivo.

En la actualidad, el uso de este tipo de armas no está limitado al ámbito estatal. Por lo tanto, se pueden establecer nexos de unión para la combinación de este tipo de políticas en la aplicación de medidas de contraproliferación para lograr una contención de los Estados que desarrollan y almacenan estas armas, disuadiendo a países a apoyar con armas no convencionales a grupos terroristas.

Por otra parte, y desde el punto de vista económico, las medidas de tipo financiero para contrarrestar las actividades terroristas son imprescindibles. La creación o consolidación de Unidades de Inteligencia Financiera en cada uno de los Estados, así como de forma regional, es uno de los mecanismos básicos para realizar un control de las operaciones delictivas de blanqueo de dinero y seguimiento de los movimientos bancarios de empresas tapadera o de los propios criminales.

Otro aspecto a tener en cuenta es el factor social. En este sentido, es necesario que la sociedad tome conciencia de lo que significa el concepto de seguridad,

---

<sup>25</sup> WIRTZ, J. "Antiterrorism via Counterproliferation". *The Terrorism Threat and U.S. Government Response: Operational and Organizational factors*.  
<http://www.usafa.af.mil/inss/terrchp8.htm>

para que de una manera u otra formen parte en los mecanismos de prevención. Para ello, no sólo hay que tomar iniciativas en lo referente a la reestructuración de los sistemas de inteligencia y preventivos, sino que hay que procurar a la sociedad un conocimiento de lo que significa la existencia de unos Servicios de Inteligencia e Información y de las funciones que desempeñan en la garantía de la seguridad nacional. El oscurantismo producto de la guerra fría en este aspecto, es una lacra que se debe vencer en la medida de lo posible. En este sentido, se necesita crear una conciencia social en los aspectos de seguridad y defensa, con una implicación por parte de la ciudadanía en ellos, de la misma forma que se tratan los aspectos sociales o sanitarios.

### *Medios militares en la lucha anticontraterrorista*

En primer lugar, hay que establecer ciertas diferencias conceptuales en los términos antiterrorismo y contraterrorismo, que hasta ahora hemos venido utilizando.

En líneas generales, se produce una confusión en el empleo de forma indistinta de los términos antiterrorismo y contraterrorismo. El primer vocablo se refiere al conjunto de medidas defensivas utilizadas para reducir la vulnerabilidad ante actos terroristas en tiempo de paz que incluyen respuestas limitadas y de contención por fuerzas militares y/o de seguridad. En cuanto al término contraterrorismo, se define como el conjunto de medidas ofensivas enfocadas a prevenir, disuadir y responder al terrorismo en tiempos de conflicto y guerra.

En la actualidad, las medidas de carácter ofensivo en el aspecto puramente operativo en la lucha contra el terrorismo no se pueden circunscribir en un solo ámbito. Como medios civiles en acciones reactivas/ofensivas, las fuerzas policiales han sido los elementos principales en la ejecución de dichos aspectos, pero el carácter multidimensional del terrorismo junto con la desaparición del concepto tradicional de seguridad, el cuál se circunscribía a dos ámbitos, el interior de un Estado y el exterior, ha obligado a que las respuestas reactivas sean también multidimensionales y no se ejecuten en compartimentos estanco.

De esta forma, la provisión de seguridad se vuelve necesariamente global y ante la amplitud del espectro de la amenaza, los medios de las fuerzas que tradicionalmente han tenido las competencias de la lucha contra el terrorismo como son las policiales, se vuelven insuficientes para darle respuesta ofensiva.

Así, la utilización de medios militares en la lucha anticontraterrorista es algo necesario para dar respuestas efectivas en cualquier tipo de escenario en el que los medios policiales no puedan responder operativamente en sus plenas capacidades.

Por lo tanto, la utilización de las Fuerzas Armadas en operaciones antiterroristas en el extranjero es una opción a considerar cuando se efectúan en un teatro de operaciones que es acorde a su formación específica. En este sentido, una posible actuación de fuerzas policiales en las montañas de Afganistán en la operación *Libertad Duradera* iniciada tras el 11-S, sería un equívoco, puesto que no están preparados, en cuanto a medios y formación para ese tipo de cometidos. En este caso lo idóneo sería el empleo de fuerzas militares.

Pero aunque pudiera parecer lo contrario, la utilización de medios militares no es algo nuevo. Todos tenemos en mente las últimas operaciones contraterroristas estadounidenses en Afganistán e Iraq, pero también hay que recordar las producidas como represalias a ataques terroristas en Libia en 1986 como respuesta al atentado en Berlín en una discoteca frecuentada por militares estadounidenses, contra Iraq en 1993 como represalia al intento de asesinato del presidente Bush y del emir de Kuwait y en Afganistán y Sudán como represalias a los ataques terroristas con artefactos explosivos contra las Embajadas estadounidenses en Kenia y en Tanzania en 1998. Pero no solamente las respuestas contraterroristas se han producido en operaciones fuera de área, también hay que destacar las que se han desarrollado dentro de las fronteras del propio Estado que utilizaba dichos medios. Ejemplos de ello, es la *Operación Vigipirate* en Francia, por la que se utilizaron patrullas militares durante la segunda guerra del Golfo para realizar seguimientos a grupos radicales islámicos, ante la posibilidad de un ataque terrorista en su territorio, por otro lado, la utilización de las Fuerzas Armadas por el gobierno británico en la lucha contra el IRA (*Irish*

*Republican Army*) en las décadas ochenta y noventa, o, incluso en nuestro propio territorio en la prevención de ataques terroristas durante los Juegos Olímpicos de Barcelona o tras los atentados en Madrid del 11 de marzo de 2004 (11-M).

La aplicación de este tipo de medios ha suscitado una serie de debates en diversos círculos internacionales acerca de la conveniencia o no de su utilización. Si bien es cierto que las campañas militares contraterroristas de Estados Unidos contra Al Qaeda, ha sido motivo de discusiones, también hay que admitir que la necesidad por parte de la comunidad internacional de legitimar, en mayor o menor medida, una posible realización de este tipo de operaciones en la lucha contra el terrorismo, no resulta menos real.

El motivo principal para ello es la consideración de un cambio en la concepción tradicional de conflicto y de guerra y la incursión del terrorismo en lo que algunos consideran una forma de “guerra asimétrica” o una parte de los llamados “conflictos de baja intensidad”.

Desde nuestro punto de vista la denominación del terrorismo como una forma de guerra asimétrica no es del todo concreta, si atendemos lo que se considera como ésta de una manera precisa conforme a la conceptualización doctrinal tradicional. Por ello, es necesario establecer las diferencias conceptuales en base a la nueva percepción del conflicto, aclarando los distintos términos (<sup>26</sup>).

---

<sup>26</sup> No todos los conflictos terminan convirtiéndose en enfrentamientos bélicos, ni todos los conflictos generan crisis. De esta forma se puede hablar de la posibilidad de una crisis sin guerra, una guerra sin crisis, una crisis que desemboca en una guerra y finalmente, conflictos que no generan ni crisis ni guerra.

JAMES, P. *Crisis and War*. Kingston- Montreal. McGill-Queen's University Press.1988

Un conflicto “desde el punto de vista militar, se define como el estado o situación de confrontación, real o potencial, que afecta a la Seguridad Nacional”.

*Glosario de Términos Militares*. RE7-013. 1 de Abril 2004.

Una crisis es “una situación provocada por un cambio en el entorno interno de un Estado (actor) que ocasiona a los encargados de tomar las decisiones un aumento de la percepción de que existe una amenaza a valores básicos, de que hay un tiempo finito para la respuesta y de la probabilidad de verse involucrado en hostilidades militares.

GARCÍA GONZÁLEZ, J., Ponencia en Curso sobre Prevención de Conflictos. Facultad de CC. Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. 2002.

La guerra, en cambio, se puede definir como un enfrentamiento armado generalizado, internacional o interno, siendo el conflicto armado “ la confrontación física entre

En lo que corresponde a la guerra, el transcurso final del siglo XX ha ido incluyendo la utilización asidua de un concepto en el vocabulario sobre Defensa: la guerra asimétrica.

El término *asimétrico*, viene a indicar “la ausencia de una base común de comparación con respecto a una calidad, o en términos operacionales, una capacidad” (27). De una forma simplista, el hecho de que se posea grandes medios y capacidades no significa que la victoria esté asegurada. Según palabras del profesor Wilkinson, “el pequeño poder aplica su fuerza contra la debilidad del gran poder” (28), por lo tanto, se busca la vulnerabilidad del contrario.

La diferencia entre éste y el conflicto armado simétrico estriba en que éste:

“Se produce entre fuerzas armadas de naturaleza similar, y en el que usan los mismos modelos estratégicos militares. Este conflicto se caracteriza normalmente por el enfrentamiento abierto entre fuerzas regulares, una elevada intensidad y ritmo y una situación final que es normalmente consecuencia directa del resultado del enfrentamiento militar” (29).

El concepto de guerra asimétrica no es nuevo. Se ha utilizado a lo largo de la historia militar, pero la novedad se presenta en la naturaleza de los oponentes. Para muchos expertos, siempre ha existido la guerra asimétrica (30), ya en 1415 en la batalla de Agincourt, la Infantería inglesa armada con arcos, doblegó a los soldados franceses a caballo. Actualmente, tanto el teatro de operaciones como el

---

colectividades organizadas, no necesariamente reconocidas a la luz del Derecho Internacional, caracterizada por el empleo de medios de combate con la finalidad de imponer una voluntad sobre otra.

*Glosario de Términos Militares*. RE7-013. 1 de Abril 2004.

<sup>27</sup> MEIGS, M. “Pensamientos no convencionales acerca de la Guerra Asimétrica”. *Military Review*. Septiembre- Octubre 2003.

<sup>28</sup> NORTON- TAYLOR, R. “Asymetric Warfare”. *The Guardian*. Miércoles, 3 de octubre de 2001.

<sup>29</sup> Véase *Conceptos Derivados*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Ministerio de Defensa. 2003

<sup>30</sup> Para Philip Wilkinson, la guerra asimétrica siempre ha existido, excepto en la Guerra Fría entre estadounidenses y soviéticos en la aplicación de la doctrina de la destrucción mutua asegurada.

Véase NORTON -TAYLOR, R. “Asymmetric Warfare”. *The Guardian*. Miércoles, 3 de octubre de 2001.

propio concepto incardinado en lo puramente militar, ha variado. Esto es debido a que actualmente, los últimos acontecimientos terroristas que se han producido en la escena internacional, han hecho que los expertos en la materia, profundizaran en el marco conceptual del término terrorismo, considerándolo como la forma de guerra asimétrica del siglo XXI.

Los elementos que confluyen en esta nueva percepción son: en primer lugar, la variación de los actores que incurren en el enfrentamiento, en segundo lugar, el cambio de escenario, y finalmente, el tratamiento que se le debe dar a este tipo de conflicto.

Pero, desde el punto de vista estrictamente de doctrina, ¿se puede considerar al terrorismo como una forma de guerra asimétrica? Si tenemos en cuenta la opinión de especialistas en la materia como el general Montgomery Meigs, el terrorismo forma parte de lo que se considera como tal. Según su opinión, hay que hacer hincapié en dos conceptos. En primer lugar, el hecho asimétrico y en segundo lugar, la connotación de *idiosincrasia*. Definida

“En un sentido militar, la idiosincrasia tiene una connotación de un método poco convencional de combate o medio de aplicar la capacidad, que no cumple con las reglas y es peculiar en un sentido siniestro”<sup>(31)</sup>.

De esta forma, considera que los ataques terroristas se derivan del uso idiosincrásico tanto de las capacidades militares, como de las que no los son. Así:

“Mediante un ataque, de manera idiosincrásica, en un punto seleccionado por el enemigo en un intento de evitar las ventajas operacionales y al explotar nuestras flaquezas o puntos ciegos, el terrorista es capaz de infligir daño a voluntad”<sup>(32)</sup>.

Por lo tanto, el tratamiento que por parte de los Estados se le debe dar al terrorismo va encaminado al empleo de un método diferente, contrario al utilizado en operaciones militares convencionales. En este sentido, la tecnología mantiene un papel preponderante, tanto desde el punto de vista de medios y capacidades

---

<sup>31</sup> MEIGS, M. "Pensamientos no convencionales acerca de la Guerra Asimétrica" ...o.c.

<sup>32</sup> ibídem

para hacer frente a las nuevas amenazas, como en el hecho de ser susceptibles de considerarse blancos de acciones terroristas, puesto que la tecnología está presente en casi todas las facetas de nuestra vida cotidiana, desde los sistemas financieros hasta el abastecimiento de energía <sup>(33)</sup>. Asimismo, el empleo de armas que difieren de forma asimétrica de las que emplea el oponente, crea una desventaja especial, por el uso idiosincrásico que se pueda hacer de ellas.

Desde nuestro punto de vista, el concepto de guerra asimétrica define a un tipo de actuación por parte de los Estados que no se corresponde a los tipos de acciones que se están produciendo dentro del parámetro de lo que se denomina terrorismo.

La denominación adecuada sería la de conflicto asimétrico. La diferencia, en nuestra opinión, estriba en que la guerra se efectúa siguiendo unas leyes mínimas y con unas características propias, siendo la guerra una forma de conflicto, entendiéndose éste como armado. El conflicto, en la actualidad, se extiende en lo que se podría denominar “espectro del conflicto”, que abarca desde los considerados de baja y alta intensidad, incluyendo el terrorismo en su más extenso sentido, hasta las confrontaciones bélicas <sup>(34)</sup>.

Siguiendo la definición que aparece en el *Glosario de términos militares* del Mando de Doctrina del Ejército, conflicto asimétrico sería:

“Aquel que se produce entre varios contendientes de capacidades militares normalmente distintas y con diferencias sustanciales en su modelo estratégico. Alguno de ellos buscará vencer utilizando el recurso militar de forma abierta en un espacio de tiempo y lugar determinados y ateniéndose a las restricciones legales y éticas tradicionales. Su oponente u oponentes tratarán de desgastar, debilitar y obtener ventajas actuando de forma no convencional mediante éxitos puntuales de gran trascendencia en la

---

<sup>33</sup> Robert Steele, considera vulnerabilidades en un Estado: las infraestructuras físicas, electrónicas, militares, económicas, las bases de datos y la salud pública.

STEELE, R. *The New Craft of Intelligence: Personal, public and political*. OSS International Press. Virginia. USA. 2002.

<sup>34</sup> GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. *Peace Suprimacy: La Administración Bush, La Política Exterior de los Estados Unidos y las Bases de Primacía Imperial*. Unisci Paper. Nº 30. Universidad Complutense de Madrid.

opinión pública, agotamiento de su adversario por prolongación del conflicto, recurso a métodos alejados de las leyes y usos de la guerra o empleo de armas de destrucción masiva. Todo ello con el objetivo principal de influir en la opinión pública y en las decisiones políticas del adversario.”

(<sup>35</sup>)

En este sentido, y basándonos en esta definición, el terrorismo se consideraría conflicto asimétrico, y no guerra asimétrica. Esta consideración no restaría importancia a la utilización de medios militares, entendiéndose por ello, tanto la aplicación de tecnología militar y medios logísticos como la utilización de efectivos en el teatro de operaciones, puesto que, como se ha visto, los cambios en la naturaleza de la guerra hacen necesario que haya una multidimensionalidad en las respuestas contra el terrorismo por dos razones principales. En primer lugar, por la amplitud del espectro del conflicto, y especialmente, del terrorismo, lo que obliga a aunar esfuerzos por parte de todos los sistemas preventivos y reactivos. En segundo lugar, por la necesidad de la utilización de medios que sólo disponen las Fuerzas Armadas y que son imprescindibles para afrontar la amenaza por los Estados.

### **Planificación de la lucha anticontrterrorista: los modelos estadounidense y europeo**

En líneas generales, hay que decir que las estrategias seguidas a nivel internacional, como hemos visto, se han basado en medidas de tipo preventivo. Asimismo, el diseño y la planificación de las políticas anticontrterroristas en Estados Unidos y en Europa, difieren en gran medida, en cuanto a la percepción del concepto de prevención.

En lo que respecta a Estados Unidos, se han puesto en práctica una serie de medidas desde dos ámbitos: el interno y el exterior.

---

<sup>35</sup> *Glosario de Términos Militares. ...o.c.*

En cuanto al primer ámbito de actuación, se estableció ya desde enero del 2001, antes que se produjeran los atentados en septiembre, un plan de acción entre agencias gubernamentales estadounidenses para hacer frente al terrorismo interno. Este documento denominado CONPLAN (*Concept of Operations Plan*), es el resultado de lo establecido en varias Directivas, especialmente la firmada por el presidente Clinton en 1995 (Directiva Presidencial 39 ([PDD-39]), sobre la política contraterrorista de Estados Unidos.

El CONPLAN es, por tanto, un Documento que sirve como guía a las agencias federales, estatales y locales en lo concerniente a cómo el gobierno federal debería responder a una potencial o real amenaza terrorista, o incidente dentro de las fronteras estatales, con una especial atención a la implicación en ellos de armas no convencionales. Asimismo, establece los mecanismos para una eficaz coordinación entre agencias y departamentos en una situación de crisis, así como en sus posteriores consecuencias, estableciendo medidas de control y de gestión de la respuesta <sup>(36)</sup>.

Según esto podemos observar que ya antes de que se cometieran los atentados terroristas, se había definido un plan de contingencia civil para las situaciones de crisis tras una acción de este tipo.

Posteriormente, en septiembre de 2002, se firma la Estrategia de Seguridad Nacional, por la que se expone el marco estratégico para el desarrollo de la política estadounidense en el ámbito global atendiendo a los retos que la sociedad internacional aspira a responder haciendo hincapié en dos cuestiones fundamentales: la democracia y libertades fundamentales; en este caso, se intenta ampliar el círculo de desarrollo en la construcción de sociedades democráticas y establecer un crecimiento económico global basado en el libre mercado. Y en segundo lugar, lo relativo a la seguridad y la defensa. En este caso se establecen las bases para el reforzamiento de las alianzas en la lucha contra el terrorismo y en la resolución de los conflictos regionales, así como en la transformación de las

---

<sup>36</sup> *CONPLAN, United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan. Enero 2001.*

instituciones de seguridad estadounidenses para afrontar de forma eficaz los retos y las oportunidades futuras <sup>(37)</sup>.

Tras ello, el gobierno estadounidense aprueba la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo <sup>(38)</sup>. Aprobada en 2003, podemos observar tres partes principales. La primera, establece la naturaleza de la amenaza terrorista en la actualidad. La segunda, la estrategia a seguir para combatirla y finalmente, la tercera apunta los objetivos y los retos en la lucha contra el terrorismo.

Con ello, además de la creación del Departamento de *Homeland Security* para aspectos de seguridad interior, con especial atención al antiterrorismo, se ve necesaria una reestructuración de la Comunidad de Inteligencia, como consecuencia de los fallos de Inteligencia que, entre otros motivos, favorecieron la comisión de los atentados terroristas en el territorio estadounidense.

En este sentido, el 6 de diciembre de 2004 se aprueba el Proyecto de Ley por el que se establece la reforma de la Inteligencia y la prevención del terrorismo en Estados Unidos, destacándose dos puntos importantes. Por un lado, lo relacionado con el ámbito estructural y competencial de la Comunidad de Inteligencia y por otro lo relativo al establecimiento de herramientas para la prevención del terrorismo.

En lo que corresponde al primer punto, se establece la creación del Director de Inteligencia Nacional (DNI), el cuál no sólo actuará como director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) sino que será la cabeza de cualquier otro elemento de la Comunidad de Inteligencia. Entre sus atribuciones principales se encuentra la de poseer el poder y capacidad para determinar el presupuesto para las agencias que forman parte del Programa Nacional de Inteligencia Exterior, así como para transferir fondos de partidas fuera y dentro del programa anteriormente mencionado. Asimismo, tendrá autoridad para establecer los requerimientos y prioridades de Inteligencia, así como la gestión de las tareas de obtención de información dentro y fuera del país. Proporcionará la capacidad para que todas las

---

<sup>37</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*. Septiembre 2002.

<sup>38</sup> *National Strategy for Combatting Terrorism*. Febrero 2003.

agencias tengan acceso a toda la inteligencia disponible así como establecerá los programas de seguridad, administrativos y de personal para la Comunidad de Inteligencia, entre otras funciones.

En este sentido, se sugiere la idea de establecer un Comité Conjunto para la Comunidad de Inteligencia que asista al DNI. Este Comité aconsejará a éste sobre los requerimientos, gestión financiera, el establecimiento de políticas uniformes de Inteligencia y sobre el control y evaluación de las actuaciones de la Comunidad.

En otros términos, se crea el Centro Nacional Contraterrorista (*National Counterterrorism Center*) que absorbe al Centro de Integración de la Amenaza Terrorista (*Terrorist Threat Integration Center*) y que se establecerá en la oficina del DNI.

Asimismo, se establece la creación del Centro Nacional de Contraproliferación aunque todavía no está totalmente establecida su estructura.

La creación de centros nacionales de inteligencia es un aspecto nuevo. Se autorizará a través del DNI para desarrollar prioridades de Inteligencia. Estos centros deberán responder en primer lugar en sus áreas de responsabilidad para proporcionar todas las fuentes de análisis, para responder a los requerimientos de obtención y producción de Inteligencia del DNI.

En lo que a la legislatura se refiere, desde el gobierno se insiste en la necesidad de un cambio del *National Security Act* de 1947 en lo referente a establecer una nueva posición del director de la CIA definiendo sus posibilidades, responsabilidades que continuarán incluyendo la competencia en acciones encubiertas y en el área de la obtención de información por medio de HUMINT (*Human Intelligence*).

En cuanto al segundo punto, se establecen una serie de medidas para el reforzamiento del control de la financiación de los grupos terroristas así como de las operaciones de lavado de dinero. También se establecen endurecimientos de

las penas ante delitos de producción, posesión y uso de sistemas de misiles y de armas no convencionales.

Asimismo, se establecen los requerimientos para una mejor cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, así como los parámetros tanto de la seguridad interior en el Departamento del *Homeland Security* como el establecimiento de unas directrices para el intercambio de información entre las Agencias de Inteligencia.

En lo que corresponde al nivel exterior, las políticas llevadas a cabo por Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo han provocado serios debates en la comunidad internacional, como consecuencia de la puesta en duda de la legalidad de las acciones desde el punto de vista del Derecho Internacional.

La aplicación de acciones preventivas y de anticipación a la lucha contra el terrorismo no es algo nuevo. Uno de los motivos que lleva a conceptualizarlo erróneamente es el desconocimiento de los términos. Por ello, es necesario diferenciar entre una acción preventiva y una de anticipación.

Asimismo, este tipo de acciones, no solamente se circunscriben en el ámbito exterior, sino que dentro de la estrategia de la administración Bush, pueden establecerse medidas de anticipación dentro de las fronteras del Estado. Así aparece reflejado en la Estrategia Nacional contra las Armas de Destrucción Masiva, adoptada en diciembre de 2002, la cuál hace referencia a que las fuerzas militares y las correspondientes agencias civiles defenderán a Estados Unidos ante cualquier adversario armado con armas no convencionales, incluyendo la utilización de medidas de anticipación en los casos en los que se requiera <sup>(39)</sup>.

En cuanto a la conceptualización, no se pueden considerar sinónimos el término *preemptive action* de *preventive action*. En primer lugar hay que decir que es un error asociar el concepto de *preemption* exclusivamente a la ejecución de ataques militares. En este concepto están incluidas medidas financieras, diplomáticas y

---

<sup>39</sup> *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, Diciembre 2002.

policiales como formas de aumentar la seguridad. Por lo tanto, no es un concepto exclusivamente militar, sino político. En segundo lugar, para lograr unos resultados efectivos en una acción de estas características, se requieren mejoras en cuanto a Inteligencia, reconocimiento, medidas de seguimiento, planificación, y en definitiva, nuevas fuerzas militares.

Pero el debate recae en la diferencia entre acciones *preemptives* o *preventives*. La diferencia radica en que en el primer concepto, el ataque del adversario es inminente, mientras que en el segundo, la acción preventiva se establece cuando el adversario se considera susceptible de emplear la fuerza en cualquiera de sus variantes en algún momento determinado.

El debate se centra en la consideración de que las acciones emprendidas por Estados Unidos no están dentro de lo considerado como acciones de anticipación sino como acciones *preventive* dentro de operaciones militares preventivas. En la Estrategia de Seguridad Nacional, el presidente no deja discusión alguna al establecer claramente el término *preemptive* aunque no establece claramente los criterios para una acción militar de estas características. Por tanto, la cuestión es tratar de determinar cuándo se considera que la acción ofensiva del adversario va a tener un carácter inminente.

El debate continúa en la sociedad internacional, y lo que comenzó como un concepto, se ha establecido como doctrina en la administración Bush.

En lo que corresponde a Europa, tras los atentados del 11-S, y concretamente después de los cometidos en Madrid el 11-M, la Unión Europea también comienza a plantearse la necesidad de establecer unas políticas preventivas firmes, comenzando por un redimensionamiento de los Servicios de Inteligencia y de Información estatales, desde una perspectiva de definición de objetivos.

En este sentido, la necesidad de una cooperación entre los distintos Servicios de Inteligencia, tanto en el ámbito intraestatal como en el interestatal, es una de las medidas principales en las políticas de los Estados, que a pesar de las reticencias intrínsecas que lleva consigo el intercambio de información entre Servicios, la

necesidad de consolidar medidas que garanticen la provisión de seguridad, ha impulsado a los Estados a llevar la voluntad política un paso más allá, con la intención de construir los pilares que sustentarán nuevas funciones y estructuras de los servicios, englobadas en políticas efectivas de Inteligencia.

Asimismo, uno de los aspectos sobre los que la Unión ha hecho hincapié en el establecimiento de medidas, ha sido la financiación de los grupos terroristas. Se puede decir que los terroristas que se han establecido clandestinamente en la Unión se han beneficiado en cuanto al acceso a las redes europeas financieras. Los movimientos de dinero a través de las oficinas de cambio de moneda han permitido que se establecieran fraudes y operaciones de tráfico ilegales a pequeña escala.

El resultado ha sido el de establecer de una serie de medidas como la creación de comités de emergencia y grupos de trabajo, centrar los esfuerzos en una coordinación en el campo de la inteligencia intradepartamental, incrementar la protección de las infraestructuras críticas nacionales así como perseguir y controlar los movimientos financieros que los grupos terroristas puedan efectuar<sup>(40)</sup>.

En cuanto a las políticas de lucha contra el terrorismo establecidas en el seno de la Unión, hay que destacar la incursión de la cláusula de defensa colectiva<sup>(41)</sup> y de solidaridad<sup>(42)</sup> en el Tratado Constitucional, junto con la adopción de la

---

<sup>40</sup> MAKARENKO, T. "Europe adapts to New Terrorist Threats". *Jane's Intelligence Review*. Agosto 2003.

<sup>41</sup> "Hasta que el Consejo Europeo se pronuncie con arreglo al apartado 2 del presente artículo, se establecerá una cooperación más estrecha, en el marco de la Unión, para la defensa mutua. En virtud de esta cooperación, si uno de los Estados miembros que participa en ella fuera objeto de un ataque armado en su territorio, los demás Estados participantes le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que se dispongan, militares y de otro tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En la ejecución de esta cooperación más estrecha para la defensa mutua, los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado de Atlántico Norte. La forma de participación y funcionamiento, así como los procedimientos de decisión propios de esta cooperación, figuran en el artículo III-209".

<sup>42</sup> "La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga,

Estrategia de Seguridad Europea (conocido como “Documento Solana”), en la que se hace especial referencia a la necesidad de actuar conjuntamente y de forma coordinada en la lucha contra el terrorismo, una de las principales amenazas para la seguridad europea, bajo el manto de lo establecido en la cláusula de solidaridad del Tratado Constitucional.

Asimismo, el desarrollo de organismos como Europol en la lucha contra el crimen organizado, y tras el 11-S, centrado especialmente en cuestiones antiterroristas, junto con el nombramiento de la figura de *Míster Terrorismo*, es un paso importante en el camino hacia una coordinación de las políticas europeas en materia de prevención.

## **Conclusiones**

La comunidad internacional está volcada en lograr los medios necesarios para proporcionar una seguridad lo más efectiva posible. Para ello, es imprescindible la adopción de una serie de compromisos y sobre todo voluntad política para llevarlos a cabo.

La necesaria conjunción de medidas preventivas y reactivas, que interactúen a todos los niveles es una cuestión que se deben plantear los Estados, aunque para ello haya que eliminar las tradicionales suspicacias que entre distintas Agencias o Servicios, tanto de Inteligencia como Policiales, han mantenido a lo largo de los años. Asimismo, la concienciación de que la utilización de medios militares es necesario en algunos escenarios de operaciones contraterroristas es una de las tareas que deberán asumir los Estados, y concretamente su opinión pública.

Por otra parte, se ha visto que la cooperación entre Estados y entre sus servicios es algo primordial, no obstante, puesto que las dificultades son intrínsecas al propio concepto, se deben tomar las medidas oportunas para garantizarla y consolidarla, con el objetivo de considerarla como uno de los puntos principales en las agendas internacionales de los Estados.

---

incluidos los militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros [...]”

Finalmente, la importancia de la concienciación social en el ámbito de la seguridad y la defensa, es uno de los objetivos que los Estados suelen dejar aparcados, pero que resulta extremadamente necesario para formar una comunidad estatal con sentimiento de pertenencia y concienciación de las actividades y decisiones que dentro de este ámbito se adoptan, factor que ayudará a establecer un eficaz entramado de mecanismos preventivos con la consiguiente participación de los ciudadanos en las fases que sean oportunas.

## BIBLIOGRAFÍA.

- BERKOWITZ, B. "Spying in the Post-September 11 World".  
<http://www-hoover.stanford.edu/publications/digest/034/berkowitz.html>.
- BRIEVEN aan de Kamer. "Defence and Terrorism". Final Report. Ministerio de Defensa de Holanda. 2002.  
[http://www.mindef.nl/nieuws/parlement/brieven/content/180102\\_defenceterrorism.html](http://www.mindef.nl/nieuws/parlement/brieven/content/180102_defenceterrorism.html)
- *Conceptos Derivados*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Ministerio de Defensa. 2003
- DEDJIER, S. JÉQUIER, N. *Intelligence for economic Development. An Inquiry into the Role of the Knowledge Industry*. BERG. Oxford. 1987.
- DICK, C. J. "Conflict in a Changing World: Looking Two Decades Forward". *European Security Review* Vol. 11, No.3 (Autumn 2002), pp.20-45. Published by Frank Cass, London.
- FAHLMAN, R. "Intelligence Led Policing and the Key Role of Criminal Intelligence Analysis: Preparing for the 21<sup>st</sup> Century". <http://www.interpol.int/Public/cia/fahlman.asp>
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. *Peace Suprimacy: La Administración Bush, La Política Exterior de los Estados Unidos y las Bases de Primacía Imperial*. Unisci Paper. Nº 30. Universidad Complutense de Madrid.
- GILL, P. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Frank Cass. 1994.
- *Glosario de Términos Militares*. RE7-013. 1 de Abril 2004.
- JAIME JIMÉNEZ, O. *Policía, Terrorismo y Cambio Político en España, 1976-1996*. Tirant lo Blanch, Universidad de Burgos. Valencia. 2002.
- JAMES, P. *Crisis and War*. Kingston- Montreal. McGill-Quin's University Press.1988
- LEITENBERG, M. "An Assesment of the Biological Weapons Threat to the United States". Center for international and Security Studies. University of Maryland. 2000
- MAKARENKO, T. "A model of Terrorist- Criminal Relations". *Jane's Intelligence Review*. Agosto 2003.
- ----- "Europe adapts to New Terrorist Threats". *Jane's Intelligence Review*. Agosto 2003
- MEIGS, M. "Pensamientos no convencionales acerca de la Guerra Asimétrica". *Military Review*. Septiembre- Octubre 2003
- NORTON- TAYLOR, R. "Asymetric Warfare". *The Guardian*. Miércoles, 3 de octubre de 2001.
- PULIDO, J. "Libia: Juicio en Lockerbie. ¿ Comienzo de una Nueva Relación con Libia?". Ponencia para el "Congreso Nacional de Estudios de Seguridad". Granada, 21- 25 Octubre 2002. <http://www.ugr.es>.
- REINARES, F. *Terrorismo y Antiterrorismo*. Ed. Paidós Estado y Sociedad. Barcelona.1998
- RUÍZ MIGUEL, C. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. Tecnos. Madrid. 2002.
- STEELE, R. *The New Craft of Intelligence: Personal, public and political*. OSS International Press. Virginia. USA. 2002.
- WIRTZ, J. "Antiterrorism via Counterproliferation". *The Terrorism Threat and U.S. Government Response: Operational and Organizational factors*.  
<http://www.usafa.af.mil/inss/terrchp8.htm>

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**EL DERECHO INTERNACIONAL  
FRENTE AL TERRORISMO**

# EL DERECHO INTERNACIONAL FRENTE AL TERRORISMO

Por Romualdo Bermejo García  
y Eugenia López-Jacoiste Díez

## Introducción

Para el Derecho Internacional el terrorismo no es un fenómeno nuevo, prueba de ello es que existen desde hace mucho tiempo una serie de convenios en materia de cooperación antiterrorista. Sin embargo, nunca se pudo establecer una definición en el ámbito general del terrorismo, cuestión que para algunos socavaba la eficacia de esa cooperación y, por tanto, de lo que luego se ha venido denominando como lucha o guerra antiterrorista. No obstante la cuestión de la definición no es compartida por todos, ya que se señala que si se define el terrorismo se estaría dando las pistas para que se cometieran actos que cayeran al margen de la definición dada, lo que presentaría quizás más problemas que los que se quiere resolver.

Ésta es un poco la posición de la doctrina americana..., menos de la europea. Dicho esto, hay que resaltar que los nuevos rostros que ha ido adquiriendo el terrorismo internacional en las últimas décadas han puesto al Derecho Internacional contra las cuerdas, lo que no ha impedido una cierta comprensión por aquellos grupos que llevaron a cabo graves atentados terroristas, invocando diversas causas, como la autodeterminación o la ocupación extranjera de sus territorios. Por ejemplo, el terrorismo palestino no es nuevo, aunque sí lo es la forma de llevar a cabo los atentados. Las cosas fueron cambiando a partir de los años ochenta, época en la que ya hubo varios Estados que invocaron el derecho a defenderse contra esos actos terroristas, efectuando operaciones bélicas, como el bombardeo de Libia por aviones estadounidenses en 1986. No obstante, las cosas darían un giro de ciento ochenta grados con los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), abriéndose de forma generalizada la cuestión de la lucha o guerra contraterrorista, de la que no se excluye la guerra preventiva,

guerra que ya venían haciendo ciertos Estados como Israel. Esta teoría es considerada por algunos como contraria a las premisas del Derecho Internacional y, sobre todo, como contraria al derecho de legítima defensa tal y como está recogido en la Carta de Naciones Unidas, mientras que para otros, entre los que nos encontramos, esta doctrina conviene aplicarla prudentemente, pero no excluirla. Esta teoría es hoy en día defendida abiertamente y aplicada por Estados Unidos, Israel, y últimamente Rusia, aunque en este caso habrá que ver un poco su práctica al respecto. Otros Estados, como el Reino Unido o Australia, no se pronuncian abiertamente, aunque no condenan la teoría de las acciones preventivas.

Desde esta perspectiva, conviene dejar claro que en materia de terrorismo internacional se habla hoy en día de dos etapas bien diferenciadas: la de antes de los atentados del 11-S, caracterizada por un cierto clasicismo a la hora de abordar y sentir el problema, y la de después del 11-S, en la que entran en juego conceptos como la legítima defensa que en algunos casos ya se habían invocado y utilizado en la política internacional, pero que adquieren ahora un mayor relieve al son de la guerra o lucha contraterrorista. Este será pues el hilo conductor de los comentarios siguientes.

## **El terrorismo y el Derecho Internacional en la etapa anterior a los atentados del 11-S**

### *El planteamiento de la cuestión y los debates de la sociedad internacional en materia de terrorismo*

El terrorismo ha sido un fenómeno que siempre ha existido en realidad en el ámbito de la sociedad humana, practicándose ya en los tiempos antiguos, sobre todo en el Imperio romano <sup>(43)</sup>. Los asesinatos políticos fueron sin lugar a dudas una forma de terrorismo político, y durante los siglos XIX y XX varias personalidades políticas y de la realeza europea fueron víctimas de estos

---

<sup>43</sup> Cfr. FRIEDLANDER, R.A.: "Terrorism", *in: Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Amsterdam, North-Holland, 2000, p. 845.

atentados (<sup>44</sup>). Estos acontecimientos propiciarían que el Consejo de la Sociedad de Naciones convocara en el año 1937 una Conferencia Intergubernamental para la Prevención y la Represión del Terrorismo, adoptándose un Convenio el 16 de noviembre de ese año sobre esta materia (<sup>45</sup>). Este convenio ya comenzaba recordando la necesidad de reafirmar el principio del Derecho Internacional según el cual todo Estado tiene la obligación de actuar en contra de cualquier acto que promueva o esté dirigido a favorecer actividades terroristas en otro Estado, así como el deber de prevenir los actos mediante los cuales se promocionasen o desarrollasen las actividades terroristas. En esa misma fecha se adoptaría también un segundo Convenio sobre la creación de un Tribunal Penal Internacional con el fin de juzgar a los autores de esos atentados (<sup>46</sup>). Sin embargo, el posterior estallido de la Segunda Guerra Mundial estranguló dichas iniciativas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional asistió a una especie de círculo vicioso entre violencia y contraviolencia entre los movimientos de liberación nacional y las potencias coloniales. Durante este período, propiciado, es cierto, por la forma utilizada en el desarrollo de muchos conflictos coloniales, hubo cierta confusión a la hora de considerar qué podía ser “terrorismo” y qué era luchar por la libertad, de forma que muchos actos terroristas, y por lo tanto personas terroristas, pasaron a ser considerados como actos heroicos para conseguir la libertad, y sus autores eran por lo tanto “combatientes de la libertad”. Hoy en día, no cabe duda de que esta confusión es en gran parte responsable de que no tengamos a nivel internacional una definición generalmente aceptada de terrorismo, generando así graves lagunas en el ámbito del Derecho Internacional a la hora de adoptar determinadas medidas para poder defenderse de esta lacra

---

<sup>44</sup> Por ejemplo, el Archiduque austriaco Fernando José (1914), el Rey Alejandro de Yugoslavia (1934), así como Ministros en España o Francia.

<sup>45</sup> Estas cuestiones han sido tratadas por RAMON CHORNET, C.: *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional*, Prólogo de Juan A. Carrillo Salcedo, Valencia, Tiranch lo Blanc, 1992, pp. 27-161; ver también JENKINS, B.M.: “International Terrorism: A New Challenge for the United Nations”, in: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, UNITAR, 1987, pp. 407-421.

<sup>46</sup> A este respecto, cfr. BASSIOUNI, M.C.: *International Criminal Law*, Vol. 3 “Enforcement”, Ardsley (New York), Transnational Publishers, 1999, 2ª ed., p. 599 y pp. 607-608; FERENZ, B.B.: *An International Criminal Court-A step Toward World Peace: A Documentary History and Analysis*, Vol. 1, New York, Oceane Publications, 1980.

(<sup>47</sup>). Y es que la confusión de los conceptos fue tan grande que muchos optaron por la conveniencia de no definirlo como un medio mejor para su defensa frente a tales actos.

Todo el debate que se llevó a cabo sobre esta materia en Naciones Unidas durante la década de los setenta estaba impregnado de esa doble visión en materia de terrorismo internacional, impidiendo así avances significativos. A este respecto, basta mencionar como botón de muestra los debates en torno a las resoluciones de la Asamblea General 2625 (XXV), 2734 (XXV) y 3034 (XXVII). Precisamente esta última Resolución, que es de 18 de diciembre de 1972, creó un Comité *ad hoc* de 35 miembros con el fin de que presentara recomendaciones para la vigésimo octava sesión de la Asamblea General. Sin embargo, dicho Comité estuvo debatiendo sobre el tema desde los años 1972 a 1979, sin llegar a un acuerdo, sobre todo por la dura oposición de una buena parte de países del Tercer Mundo que se negaban categóricamente a admitir como actos de terrorismo lo que, para ellos, eran sólo actividades llevadas a cabo por los movimientos de liberación nacional en su lucha por la descolonización, contra el racismo, la ocupación extranjera o el *apartheid*, discurso que imperaba en esos momentos (<sup>48</sup>). Esta ambigüedad de Naciones Unidas en materia de terrorismo internacional no sólo ha planteado serios problemas a la sociedad internacional, sino que ha impedido en muchos casos afrontar el problema con ciertas dosis de realismo, al partir de la premisa de que el terrorismo era sobre todo un fenómeno social (<sup>49</sup>). Es más, este discurso onusiano no ha desaparecido totalmente en

---

<sup>47</sup> Para más detalles sobre esta situación, cfr. GILBERT, G.: "The 'Law' and 'Transnational Terrorism'", *Netherlands International Law Review*, 1995, pp. 3-32.

<sup>48</sup> Para más detalles, cfr. RAMON CHORNET, C.: *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional*, op. cit., nota 3, pp. 120-122 y 146 y sgs.

<sup>49</sup> Claras son a este respecto las ideas del autor estadounidense Nicholas Rostow, quien a este respecto señala sin tapujos lo siguiente: "The United Nations (UN) has always had an ambivalent relationship with the entire idea of terrorism. Some of its constituent parts (governments and international civil servants) and influential elements in the UN firmament (would-be governments, non-governmental organizations, and individuals) have viewed terrorism as a social phenomenon. In contrast, experts outside the UN view terrorism quite differently. Although they have had difficulty drafting a precise definition, experts have long agreed that terrorism is a means-a weapon. Terrorism is not a political movement in and of itself, but a tool used by various movements". Cfr. ROSTOW, N.: "Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11<sup>th</sup>", *Cornell International Law Journal*, Vol. 35, 2002 (pp. 475-490) p. 475.

nuestros días, como lo demuestra el conflicto israelo-palestino. Y es que si hay un Estado que ha debido hacer frente permanentemente a actos terroristas, ese es sin lugar a dudas Israel.

Estas dificultades traerían consigo que los Estados se volcaran a tratar el terrorismo desde una perspectiva particular, al dirigirse hacia la adopción de convenios para tratar aspectos específicos relacionados con el tema. Fue así como se adoptaron unos 19 convenios contra el terrorismo, destacando entre ellos aquellos relacionados con la seguridad aérea (<sup>50</sup>).

En el ámbito regional destacan sobre todo el Convenio de Washington de 2 de febrero de 1971, para la prevención y represión de actos de terrorismo, concluido en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), que entró en vigor en 1976, y el Convenio Europeo para la represión del terrorismo, de 27 de enero de 1977, más conocido como Convenio de Estrasburgo, adoptado en el seno del Consejo de Europa (<sup>51</sup>), y en vigor desde 1978. Ninguno de estos dos Convenios da una definición del terrorismo, centrándose sobre todo en la condena de determinados actos. Dicho esto, hay que resaltar que el Convenio de Washington se acerca bastante en cuanto a la *conceptualización* del terrorismo al hablar en el artículo cuarto de actos que:

“Producen un efecto de terror o intimidación en los habitantes de un Estado o en parte de su población y provocan un peligro común para la vida, la

---

<sup>50</sup> Entre estos conviene resaltar el de Tokio, de 14 de septiembre de 1963, sobre infracciones cometidas a bordo de aeronaves, que entró en vigor el 4 de diciembre de 1969, y del que forman parte 172 Estados; el de La Haya, de 16 de diciembre de 1970, sobre represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, que entró en vigor el 14 de octubre de 1971, y del que forman parte 174 Estados; y el de Montreal, de 23 de septiembre de 1971, sobre represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación, que entró en vigor el 26 de enero de 1973, y del que forman parte 175 Estados, con un Protocolo de 24 de febrero de 1988. También se elaboraron otros convenios en materia de seguridad marítima, sobre determinadas personas protegidas (1973), así como sobre la toma de rehenes (1979), etc. etc. Para más detalles, cfr. HIGGINS, R. y FLORY, M. (Eds.): *Terrorism and International Law*, Londres, Routledge, 1997.

<sup>51</sup> Sobre este Convenio, véase entre nosotros VILARIÑO PINTOS, E.: “El Convenio Europeo sobre Represión del Terrorismo”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1977, pp. 432 y sgs. Ver también, FRAYSSE-DRUESNE, G.: “La Convention européenne pour la répression du terrorisme”, *Revue générale de droit international public*, 1978, pp. 970-1023; y VALLÉE, Ch.: “La Convention européenne pour la répression du terrorisme”, *Annuaire français de droit international*, 1976, pp. 756-784.

salud, la integridad física o la libertad de las personas, mediante el empleo de métodos o medios que por su naturaleza pueden causar un daño extendido, una seria perturbación del orden público, una calamidad pública, o que consistan en la toma de posesión por la violencia o en la destrucción de una nave, aeronave, o cualquier otro medio de transporte internacional”<sup>(52)</sup>.

Ni que decir tiene que todo este enjambre jurídico-internacional puede constituir unas bases sólidas para combatir el terrorismo, pero revela al mismo tiempo la fragmentación de la sociedad internacional a la hora de abordar el problema con rigor y eficacia. Y es que la mayoría de estas convenciones solo obligan a los Estados-Partes a entablar una estrecha cooperación para investigar los actos y a acusar a los autores bajo el principio *aut dedere aut judicare*, lo que no deja de plantear serios problemas como se vió en el “caso Lockerbie”<sup>(53)</sup>. A pesar de estas graves deficiencias, la propuesta que hizo la India en el año 1996 de elaborar una convención en materia antiterrorista con mecanismos mucho más sólidos no fue aceptada, pero ha recobrado nuevos bríos tras los atentados del 11-S.

Desde esta perspectiva, es evidente que se puede hablar de otro fracaso más de Naciones Unidas, y no es ni el primero ni será el último, a no ser que cambie sus estructuras y su forma de actuar. Cada vez más sus órganos parecen conformarse a las leyes de Parkinson, en las que la burocracia roe cada vez más su eficacia<sup>(54)</sup>. Basta con contemplar los resultados de sus acciones, a pesar de contar con

---

<sup>52</sup> Estos dos Convenios iban a servir de ejemplo para que otras organizaciones regionales hicieran lo propio. Tal fue el caso del Convenio sobre la supresión del terrorismo de Katmandú, de 4 de noviembre de 1987, adoptado en el marco de la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC); la Convención árabe sobre la supresión del terrorismo, adoptada en el Cairo el 22 de abril de 1998; la Convención de la Conferencia Islámica para combatir el terrorismo internacional, adoptada en Ouagadougou el 1 de julio de 1999; y la Convención sobre la prevención y represión del terrorismo, adoptada en Argel el 14 de julio de 1999 en el seno de la antigua Organización para la Unidad Africana (OUA), hoy Unión Africana.

<sup>53</sup> Sobre este asunto, cfr. *infra*.

<sup>54</sup> Esta situación está levantando ampollas en algunos países, y sobre todo en los Estados Unidos desde hace algunos años. Significativas son a este respecto, las palabras de Nicholas Rostow, cuando afirma lo siguiente: “The UN organization chart lays out an

cerca de 70.000 empleados en todo el mundo, para darse cuenta de ello. No basta con decir que el mundo está mejor con la ONU que sin ella, ya que fue creada para cumplir con unos fines determinados, y esa es su función y su responsabilidad. Y tampoco conviene ampararse en que la Organización de Naciones Unidas (ONU) no funciona por culpa de los Estados, porque cuando el Consejo de Seguridad adopta una resolución lo hace en tanto que Órgano de Naciones Unidas, lo mismo que cuando no puede adoptarlos.

Pues bien, si decimos esto es para recalcar que también en esta materia ha habido una cierta manipulación de los foros onusianos como lo demuestran los continuos aplazamientos de la X Sesión Extraordinaria de la Asamblea General desde 1997 con el fin de mantener vivo el conflicto israelo-palestino y poder presionar en la ONU a Israel. De aquí surgió precisamente la solicitud de una opinión consultiva sobre el mal denominado muro, al mismo tiempo que se pasaba por alto el sangriento terrorismo palestino <sup>(55)</sup>. Tanto es así que, desde la matanza de 11 atletas israelíes en las Olimpiadas de Munich de septiembre de 1972, Naciones Unidas han venido debatiendo cómo definir el terrorismo sin que hasta el momento se haya llegado a un acuerdo. Parece que los trabajos del Comité *ad*

---

unwieldy structure of seven principal organs, from which stem as many as 90 offices, agencies, committees, programs, funds, and other entities. Throngs of full-time employees staff each of these sub-organs-translators, statisticians, economists, secretaries, television producers, computer experts, lawyers, physicians, carpenters, and others. The UN Secretariat employs 8,700 permanent staff members under its regular budget, in addition to nearly 5,740 under specially funded programs or projects. Then, like a flying buttress, a contract bureaucracy supports the structure. Sometimes organizations like the Security Council create institutions to assist its work. The Iraq inspection bureaucracy serves as one example". ROSTOW, N.: "Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th"; op. cit., nota 7, p. 478. Buenos ejemplos de esta falta de eficacia son el fiasco durante el genocidio de Ruanda o la matanza de Srebrenica, fracasos reconocidos por el propio Secretario General. Pero tampoco se puede decir que su actitud haya sido muy correcta ni muy humanitaria al retirarse de Iraq después del atentado en el que murió Sergio Vieira de Melo. Parece como si los atentados terroristas debieran padecerlos otros, pero no el personal de las Naciones Unidas.

<sup>55</sup> A este respecto, cfr. los trabajos de KOVACS, P., LOPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. y POZO SERRANO, P. en el *Anuario de Derecho Internacional*, 2004, pp. 447-520. Los trabajos de las dos últimas autoras se muestran muy críticas con la Opinión de la Corte, en buena medida por ignorar al terrorismo palestino, ya que, como señala la profesora López-Jacoiste, la solución al conflicto no está en La Haya ni en Manhattan, sino en Ramallah y Gaza.

hoc que nombró la Asamblea General en 1996, que emite desde entonces un informe anual, no han sido suficientes, y así se llegaría al 11-S.

### *Las respuestas del Derecho Internacional frente al terrorismo en este período*

El terrorismo, bien sea en el ámbito interno o en el plano internacional, siempre ha sido visto por el Derecho como un crimen. Lo que ocurre sin embargo, y esto es más común en el plano internacional que en el interno, es que, como ha señalado el profesor Pierre-Marie Martin, “a menudo, la regla jurídica existe y los Estados están obligados por tanto a cumplirla, pero quizás no se aplique o no pueda aplicarse”. Es lo que denomina “el fracaso en la aplicación del Derecho” <sup>(56)</sup>, y este fracaso se considera en parte que es también el fracaso de Naciones Unidas. Es obvio que algo de esto ha tenido lugar ante el fenómeno del terrorismo internacional: las reglas existen, pero algunos Estados no las cumplen. Ante esta situación, ¿qué pueden hacer los Estados para defenderse de los actos terroristas? Ya se sabe que la sociedad internacional ha tenido que hacer frente a un fenómeno como el terrorismo, que ha dejado de ser esencialmente interno, para ser utilizado o apoyado por algunos Estados en el ámbito internacional.

Partiendo de estas premisas, hay que reconocer que los actos terroristas constituyen la negación más absoluta de las reglas humanitarias y por lo tanto afectan a la comunidad internacional en su conjunto. Esto es así sólo en la medida en que esos actos terroristas rompan el equilibrio de las relaciones internacionales al implicar agresiones o intervenciones en el territorio de terceros Estados que puedan constituir una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Desde esta perspectiva, los Estados van a estar obligados a cooperar, tanto positiva como negativamente en la prevención y eventual represión de los actos terroristas <sup>(57)</sup>. Ya hemos señalado que se ha elaborado una amplia red de convenios internacionales en esta materia basados en general en el principio *aut dedere aut judicare*. Pero

---

<sup>56</sup> Cfr. MARTIN, P.-M.: *Les échecs du droit international*, París, PUF, *Que sais-je ?*, 1996, p. 43.

<sup>57</sup> Cfr. CARRILLO SALCEDO, J.A. y FROWEIN, E.: *Les aspects juridiques du terrorisme international*. *Académie de Droit International de La Haye. Centre d'études et de recherches de droit international et des relations internationales*. La Haya, 1988, Nijhoff, p. 25 y ss.

¿qué puede hacer un Estado que es objeto de ataques terroristas provenientes del territorio de un tercer Estado? ¿qué medidas se pueden adoptar contra un Estado que apoya o instiga el terrorismo internacional?

En muchos casos, y cada vez esto se ha visto con más claridad, parece razonable pensar que los grupos terroristas que operan a nivel internacional cuentan con el apoyo o la tolerancia de algunas autoridades estatales. Sin embargo, nos parece que la terminología utilizada es bastante confusa, sobre todo cuando se trata de determinar o calificar a los grupos terroristas. En efecto, en algunos casos no se sabe si se trata sólo de un grupo terrorista, de una "banda armada", de un "grupo irregular" que lleva a cabo en algunas circunstancias actos de fuerza armada contra otro Estado, mientras, que en otras se limita exclusivamente a realizar actos terroristas. Las actuaciones del denominado Grupo Hizbollah contra Israel nos parecen confirmar esta tesis.

Para hacer frente a estos actos terroristas, el Derecho Internacional parece dar una primera respuesta que se deduce precisamente de la obligación de cooperar anteriormente señalada. En efecto, como lo han indicado los profesores Carrillo Salcedo y Frowein, refiriéndose a los actos terroristas con toma de rehenes (<sup>58</sup>), y tomando como base el párrafo 249 de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el Asunto de Nicaragua:

"El Estado en cuyo territorio se desarrolle un acto terrorista tiene la obligación de considerar la eventual intervención del Estado del que los rehenes o las personas que se encuentren inminentemente amenazadas sean nacionales, a fin de eliminar dicha amenaza, siempre que la posible intervención no ponga en peligro la seguridad del Estado en cuyo territorio tiene lugar la acción terrorista."

Así pues, "si este último Estado incumpliera su obligación de cooperar, no ejercitando sus poderes públicos para hacer frente a la amenaza y rechazando

---

<sup>58</sup> Para un estudio particular sobre la toma de rehenes, cfr. ABAD CASTELOS, M.: *La toma de rehenes como manifestación del terrorismo internacional y el Derecho internacional*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997, 511 p.

arbitrariamente la petición de intervenir formulada por el Estado del que las víctimas fuesen nacionales, este último Estado podría recurrir a medidas limitadas de fuerza en orden a la liberación de los rehenes" (<sup>59</sup>).

Estas acciones son consideradas por estos autores como medidas de menor gravedad, siendo calificadas jurídicamente como contramedidas. Además, para evitar que los Estados que recurren a estas medidas se conviertan en una especie de policías del orden internacional, el profesor Carrillo sostiene que el Estado que vaya a recurrir a una acción armada de estas características:

"Tiene antes que suscitar la cuestión ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a fin de que sea una instancia internacional, y no un Estado, la que pueda actuar en defensa del orden internacional y de derechos humanos fundamentales inminentemente amenazados" (<sup>60</sup>).

En nuestra opinión, este último requisito puede plantear algún problema, ya que no siempre será posible o conveniente para la operación de rescate aplazar el ataque hasta que el Consejo de Seguridad decida (<sup>61</sup>). Por nuestra parte, creemos que habría que utilizar en esta situación lo previsto en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, es decir que el Estado comunique al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas, sin que la cuestión tenga que suscitarse previamente ante el Consejo. La tesis del profesor Carrillo Salcedo choca además con otro inconveniente. ¿Qué ocurre si el Consejo de Seguridad no adopta ninguna decisión al respecto?

Un caso significativo que revela meridianamente esta situación es la conocida, y no menos controvertida, incursión de tropas israelíes sobre el aeropuerto de Entebbe la noche del 3 al 4 de julio de 1976, con el fin de liberar a los rehenes retenidos por un grupo terrorista palestino. Los rehenes volaban en el vuelo 139 de Air France, y el

---

<sup>59</sup> Cfr. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 218.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Para un estudio pormenorizado sobre la problemática que encierra la actuación del Consejo de Seguridad, cfr. LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, 396 p.

avión fue secuestrado y llevado al aeropuerto de Entebbe, donde los terroristas liberaron a los rehenes que no tenían la nacionalidad israelí o estadounidense. Estos eran en total 56 y la liberación del resto de rehenes hizo temer lo peor, por lo que se decidió montar una operación de rescate que llevó a cabo una unidad de paracaidistas al mando de Yoni Netanyahu, quien cayó herido en la operación, muriendo después <sup>(62)</sup>. Estos argumentos también fueron invocados por otras delegaciones, como la de los Estados Unidos, trayendo a colación la legítima defensa como telón de fondo <sup>(63)</sup>. Pero también se hubieran podido invocar razones humanitarias o estado de necesidad <sup>(64)</sup>.

Es evidente que resulta difícil dar una respuesta contundente a la cuestión de saber qué medidas de fuerza se pueden utilizar contra acciones terroristas. Una cosa es una acción aislada o esporádica y de poca gravedad, y otra, acciones repetitivas que tendrán en general como objetivo infundir el terror en la población y desestabilizar un país. La Corte, al señalar en el asunto de Nicaragua que:

---

<sup>62</sup> Yoni Netanyahu era hermano de Benjamin Netanyahu, quien fue Primer Ministro entre 1996-1999. La operación causó asombro en todo el mundo por su audacia y eficacia y serviría de ejemplo en la lucha contra el terrorismo. Para un estudio sobre su preparación y su impacto en Israel, cfr. PERES, S.: *Mi lucha por la paz. Memorias*, traducido del inglés por Carmen Camps, Madrid, Editorial Prensa Ibérica, 1995, pp. 201-220. En esta ocasión, el representante israelí, Sr. Herzog, declaró ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que "la operación de rescate realizada por Israel no estaba dirigida contra Uganda. Las fuerzas israelíes no atacaron Uganda; en realidad, no estaban atacando al África. Rescataban a sus nacionales de una banda de terroristas y secuestradores que eran ayudados por las autoridades ugandesas. Los medios utilizados fueron los mínimos necesarios para cumplir ese fin, como se establece en el Derecho internacional". Cfr. Doc. S/PV 1939, par. 121.

<sup>63</sup> A este respecto, el representante estadounidense declaró lo siguiente: "Israel's action in rescuing the hostages necessarily involved a temporary breach of the territorial integrity of Uganda. Normally such a breach would be impermissible under the Charter of the United Nations. However, there is a well established right to use limited force for the protection of one's own nationals from an imminent threat of injury or death in a situation where the state in whose territory they are located either is unwilling or unable to protect them. The right flowing from the right of self-defense is limited to such use of force as is necessary and appropriate to protect threatened nationals from injury". Cfr. Doc. S/PV 1941, p. 31. Sobre la posición estadounidense en este asunto, cfr. MUSHKATE, R.: "Is war Ever Justifiable? A comparative Survey", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, 1987, pp. 269-270.

<sup>64</sup> Sobre este último concepto, cfr. GUTIERREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1987.

"...it will be necessary to distinguish the most grave forms of the use of force (those constituting an armed attack) for other less grave forms" <sup>(65)</sup>.

Abre una brecha peligrosa ya que se puede generalizar la idea de que acciones de este tipo no traen consigo serios riesgos <sup>(66)</sup>. En nuestra opinión, los actos terroristas de una determinada dimensión, cometidos por grupos armados que actúan en tanto que órganos estatales, de hecho o de derecho, o son controlados o tolerados por un Estado, da lugar al derecho de legítima defensa individual y colectiva. Lo mismo cabe decir cuando un Estado apoya logística o financieramente a ese grupo terrorista, de forma que sin esos apoyos no podría subsistir.

La práctica internacional nos demuestra que ya desde hace mucho tiempo tanto Israel como la República Sudafricana han invocado la legítima defensa como base jurídica para atacar las bases palestinas, en el caso del primero, o las de la SWAPO (*South-West Africa People's Organisation*) en el segundo. Las bases palestinas fueron sistemáticamente atacadas en el Líbano, y el Cuartel General de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que se trasladó a Túnez después de la operación "Paz en Galilea" de 1982, fue bombardeado y destruido el 1 de octubre de 1985 en una incursión de las fuerzas aéreas israelíes. Por su parte, Sudáfrica atacó en repetidas ocasiones las bases de la SWAPO en Angola, Mozambique, Zambia, Botsuana y Lesotho. Acciones armadas contra grupos que llevaban a cabo actos terroristas se han desarrollado igualmente en América Central. Pero el caso más polémico fue el bombardeo sobre Libia el 15 de abril de 1986 por parte de la aviación estadounidense a raíz de varios atentados en Roma, Viena y en una discoteca berlinesa. Mientras que Estados Unidos invocaron la legítima defensa, muchos otros Estados condenaron la acción estadounidense <sup>(67)</sup>. Otro caso polémico y ya más cercano ha sido el bombardeo por parte también de la aviación estadounidense de Sudán y Afganistán a raíz del atentado contra las Embajadas de Estados Unidos en Kenia y Somalia en 1998 <sup>(68)</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. *C.I.J. Recueil*, p. 101, par. 191.

<sup>66</sup> A este respecto, ver BERMEJO GARCIA, R.: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 289-292.

<sup>67</sup> *Ibid*, pp.280-292.

<sup>68</sup> Conviene resaltar que Sudán ya había sido objeto de sanciones por parte del Consejo de Seguridad por su apoyo al terrorismo sobre la base de las resoluciones 1044, 1094 y 1070 de

Cabe resaltar que las acciones armadas contra los grupos que llevan a cabo actos terroristas han ido adquiriendo, si no una aceptación expresa, sí al menos una tolerancia tácita. Nunca el Consejo de Seguridad ha condenado tales intervenciones. En cuanto a la Corte Internacional de Justicia, aunque calificó, en el asunto de los rehenes estadounidenses en Teherán, el fiasco de la operación militar intentada por el expresidente Carter durante la noche del 24-25 de abril de 1980 para liberar a los rehenes como inoportuna, tampoco la condenó (<sup>69</sup>).

Un paso importante en el análisis de esta cuestión en el ámbito jurídico internacional ha sido dado en el denominado "caso Lockerbie" en el que tanto el Consejo de Seguridad como la Corte Internacional de Justicia se han visto implicados (<sup>70</sup>). Conviene resaltar a este respecto que el Consejo de Seguridad ya se ocupó también en el caso de Iraq de la cuestión del terrorismo en la resolución 687 del 3 de abril de 1991, en cuyo apartado G, párrafo 32 se exige que Iraq informe al Consejo de que no cometerá ni apoyará ningún acto de terrorismo internacional ni permitirá el uso de su territorio para ello.

Fue sin embargo el denominado "caso Lockerbie" el que iba a servir de base para vincular el terrorismo internacional con el sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta. Los hechos fueron los siguientes.

El 21 de diciembre de 1988, un atentado contra el vuelo 103 de la línea Pan Am provocó la explosión del avión de pasajeros cuando sobrevolaba la localidad escocesa de Lockerbie. El atentado provocó la muerte de la totalidad del pasaje y tripulación del avión, 259 personas, y la de 11 habitantes de Lockerbie. Junto a los

---

1996. Esta última impone el embargo de armas.

<sup>69</sup> Cfr. *Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, C.I.J. *Recueil*, 1980, p. 17, par. 32 y pp. 43-44, par. 93-94.

<sup>70</sup>La abundante literatura existente sobre este asunto demuestra su enorme interés y refleja la existencia de pareceres encontrados sobre las numerosas y complejas cuestiones que en él se suscitan. A este respecto, véase los trabajos de POZO SERRANO, P.: "La Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Seguridad en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", *Anuario de Derecho Internacional*, 1998, pp. 417-542; y LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas...*, op. cit., nota 19 en donde se encuentran una bibliografía exhaustiva sobre este caso.

daños personales, la acción terrorista provocó considerables pérdidas materiales. Meses después, el 19 de septiembre de 1989, una explosión destruyó un avión de pasajeros de la línea francesa UTA (*Union de Transports Aériens*), vuelo 772, cuando volaba sobre Níger, causando 171 víctimas.

Las investigaciones emprendidas por las autoridades de los Estados Unidos y de Gran Bretaña condujeron a inculpar a dos agentes del Gobierno libio, Abdel Basset Ali Ahmed Al-Megrahi y Ali Amin Khalifa Fhimah, como sospechosos de haber participado en el atentado contra el vuelo 103 de Pan Am sobre Lockerbie. Mediante una declaración común, de 27 de noviembre de 1991, ambos Estados se dirigieron al Gobierno libio para exigirle los tres puntos siguientes: primero, que entregara a los acusados con el fin de someterlos a juicio y aceptara su responsabilidad por las acciones de los agentes libios; segundo, que colaborara plenamente en la investigación; y finalmente, que pagara una compensación adecuada <sup>(71)</sup>.

El 20 de diciembre de 1991, el Gobierno francés emitió un comunicado <sup>(72)</sup> por el que solicitaba a Libia que adoptara una serie de medidas relativas a la entrega de pruebas, acceso a documentos y testigos, así como a los agentes libios pertinentes, con la finalidad de facilitar la instrucción del caso <sup>(73)</sup>.

A instancia de los tres Estados, el Consejo de Seguridad adoptó el 21 de enero de 1992 la resolución 731 (1992), de tenor recomendatorio, que no explicitaba el capítulo en virtud del cual actuaba, y que exhortaba a Libia a que respondiera de modo pleno y efectivo a las demandas dirigidas por los Gobiernos británico, estadounidense y francés contenidas en los documentos enunciados en el

---

<sup>71</sup> *Joint Declaration of the United States and the United Kingdom of November 27, 1991*. Las órdenes de la Corte sobre medidas provisionales reproducen íntegramente el contenido de la Declaración en su párrafo 30. La Declaración pasó a circular como documento A/46/827, S/23308, de la misma fecha.

<sup>72</sup> Doc. A/467825, S/23306, de 20 de diciembre de 1991.

<sup>73</sup> Ese mismo día, el 27 de noviembre de 1991, Estados Unidos, Francia y Reino Unido emitían un comunicado conjunto en el que hacían constar que las investigaciones conducidas tras los atentados contra los vuelos 103 de Pan Am y 772 de UTA, les había llevado a los tres Estados a formular peticiones concretas a Libia relativas a los procesos judiciales en curso, y que Libia cesara de participar en cualquier forma de terrorismo y de asistencia a grupos terroristas.

preámbulo de la disposición. Libia, en su respuesta, ofrecía la posibilidad de recurrir al arbitraje o de extraditar a los dos sospechosos a un Estado neutral para ser enjuiciados allí, pero se *negaba a entregar a sus súbditos* a las autoridades judiciales de los Estados solicitantes. Finalmente, con la intención de impedir cualquier iniciativa de los Estados Unidos y del Reino Unido ante el Consejo de Seguridad, que pudiera afectar al derecho de Libia de ejercer su jurisdicción sobre los nacionales libios inculcados, introdujo el 3 de marzo dos demandas ante la Corte, una frente a Estados Unidos y otra frente al Reino Unido, acompañadas de sendas solicitudes de medidas provisionales <sup>(74)</sup>. El 31 de marzo, tres días después de la conclusión de la fase oral ante la Corte, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 748 (1992), en el marco del capítulo VII y patrocinada de nuevo por Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, por la que se exigía a Libia, que “acatara de inmediato ... el párrafo 3 de la resolución 731 (1992) con respecto a las peticiones formuladas por Estados Unidos de América, de Francia y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”. Peticiones que, en el caso de Estados Unidos y del Reino Unido, comportaban la entrega inmediata de los nacionales libios identificados como sospechosos.

Pero la Corte dijo algo más interesante en la resolución 748 en relación con el terrorismo internacional, al señalar lo siguiente:

... Reafirmando que, de conformidad con el principio enunciado en el párrafo 4 del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas, todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en otro Estado, ayudar a tales actos, participar en ellos o consentir actividades

---

<sup>74</sup> *C.I.J. Recueil 1992*, p. 12-13, par. 31. Libia había invocado como fundamento de la competencia de la Corte el artículo 36.1 del Estatuto de la Corte y el artículo 14.1 de la *Convención de Montreal de 23 de septiembre de 1971 sobre la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil*, solicitando a la Corte las siguientes medidas provisionales: “a) interdire au Royaume -Uni d’engager aucune action contre la Libye visant à contraindre ou obliger celle-ci à remettre les personnes accusées à une autorité judiciaire, quelle qu’elle soit, extérieure à la Libye; b) veiller à éviter toute mesure qui porterait atteinte de quelque façon aux droits de la Libye en ce qui concerne la procédure judiciaire faisant l’objet de la requête libyenne” *Question d’interprétation et d’application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie, (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992*, p. 8, par. 11.

organizadas en su territorio para la comisión de tales actos, cuando impliquen la amenaza o el uso de la fuerza...

Declarando en este contexto que el hecho de que el Gobierno de Libia no demuestre mediante acciones concretas su renuncia al terrorismo y, en particular el hecho de que continúe sin responder completa y efectivamente a las peticiones formuladas en la resolución 731 (1992) constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales... Actuando con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas:

1. Decide que el Gobierno de Libia debe cumplir ahora, sin ninguna nueva demora, el párrafo 3 de la resolución 731 (1992)...
2. Decide también que el Gobierno de Libia debe comprometerse definitivamente a poner fin a todas las formas de acción terrorista y a toda asistencia a grupos terroristas y ha de demostrar prontamente, mediante actos concretos, su renuncia al terrorismo.
3. Decide que el 15 de abril de 1992 todos los Estados adoptarán las medidas que se indican a continuación...

Esta resolución, dejando aparte las condiciones de su adopción <sup>(75)</sup>, es importante por los cuatro elementos siguientes. En primer lugar, el Consejo de Seguridad vincula los actos de terrorismo al artículo 2, párrafo 4 de la Carta. Segundo, la falta de cooperación de Libia para responder a las peticiones formuladas en la resolución 731 es considerada por el Consejo como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Tercero, el Consejo actúa con arreglo al capítulo VII de la Carta. Por último, se adoptan sanciones rigurosas que serían incluso ampliadas después en la resolución 883 al congelar los fondos libios junto con otras medidas.

Pero el “caso Lockerbie” no sólo es importante por esto que acabamos de apuntar, sino por cómo se resolvió al final. Y es que este asunto no siempre se abordó en la década de los noventa desde una perspectiva pragmática y racional. Las

---

<sup>75</sup> Y es que la Resolución 748 se adoptó con cinco abstenciones: las de Cabo Verde, China, India, Marruecos y Zimbabwe. Se ha cuestionado además las propias competencias del Consejo, considerando incluso que el Consejo había actuado *ultra vires*. Para más detalles sobre estas cuestiones, cfr. LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas...*, op. cit., nota 19 pp. 121-123.

espadas estaban en alto y eran muchos los que exigían pruebas tangibles para imputar alguna responsabilidad al Estado libio. Poco a poco, sin embargo, se fue vislumbrando que Libia quería pasar página al aceptar que los sospechosos fueran juzgados en los Países Bajos, aunque bajo jurisdicción escocesa, y así se hizo. Después Libia condenaría contundentemente los atentados del 11-S, cosa que ya no extrañó tanto. Pero aquellos que reclamaban pruebas claras de la participación de agentes libios en el execrable atentado de Lockerbie, pensando y creyendo que podía ser un montaje americano-británico, se han tenido que caer del pedestal, al aceptar el propio gobierno libio la responsabilidad en dicho atentado en una carta enviada al Consejo de Seguridad el 16 de agosto de 2003, al mismo tiempo que se comprometía a indemnizar con 10 millones de dólares por cada víctima. El resto es ya historia, pero en este asunto siempre hubo más cizaña que hierba buena (<sup>76</sup>).

### **El terrorismo y el Derecho Internacional tras los atentados del 11-S**

Los ya muy comentados atentados del 11-S cambiarían las premisas y las perspectivas a la hora de afrontar el terrorismo internacional. La magnitud de la tragedia en cifras absolutas (<sup>77</sup>), el país atacado, la facilidad con la que todo parece haberse desarrollado hacen que la conmoción mundial sea enorme, recibiendo las autoridades y el pueblo estadounidenses la solidaridad y el apoyo de la mayoría de los países, incluyendo, por supuesto, el de Rusia, pero también los de China o la India. Es cierto que algunos países apoyaron a Estados Unidos

---

<sup>76</sup> Sobre estas cuestiones, cfr. GUTIERREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCIA, R.: "Examen de conciencia, dolor de corazón y propósito de enmienda (...) (¿Una nueva Libia?)", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, pp. 779-794.

<sup>77</sup> Aunque los primeros cálculos hablaban de nueve o diez mil personas muertas, las cifras fueron cayendo, hasta que finalmente parece que no han llegado a tres mil. Es la mayor masacre terrorista cometida. Sin ánimo de minimizar esta catástrofe, sí que se puede señalar que proporcionalmente a la población es como si en Israel, país azotado por el terrorismo desde su nacimiento, hubiera habido aproximadamente unos setenta muertos. Inútil de señalar que desde septiembre de 2000, Israel ha tenido cerca de mil muertos por actos terroristas, lo que le convierte evidentemente en el país más castigado por esta lacra. Como se puede comprobar, proporcionalmente hablando la dimensión de los atentados del 11-M es bastante menor.

más con la cabeza que con el corazón <sup>(78)</sup>, aunque lo cierto es que el mundo descubre conmocionado cómo unos terroristas golpean duramente a la primera potencia mundial. Por eso, precisamente, muchos Estados esperan con recelo y preocupación la reacción de Estados Unidos a los atentados <sup>(79)</sup>, aunque estos dan tiempo al tiempo, evitando así precipitarse y dar palos de ciego.

Y es que Estados Unidos son conscientes de que muchos Estados han pecado de exceso de benevolencia, de ingenuidad, o quizás de mala fe, cuando en varias ocasiones han considerado a ciertos grupos terroristas como “héroes”, “mártires” o “luchadores de la libertad”. Pero esto no sólo ha ocurrido en el seno de algunos Estados, sino también, y quizás esto sea lo más grave, en parte de la intelectualidad occidental <sup>(80)</sup>. Por eso había que poner el reloj en hora..., lo que explica que la primera batalla la dieran Estados Unidos en el seno del Consejo de

---

<sup>78</sup> Destacan entre ellos algunos países árabes o islámicos, cuyos pueblos además no dudaron en salir a la calle para festejar los acontecimientos. Tampoco faltaron declaraciones de algunos líderes de organizaciones terroristas, como la del jeque Abdalá Shami, jefe político de la Yihad Islámica, señalando que “son los Estados Unidos los que lideran el terrorismo internacional por su apoyo ciego a Israel”, o que el Mossad israelí participó en los atentados del 11-S. Cfr. *ABC*, de 19 de septiembre de 2001, p. 32.

<sup>79</sup> Esto no podía ser menos, visto el poder de la hiperpotencia. Como ha señalado Ignario Ramonet, “... Si la supremacía de los Estados Unidos era grande, desde ahora es aplastante. Las demás potencias occidentales (Francia, Alemania, Japón, Italia e incluso el Reino Unido, parecen liliputienses a su lado. La prueba más aplastante del impresionante poder de intimidación que ejerce Estados Unidos, ha sido lo ocurrido al día siguiente del 11 de septiembre... En cuanto a Rusia, no dudó un segundo. Vladimir Putin fue el primero en contactar con Bush... para expresarle su solidaridad... ya no hay a escala planetaria ninguna coalición susceptible de contrapesar a Estados Unidos. La dominación militar de éste, es ahora absoluta”. Cfr. “El nuevo rostro del mundo”, *Le Monde diplomatique*, edición española, diciembre 2001, p. 3.

<sup>80</sup> Desde este prisma, GUSTAVO DE ARÍSTEGUI, publicaba una nota con el título “El caballo de Troya”, en la que se decía lo siguiente: “Es conocida la afición que existe en una parte de la intelectualidad occidental de diluir los problemas y de banalizar sus consecuencias. Existe una fascinación, muchas veces incomprensible, con aquellos que defienden la confrontación con Occidente e incluso llegan a justificar la violencia. El oscuro objeto de la admiración y del deseo de esta intelectualidad occidental suelen ser pensadores, que disfrazados con el manto de lo académico e intelectual, esconden un mensaje terrible de confrontación inevitable y de justificación del terror. En otros casos se trata, pura y simplemente, de verdaderos cabecillas intelectuales de la barbarie”. Cfr., *ABC*, de 20 de marzo de 2005, p. 41. Como buen conocedor de estas cuestiones Arístegui no duda en considerar a Asan el Tourabi y a Tarik Ramadan como esos intelectuales de la barbarie.

Seguridad, con el fin de mostrar al mundo que quería contar con el apoyo de la comunidad internacional en su lucha contra el terrorismo.

### *La respuesta del Consejo de Seguridad a los atentados*

La intención de Estados Unidos al llevar los atentados ante el Consejo de Seguridad era que se pronunciara sobre la cuestión, y así lo hizo al adoptar un día más tarde la ya famosa resolución 1368, en cuyo texto se nota su adopción de forma apresurada. Durante los debates en torno a su adopción, varios representantes y el propio secretario general, dejaron claro la necesidad de juzgar a los autores de los ataques, a sus organizadores, así como a aquellos que los han apoyado, financiado o dado cobijo <sup>(81)</sup>. En realidad, todo esto no es nada original, pues ya se encontraba en otras resoluciones anteriores. Sin embargo, en estas declaraciones se oyen también frases más contundentes que no eran muy comunes en esos foros, como que los ataques eran un crimen contra la humanidad, contra la paz, la democracia y los valores sobre los que se apoyan Naciones Unidas.

Si nos centramos en el tenor literal de la resolución, este es muy breve, aunque ha sido objeto de alguna polémica. En el preámbulo de la resolución se señala que hay que “combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales”, aunque lo más importante es que reconoce “el derecho inmanente de legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta de Naciones Unidas” <sup>(82)</sup>. Por lo demás, después de condenar “en los términos más enérgicos los ataques terroristas” señala que los Estados deben colaborar para llevar ante la justicia a los autores, organizadores, patrocinadores, etc. La resolución termina expresando que el Consejo está dispuesto a tomar “todas las medidas necesarias” para responder a los ataques <sup>(83)</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. Doc. SC/7143, de 12 de septiembre de 2001.

<sup>82</sup> Sobre esta cuestión cfr. *infra*.

<sup>83</sup> Conviene resaltar que esta expresión figura en el texto inglés como “all necessary steps” y no “all necessary means” que era la expresión que figuró por primera vez en la Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990 en torno al conflicto Iraq-Kuwait.

Inútil de señalar que esta resolución, y la guerra que seguiría en Afganistán, han sido objeto de numerosos estudios y comentarios <sup>(84)</sup>. En realidad, la cuestión más espinosa al respecto es saber si efectivamente se puede considerar que hay frente a ataques de esa índole el derecho de legítima defensa o no. El hecho de que el Consejo de Seguridad lo haya reconocido no es óbice para poder plantearse la cuestión, ya que no es ningún órgano legislativo mundial <sup>(85)</sup>.

Así las cosas, sobre esta cuestión ya se han vertido opiniones para todos los gustos, tanto en Europa como en Estados Unidos y en otras partes del mundo, aunque resumiendo se puede decir que esas opiniones van en las tres direcciones siguientes:

- a) Los que reconocen el derecho de legítima defensa.
  - b) Los que lo niegan sin más <sup>(86)</sup>.
  - c) Los que lo niegan, aunque se sienten insatisfechos con esta situación.
- Los autores de este trabajo ya se han mostrado conformes con la

---

<sup>84</sup> En España, los atentados del 11-S fueron objeto de varios estudios en el *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 5-56, y en la *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 125-302. También hay que mencionar que algunos de los estudios que figuran en la Colección Escuela Diplomática, nº 7, sobre *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Madrid, 2003, bajo la dirección del Profesor Alejandro del Valle Gálvez, tienen como trasfondo los atentados del 11-S, como los de Juan Antonio Carrillo, Gabriel Sistiaga, Gustavo de Arístegui y San Román y Romualdo Bermejo García. Algo similar ha ocurrido en otros países, destacando los estudios que dedica el *American Journal of International Law*, 2001, pp. 833-872, que constituyen un fiel reflejo de la doctrina estadounidense. Puede verse también el estudio de CONDORELLI, H.: "Les attentats du 11 septembre et leurs suites: Où va le droit international?", *Revue générale de droit international public*, 2001, pp. 829-848, así como los comentarios de LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, op. cit., nota 19, pp. 83-88.

Una obra colectiva interesante para ver el pensamiento de la doctrina europea es la de BANNELIER, K. Et al (eds.): *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002, 356 p. En los Estados Unidos, FALK, R.: *The Great Terror War*, New York, Olive Branch Press, 2003; una recensión de esta obra, por cierto muy completa, ha sido realizada por GUTIERREZ, G.S.: "The Ambiguity of 'Megaterrorism'", *Cornell International Law Journal*, 2003, pp. 367-379. En esta obra el autor americano se muestra crítico con la forma de llevar a cabo la guerra contra el terrorismo.

<sup>85</sup> Cfr. KOSKENNIEMI, M.: "The Police in the Temple-Order, Justice and the UN: a Dialectical View", *European Journal of Public International Law*, 1995, p. 325.

<sup>86</sup> Estas tesis cada vez se defienden con menos brío, e incluso se puede decir que se están desinflando.

primera tesis, es decir el reconocimiento de que dichos ataques dan lugar a la aplicación del derecho de legítima defensa <sup>(87)</sup>.

Sin embargo, la resolución 1368 no dice que los ataques sean “armados”, término recogido en la Carta. ¿Estamos pues ante un nuevo ejemplo de ataque que sin ser estrictamente “armado” dé lugar al derecho de legítima defensa? En nuestra opinión sí, sobre todo cuando se piensa en la capacidad de destrucción de los medios utilizados y la intención de los que los llevaron a cabo, así como de los que los ordenaron. El representante ruso ante el Consejo de Seguridad no se sonrojó al calificar tales ataques como *an unprecedented act of aggression*, dejando clara la posición de la Federación Rusa <sup>(88)</sup>. De esta misma opinión son también autores como Weckel<sup>89</sup>, Wedgwood <sup>(90)</sup> y Eisemann <sup>(91)</sup>, entre otros, sobre todo estadounidenses<sup>92</sup>. Entre nosotros, el profesor Gutiérrez Espada dejó también abierta esa posibilidad, después de señalar que hasta esas fechas en general no se habían considerado así. No obstante, el citado profesor piensa que a causa de la magnitud de los ataques y las destrucciones efectuadas es posible que en el futuro sean considerados como ataques armados <sup>(93)</sup>.

---

<sup>87</sup> A este respecto, cfr. LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, op. cit., nota 19, pp. 86-87. En cuanto al profesor Bermejo ya defendió este derecho antes de los ataques del 11-S. A este respecto, cfr. *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza*, op. cit., nota 23, pp. 381 y sgs.; y “Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1999, p. 21, en donde se señala que “... una cosa está clara: la comunidad internacional ni puede ni debe dejar sin respuesta los actos terroristas”. Y después de los ataques del 11-S, cfr. “El Derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 5-25, especialmente 19-22.

<sup>88</sup> Cfr. Doc. SC/7143, declaración del representante ruso Sergei Lavrov.

<sup>89</sup> Cfr. WECKEL, P.: “Le statut incertain des détenus su la base américaine de Guantánamo”, *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 366.

<sup>90</sup> Cfr. WEDGWOOD, R.: “Al Qaeda, Terrorism and Military Commissions”, *American Journal of International Law*, 2002, p. 328.

<sup>91</sup> Cfr. EISEMANN, P.M.: “Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense”, in BANNELIER, K. Et al (ed.): *Le droit international face au terrorisme*, op. cit., nota 42, pp. 239-248. Breve y conciso, en este artículo el autor defiende el derecho *natural* de legítima defensa de los Estados Unidos de una forma clara.

<sup>92</sup> Cfr. los autores en *American Journal of International Law*, 2001, op. cit., nota 42 y *Cornell International Law Journal*, 2002, y 2003.

<sup>93</sup> Las cautelas que adopta son importantes, aunque deja esa posibilidad abierta cuando dice que esos actos “... llevan a pensar que... podrían considerarse equiparables en sus objetivos

Los que niegan el derecho de legítima defensa se escudan en que los ataques no han sido cometidos por un Estado ni se ha demostrado que un Estado haya tenido una participación *sustancial*, siguiendo así las directrices de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Nicaragua que se apoyaba en el artículo 3.g de la resolución 3314 (XXIX) sobre la agresión del año 1974. Frente a estos argumentos hay que decir lo siguiente. Es cierto que al principio no se sabía con mucho detalle el grado de participación del gobierno talibán de Afganistán en los ataques, aunque poco a poco se fueron conociendo datos que demostraban que su participación no sólo había sido *sustancial*, sino que en realidad lo que ocurría era que en Kabul mandaban tanto los de Al Qaeda como los talibanes. Y es que, se sabe y está probado, que el gobierno talibán prestó su territorio para dar refugio a esa organización, permitiendo además que estableciera bases propias para su propio entrenamiento y cuando se le solicitó la entrega de Osama bin Laden, se negó a ello. ¿Hay quien dé más? ¿Cómo se explica que los países árabes e islámicos aceptaran con tanta resignación la cruzada antiterrorista, cuando hubieran podido fácilmente demostrar a Estados Unidos que el Gobierno talibán no sólo que tuviera las menos limpias, sino que no estaba tan involucrado como se creía? ¿Por qué no lo hicieron?

Que el gobierno talibán no estuviera involucrado en los ataques hoy en día no se lo cree nadie, y hubiera sido fácil demostrar lo contrario. Pero es que además, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas en ningún sitio dice expresamente que para que haya el derecho de legítima defensa el ataque tiene que proceder de un Estado <sup>(94)</sup>. Lo único que señala es que no se “menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas...”. ¿Por quién? Ese quién, dicha disposición no especifica que debe ser un Estado, aunque en general se pueda

---

y efectos a muchos ataques armados ortodoxamente desarrollados, por lo que serían un precedente que de repetirse debería tenerse en cuenta *pro futuro* a estos efectos”. Cfr. GUTIERREZ ESPADA, C.: “No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada? (A propósito del 11-S)”, *Anuario de Derecho internacional*, 2001, pp. 31-32.

<sup>94</sup> A este respecto, cfr. PAUST, J.J.: “Use of Armed Force against Terrorists in Afghanistan, Iraq and Beyond”, *Cornell International Law Journal*, 2002, pp. 534 y sgs., y bibliografía allí citada.

decir que hasta ahora se ha estado pensando en los Estados porque era lo más común. Es más, a ellos se refiere también la resolución 3314 (XXIX) sobre la agresión. Por citar un ejemplo, imaginemos que grupos armados de Hizbollah se adentran en territorio israelí, o llevan ataques contra este Estado. ¿Se puede sostener que Israel no tendría el derecho de legítima defensa para defenderse? Por mera lógica jurídica, y también por sentido común habría que decir que sí. Pero es que además esta situación no era desde el punto de vista jurídico nueva. En el año 1998, Estados Unidos ya hicieron saber su derecho de legítima defensa al reservarse el derecho de recurrir al uso de la fuerza en Afganistán y en Sudán a causa de varios ataques terroristas llevados a cabo por Bin Laden y sus comparsas <sup>(95)</sup>.

Queda por último otro argumento. Si se parte del principio de que no hay legítima defensa, ni según la Carta ni según el derecho internacional consuetudinario ¿cómo se explica que ni Naciones Unidas ni la mayoría de Estados, salvo contadas excepciones como Iraq, Irán, Corea del Norte, Cuba y Malasia, se hayan opuesto a las operaciones bélicas contra Afganistán? Es más, como ha señalado el profesor Condorelli, raros han sido los altos responsables políticos que se han pronunciado defendiendo la idea de que no había legítima defensa <sup>(96)</sup>.

Que la respuesta debe ser “justa” y “proporcionada” <sup>(97)</sup>, términos que parece que han descubierto ahora algunos medios de comunicación, por supuesto, pero eso no quiere decir que no haya que adoptar las medidas pertinentes para hacer frente a estos actos que ponen en peligro los pilares sobre los que se asientan las sociedades democráticas y los derechos humanos. La desinformación transmitida por algunos comentaristas de los medios de comunicación aludiendo a la necesaria *inmediatez de la respuesta* para que se pueda hablar de legítima

---

<sup>95</sup> A este respecto, cfr. MURPHY, D.: “Contemporary Practice of the United States Relating to International Law”, *American Journal of International Law*, 1999, pp. 162-163. Ver también REISMAN, W.M.: “International Legal Response to Terrorism”, *Houston Journal of International Law*, 1999, pp. 42-47.

<sup>96</sup> Cfr. CONDORELLI, L.: “Les attentats du 11 septembre et leurs suites: ou va le droit international?”, *op. cit.*, nota 42, p. 840.

<sup>97</sup> Para un estudio sobre la aplicación de esta regla en algunos conflictos recientes, cfr. SHUE, H. y WIPPMAN, D.: “Limiting Attacks on Dual-Use Facilities Performing Indispensable Civilian Functions”, *Cornell International Law Journal*, 2002, pp. 559-579.

defensa en el ámbito del Derecho internacional es por lo menos chocante, ya que parten de elementos típicos de los derechos penales internos, confundiendo así la legítima defensa con las represalias armadas llevadas a cabo por venganza. Por otro lado, tampoco se entienden algunas reacciones según las cuales la respuesta armada a los ataques terroristas debería llevarse a cabo bajo los auspicios de Naciones Unidas (<sup>98</sup>). Parece que hay un auténtico afán por enredar la madeja, pero ¿desde cuándo la respuesta a un ataque a título de legítima defensa debe llevarse a cabo bajo los auspicios de la ONU? Otra cosa muy distinta es, tal y como lo prevé el artículo 51 *in fine* de la Carta, que se tengan que comunicar las medidas tomadas al Consejo de Seguridad.

Entendemos que algunos se preocupen porque las respuestas al terrorismo no sean “excesivas”, pero no entendemos que busquen excusas o justificaciones a los actos terroristas, de forma que los terroristas malos son los nuestros, mientras que los demás, o por lo menos algunos de ellos, son buenos.

En relación con los ataques del 11-S, queremos señalar también que la OTAN activó el artículo V del Tratado Fundacional, considerándolos así como ataques armados (<sup>99</sup>). Nada nuevo bajo el sol hay en realidad en esta decisión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ya que era algo programado en el párrafo 24 del nuevo “Concepto Estratégico de la Alianza”, aprobado por los jefes de Estado y de gobierno en la reunión del Consejo del Atlántico Norte que tuvo lugar en Washington los días 23-24 de abril de 1999, en donde después de recordar que cualquier ataque armado contra el territorio de los aliados estaría cubierto por los artículos 5-6 del Tratado de Washington, reconoce que la seguridad de la Alianza debe analizarse en un contexto global, ya que puede ponerse en peligro por otros riesgos que tienen un carácter más general, particularmente los actos terroristas, etc. Como se puede ver, no iba la OTAN tan descarriada como se puede comprobar ahora, y también entonces. No obstante, ya se sabe que este nuevo “Concepto Estratégico” sufrió críticas acerbadas no

---

<sup>98</sup> Este ha sido el caso de Joaquín Navarro en *La Razón* de 11 de octubre de 2001, p. 24. También lo hizo el juez Baltasar Garzón en *El País*, aunque desde otra perspectiva.

<sup>99</sup> Para más detalles, cfr. MILLER, J.: “Comments on the Use of Force in Afganistán”, *Cornell International Law Journal*, 2002, pp. 605-610.

siempre muy justificadas, por no decir que en algunos casos parecían tendenciosas. Hoy en día todo parece indicar que los jefes de Estado y de gobierno de la Alianza tenían la mente más clara de lo que algunos pretendían<sup>(100)</sup>.

Pero el Consejo de Seguridad no se detendría en la resolución 1368, sino que inició una lucha de mayor calado adoptando el 28 de septiembre, también por unanimidad, la resolución 1373. Esta resolución, mucho más elaborada que la 1368, fue adoptada sólo un día después de que el representante estadounidense por aquel entonces John Negroponte, presentara la propuesta, lo que revelaba sin lugar a dudas el gran consenso existente en el seno del Consejo. Esta resolución, que fue considerada como un hito histórico por el presidente del Consejo, el francés Jean-David Levitte, reconoce también el derecho de legítima defensa, pero plantea muchas cuestiones que no se pueden desarrollar en un trabajo de esta índole. Sólo queremos apuntar por tanto que en ella se prevén una serie de medidas para la prevención y represión de la financiación del terrorismo, insistiendo en que los Estados se abstengan de proporcionar cualquier tipo de apoyo, activo o pasivo, a los terroristas y aseguren su enjuiciamiento, como no podía ser de otra manera. Conviene destacar, sin embargo, que la resolución no define tampoco el terrorismo, cuestión que fue excluida deliberadamente, aunque sí prevé el establecimiento de un Comité Antiterrorista para coordinar la recta aplicación de las medidas, Comité que está en funcionamiento<sup>(101)</sup>.

Que la lucha contra el terrorismo debe llevarse a cabo respetando los derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario es obvio, y, en nuestra opinión, sí que hubiera sido conveniente que algún párrafo de esta resolución hiciera expresamente alusión a ello<sup>(102)</sup>. En el preámbulo sí que se reafirma “la

---

<sup>100</sup> Sobre este nuevo “Concepto Estratégico”, cfr. RAMON CHORNET, C.: “La OTAN, Vicaria de la ONU: reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del Nuevo Concepto Estratégico acordado en Washington”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1999, pp. 363-383.

<sup>101</sup> Cfr. ROSAND, E.: “Security Council resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism”, *American Journal of International Law*, 2003, pp. 333 y sgs.

<sup>102</sup> A este respecto, ver el interesante trabajo de OLIVIER, C.: “Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security council resolutions Impact on

necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas”, sin más, y ahí se tendría que haber continuado haciendo referencia al respeto de los derechos humanos. En los últimos años, la opinión pública está muy sensibilizada con esta cuestión a causa de los detenidos en Guantánamo, los abusos en la prisión de Abu-Graib, aunque se habla mucho menos de las graves violaciones cometidas por las fuerzas de Naciones Unidas, casos que cada vez parecen ser más numerosos y más graves.

### **Nuevas tendencias en el Derecho Internacional frente al terrorismo**

Los atentados del 11-S iban a despertar en la sociedad internacional un interés y una preocupación sin parangón, y prueba de ello es la multitud de trabajos que desde las diferentes perspectivas han abordado el terrorismo, ya sea partiendo desde un punto de vista jurídico, político, económico o social. Partiendo de estas premisas, la sociedad internacional se ha enfrentado al problema desde una perspectiva de prevención, de cooperación y de lucha contra esta lacra. Y es que nunca la comunidad internacional había padecido como hasta ahora el reto del terrorismo. No es extraño pues que hayan surgido cuestiones como las acciones preventivas, incluso armadas, como un medio de lucha más eficaz contra este enemigo invisible, pero presente y real, que no tiene fronteras y que ataca por sorpresa (<sup>103</sup>). Así, la guerra antiterrorista, como señala Javier Jordán, deja de ser una guerra entre Estados, y pasa a desarrollarse entre estos y actores no estatales que crean redes temporales o permanentes (<sup>104</sup>). Pero la guerra contra el

---

States' Obligations under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373)", *Nordic Journal of International Law*, 2004, pp. 399-419. Ver también NEUMAN, G.L.: "Comment, Counter-terrorist Operations and the Rule of Law", *European Journal of Public International Law*, 2004, pp. 1019-1029, quien no comprende la desconfianza existente en torno a los tribunales militares.

<sup>103</sup> Esta ha sido proclamada *urbi et orbi* por los Estados Unidos, aunque también por Rusia. Los países de la Unión Europea, y la propia Unión, parecen mantener *a priori* una posición más moderada, aunque con el afán de querer ser o aparentar una gran potencia, al menos sobre el papel, no se queda a la zaga como lo demuestra el Tratado Constitucional. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCIA, R.: "La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante en la política de seguridad y defensa?", y RAMON CHORNET, C.: "La cooperación antiterrorista en la Unión Europea (UE): del 11-S a la Constitución europea", ambos en *Tiempo de Paz*, n° 75, invierno 2004, pp. 33-45 y 46-56 respectivamente.

<sup>104</sup> Al Qaeda parece reunir a la perfección estas características de una red armada no estatal de alcance mundial con gran capacidad de acción.

terrorismo es además una guerra asimétrica y multidimensional, en donde el empleo de la fuerza militar es sólo uno más de los medios utilizados (<sup>105</sup>).

Dicho esto, es obvio que no conviene descuidar la lucha antiterrorista si se quiere defender no sólo el estado de derecho y las libertades, sino incluso nuestra propia esencia y existencia como seres humanos. El reto es grande y está ahí, como lo demuestra el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 2 de diciembre de 2004, adoptado a iniciativa del secretario general de Naciones Unidas (<sup>106</sup>), y en el que han participado 16 altas personalidades (una por país) (<sup>107</sup>).

El Informe parte de la premisa de que el terrorismo atenta contra los valores básicos de la Carta de Naciones Unidas, contra todo lo que es fundamental para un Estado democrático contra la tolerancia entre los pueblos y naciones, así como contra los derechos humanos y las leyes de la guerra, pero reconoce que florece en situaciones de desesperanza, humillación, pobreza, opresión política etc. (<sup>108</sup>). Esto, aunque conocido, es bueno que el Informe lo recoja, ya que sitúa el problema en un contexto determinado. La cuestión ahora es cómo prevenirlo, y para ello los expertos proponen la adopción de una estrategia global, ya que según sus informaciones “la guerra contra el terrorismo” había vulnerado en *algunos casos* los valores que los terroristas pretenden conculcar, es decir los derechos humanos y el Estado de Derecho. Los que defendían estas preocupaciones no pusieron sin embargo en duda la gravedad de la amenaza terrorista, pero que había que insistir en que la lucha antiterrorista no debía ser

---

<sup>105</sup> Cfr. JORDAN, J.: “El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha global de Al Qaeda”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2004, pp. 408-424.

<sup>106</sup> Publicado con el título *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Doc A/59/565, se centra en el tema del terrorismo en las páginas 49-54, par. 145-164.

<sup>107</sup> Las personalidades eran las siguientes: aparte del Presidente, el ex - Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, Robert Badinter (Francia), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido), Enrique Iglesias (Uruguay), Amr Moussa (Egipto), Satish Namblar (India), Sadako Ogata (Japón), Yevgeny M. Primakov (Federación de Rusia), Qian Qichen (China), Nafis Sadik (Pakistán), Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania), Brent Scowcroft (Estados Unidos de América) y Joao Baena Soares (Brasil). El profesor Stephen Stedman, de la Universidad de Stanford, dirigió la investigación y recopiló el informe.

<sup>108</sup> Cfr. Par. 145.

exclusivamente una labor de las fuerzas militares y políticas, o de los servicios de información, y que había que adoptar un enfoque más amplio, basado en los elementos siguientes: la disuasión, procurando remediar las causas del terrorismo o los factores que lo favorecen; la educación; la cooperación mundial; el fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir el reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas; y el control de los materiales peligrosos (<sup>109</sup>). Como se puede comprobar, estos elementos no son novedosos, aunque quizás sí que convendría reexaminarlos y en algunos casos reforzarlos.

Después, los expertos se centran en mejorar los instrumentos jurídicos de lucha contra el terrorismo, insistiendo en que los Estados que aún no lo hayan hecho, se apresuren a ratificar los convenios internacionales pertinentes y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) referentes al blanqueo de capitales. Y es que, como ya hemos apuntado, la resolución 1373 del Consejo de Seguridad impuso a todos los Estados unas reglas uniformes a la hora de hacer frente al terrorismo, con un Comité contra el Terrorismo con el fin de vigilar su cumplimiento. Sin embargo, los expertos se muestran preocupados con la lista de personas y entidades terroristas que mantiene el Consejo, al no existir un recurso de revisión o apelación para corregir eventuales errores. Dicho esto, sorprende la afirmación que se hace en el Informe según la cual “las sanciones del Consejo contra Al Qaeda y los talibanes no han sido suficientemente apoyadas y cumplidas por los Estados miembros... además, varios Estados se han demorado en acatar las directivas del Comité contra el Terrorismo” (<sup>110</sup>). Afirmación, pues, que demuestra algo que ya hemos apuntado también referente a la falta de colaboración de algunos Estados en materia antiterrorista, Estados que se les hace la boca agua hablando del multilateralismo para luego no cumplir con lo pactado. ¿Cómo se pueden extrañar después del unilateralismo de algunos Estados y de su desconfianza hacia el multilateralismo representado en muchos casos por el areópago onusiano?

---

<sup>109</sup> Cfr. Par. 147-148

<sup>110</sup> Cfr. Par. 153

Otro punto importante es el de la asistencia a los Estados que luchan contra el terrorismo (<sup>111</sup>). A este respecto, el informe reconoce las deficiencias onusianas, al constatar que las Naciones Unidas sólo pueden prestar *apoyo técnico*. Por eso los Estados que necesitan *apoyo operativo* para sus actividades antiterroristas el único camino que les queda es recurrir a la asistencia bilateral. Y es que la ONU no puede por el momento convertirse en el centro neurálgico de la lucha antiterrorista, por lo que si se quiere esa capacidad, habría que reforzar el Comité contra el Terrorismo para que éste actuara como centro de coordinación de esa asistencia prestada por unos Estados a otros en cuestiones militares, policiales y de control de fronteras. En nuestra opinión, esto no se podrá hacer desde la desconfianza. Es pues imprescindible hacer ver a la sociedad internacional que si un Estado tiene la capacidad de cumplir sus obligaciones, y si persistentemente no lo hiciera, el Consejo de Seguridad debería adoptar las medidas pertinentes, sin excluir las sanciones. ¿Qué ocurriría si el Consejo no logra ponerse de acuerdo? Al lector de opinar lo que estime pertinente, porque nuestra posición ya ha sido expuesta de forma clara.

Por último, queda la cuestión de la definición del terrorismo, tema polémico que algunos dudan de su eficacia, mientras que otros parecen estar más preocupados por la lucha antiterrorista que el terrorismo en sí (<sup>112</sup>). Esto a pesar de que saben fehacientemente que el terrorismo está prohibido por muchos convenios internacionales, por el Derecho Internacional consuetudinario, por los Convenios de Ginebra así como por el Estatuto de Roma. El hecho de que las normas referentes al uso de la fuerza por actores no estatales, no se hayan desarrollado de forma similar a las aplicables a los Estados no cambian gran cosa al respecto, aunque con esto no queremos decir que no hay que desarrollarlas.

---

<sup>111</sup> Cfr. Par. 154-156

<sup>112</sup> Para estos Estados, el establecimiento de una definición sobre terrorismo debería incluir los dos elementos siguientes. El primero es el argumento de que cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles. Consideramos que el marco jurídico y normativo aplicable a las violaciones por parte de los Estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales y no creemos que esa objeción sea convincente. El segundo es que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse. El derecho a resistirse es cuestionado sin embargo por algunos. Pero el quid de la cuestión no es ese, sino el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles. Cfr. Par. 160.

Así las cosas, los expertos estiman a pesar de todo “que sería especialmente valioso que se llegara a un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea General...”. La definición debería incluir los elementos siguientes:

- a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a los instrumentos de Derecho internacional humanitario, algo que es obvio.
- b) Que los actos comprendidos en los 12 convenios internacionales anteriores, contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito.
- c) Una referencia a las definiciones sobre la represión de la financiación del terrorismo contenidas en el Convenio de 1999 y la resolución 1566 (2004) del Consejo.
- d) Descripción del terrorismo como:  
“Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” <sup>(113)</sup>.

Posteriormente, el secretario general en un informe de 21 de marzo de 2005 <sup>(114)</sup>, basándose en su experiencia de ocho años de secretario general, en su propia conciencia y en sus convicciones, así como en el Informe del Grupo de Alto Nivel antes comentado <sup>(115)</sup>, va a dar también sus propias impresiones al respecto <sup>(116)</sup>, aunque sigue generalmente las apreciaciones del Informe del Grupo precitado. Hay un texto que nos parece sumamente interesante, y que corta por lo sano algunas de las especulaciones de algunos Estados a las que antes hemos aludido

---

<sup>113</sup> Cfr. Par. 164.

<sup>114</sup> El informe llevo por título *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, doc A/59/2005, 69 p.

<sup>115</sup> Cfr. Par. 3-4.

<sup>116</sup> Cfr. Par. 87-96.

en relación con el terrorismo de Estado. Y no tiene pelos en la lengua al señalar lo siguiente:

“Ya es hora de dejar de lado los debates sobre el denominado ‘terrorismo de Estado’. El uso de la fuerza por los Estados está ya totalmente reglamentado por el Derecho Internacional. Y el derecho a resistir a la ocupación debe entenderse en su auténtico significado. No puede incluir el derecho a asesinar o mutilar deliberadamente a civiles” <sup>(117)</sup>.

Por lo demás, el secretario general hace suyo el llamamiento del Grupo de Alto Nivel para que se adopte una definición de terrorismo que recoja además de los actos ya considerados como tales por los convenios existentes:

“Toda acción encaminada a causar la muerte o un grave daño corporal a civiles o no combatientes con el fin de intimidar a la población u obligar a un Gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer alguna cosa. Creo que esta propuesta tiene una fuerza moral clara e insto encarecidamente a los dirigentes mundiales a unirse para sostenerla y concertar un convenio general sobre el terrorismo antes del final del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General” <sup>(118)</sup>.

Lo “de obligar a un Gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer alguna cosa” ha sido últimamente bastante común, como solicitar la liberación de presos, o retirarse de un conflicto como el de Iraq.

## **Conclusiones**

Que el terrorismo es una lacra que la comunidad internacional debe combatir con determinación si no se quiere que se instaure el caos y que se pongan en peligro nuestras libertades, es algo tan claro que no merece mayores comentarios, por mucho que algunos se resistan, escudándose en la ya conocida frase de que

---

<sup>117</sup> Cfr. Par. 91. Ni que decir tiene que está pensando en el conflicto israelo-palestino, cosa que es de agradecer, puesto que nunca antes había dicho algo así. Es más, no han faltado intelectuales de diversa índole, así como actores, que no han dudado en considerar a algunos Estados y gobiernos occidentales como terroristas, y de luchadores de la libertad a terroristas.

<sup>118</sup> *Ibid.*

también hay un terrorismo de Estado. El secretario general de Naciones Unidas, en el Informe aquí comentado, parece que lo ha dejado claro, lo que no dejará de ser sorprendente para algunos. El Papa Juan Pablo II, que acaba de dejarnos, también se refirió a esta cuestión, con la luz que le caracterizaba, en la Jornada Mundial de la Paz celebrada el 1 de enero de 2002, indicando que el terrorismo constituye un crimen contra la humanidad y que existe el derecho a defenderse, aunque debe atenerse a determinadas reglas morales y jurídicas, tanto en la elección de los objetivos como de los medios. Estas ideas resumen, en nuestra opinión, la posición del Derecho Internacional en la materia.

Dicho esto, hay que reconocer que existen lagunas importantes en la materia (algunas de las cuales han sido aquí consideradas), por lo que sería conveniente que el Consejo de Seguridad recogiera en una especie de “Declaración” los supuestos terroristas ante los que inevitablemente debiera intervenir, adoptando todas las medidas necesarias y sin que cupiera el derecho de veto. Esto daría una nueva imagen de lucha institucional contra el terrorismo que, llevada a cabo eficazmente, evitaría sin lugar a dudas el unilateralismo. Lo que no es tolerable, es quedarse con los brazos cruzados y quejarse o condenar las acciones unilaterales antiterroristas, porque eso trae consigo implícitamente una especie de “trágala” terrorista. Hay que cerrar siempre la puerta a los caballos de Troya del terror.

## BIBLIOGRAFÍA

AAVV: "SYMPOSIUM: Terrorism: The Legal Implications of the Response to September 11" en *Cornell International Law Journal*, vol. 35 · nº 3 · 2002.

ABAD CASTELOS, M.: *La toma de rehenes como manifestación del terrorismo internacional y el Derecho internacional*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997, 511 p.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.: "La "guerra contra el terrorismo": ¿una "OPA hostil" al Derecho de la comunidad internacional?", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, nº 1, 2001, pp. 289-302.

BANNELIER, K. et al (eds.): *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002, 356 p.

BASSIOUNI, M.C.: *International Criminal Law*, Vol. 3 "Enforcement", Ardsley (New York), Transnational Publishers, 1999, 2ª ed., p. 771.

BERMEJO GARCÍA, R.: "La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante en la política de seguridad y defensa?", *Tiempo de Paz*, nº 75, invierno 2004, pp. 33-45

— "El Derecho Internacional frente al terrorismo : ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVII, 2001, pp. 5-24.

— "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV, 1999, pp. 3-70.

— *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza*, Madrid, Civitas, 1993, 422 p.

CALDUCH CERVERA, R.: "La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, nº 1, 2001, pp. 173-203

CARDONA LLORÉNS, J.: "La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, nº 1, 2001, pp. 227-245

CARRILLO SALCEDO, J.A. Y FROWEIN, J.: *Les aspects juridiques du terrorisme international*. Académie de Droit International de La Haye. Centre d'études et de recherches de droit international et des relations internationales. La Haya, 1988, Nijhoff.

CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 340.

CHARNEY, J. I.: "The Use of Force Against Terrorism and International Law", *American Journal of International Law*, vol. 95, n° 4, 2001, pp. 835 y sgs.

CONDORELLI, H.: "Les attentats du 11 septembre et leurs suites: Où va le droit international?", *Revue générale de droit international public*, 2001, pp. 829-848.

EISEMANN, P.M.: "Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense", in BANNELIER, K. Et al (ed.): *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002, pp. 239-248.

FALK, R.: *The Great Terror War*, New York, Olive Branch Press, 2003,

FERENZ, B.B.: *An International Criminal Court-A step Toward World Peace: A Documentary History and Analysis*, Vol. 1, New York, Oceane Publications, 1980.

FERNÁNDEZ TOMÁS, A. F.: "El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, n° 1, 2001, pp. 205-226.

FRANCK, T. M.: "Terrorism and the Right of Self-Defense", *American Journal of International Law*, vol. 95, n° 4, 2001, pp. 839 y sgs.

FRAYSSE-DRUESNE, G.: "La Convention européenne pour la repression du terrorisme", *Revue générale de droit international public*, 1978, pp. 970-1023.

FRIEDLANDER, R.A.: "Terrorism", en: *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Amsterdam, North-Holland, 2000, p. 845.

GILBERT, G.: "The 'Law' and 'Transnational Terrorism'", *Netherlands International Law Review*, 1995, pp. 3-32.

GONZÁLEZ VEGA, J.A.: "Los atentados del 11 de septiembre, la operación "Libertad duradera" y el Derecho de legítima defensa", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, n° 1, 2001, pp. 247-271.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. Y BERMEJO GARCIA, R.: "Examen de conciencia, dolor de corazón y propósito de enmienda (...) (¿Una nueva Libia?)", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, pp. 779-794.

— "¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada?", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVII, 2001, pp. 25-38.

— *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1987.

GUTIERREZ, G.S.: "The Ambiguity of 'Megaterrorism'", *Cornell International Law Journal*, 2003, pp. 367-379.

HIGGINS, R. y FLORY, M. (Eds.): *Terrorism and International Law*, Londres, Routledge, 1997.

JENKINS, B.M.: "International Terrorism: A New Challenge for the United Nations", en: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, UNITAR, 1987, pp. 407 y sgs.

JORDAN, J.: "El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha global de Al-Qaida", *Anuario de Derecho Internacional*, 2004, pp. 408-424.

KOSKENNIEMI, M.: "The Police in the Temple-Order, Justice and the UN: a Dialectical View", *European Journal of Public International Law*, 1995, p. 325.

KOVACS, P.: "Rather judgment than opinion? or can we speak about a third type judicial procure before the International Court of Justice? ( Note under the advisory opinion of the International Court of Justice delivered about the Wall built Palestinian Territory)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 447-465.

— "Beaucoup de questions et peu de réponses autour de l'imputabilité d'un acte terroriste à un Etat", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVII, 2001, pp. 39-56.

LÓPEZ-JACOISTE DIAZ, E.: "Algunas reflexiones sobre la Opinión Consultiva sobre el Muro de Israel: la solución está en Ramalla y Gaza y no en La Haya o Manhattan", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 467-491

— *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, 396 p.

MARTIN, P-M.: *Les échecs du droit international*, París, PUF, Que sais-je, 1996, 128 p.

MILLER, J.: "Comments on the Use of Force in Afganistán", *Cornell International Law Journal*, 2002, pp. 605 y sgs.

MURPHY, D.: "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", *American Journal of International Law*, 1999, pp. 161-194.

MUSHKATE, R.: "Is war Ever Justifiable? A comparative Survey", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, 1987, pp. 269 y sgs.

NEUMAN, G.L.: "Comment, Counter-terrorist Operations and the Rule of Law", *European Journal of International Law*, vol. 15, 2004, pp. 1019-1029

OLIVIER, C.: "Human Rights Law and the Internacional Fight Against Terrorism: How do Security council resolutions Impact on States' Obligations under Internacional Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373)", *Nordic Journal of International Law*, 2004, pp. 399-419.

PAUST, J.J.: "Use of Armed Force against Terrorists in Afganistan, Iraq and Beyond", *Cornell International Law Journal*, 2002, pp. 534 y sgs.

PERES, S.: *Mi lucha por la paz. Memorias*, traducido del inglés por Carmen Camps, Madrid, Editorial Prensa Ibérica, 1995, 456 p.

POZO SERRANO, P.: "La opinión consultiva de la CIJ sobre las consecuencias jurídicas de la constriucción del muro en el territorio ocupado palestino: problemas de competencia y oprtunidad judicial", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 493-518.

— "La Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Seguridad en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", *Anuario de Derecho Internacional*, 1998, pp. 417-542.

RAMON CHORNET, C.: "La cooperación antiterrorista en la Unión Europea (UE): del 11-S a la Constitución europea", en *Tiempo de Paz*, nº 75, invierno 2004, pp.46-56.

— "La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, nº 1, 2001, pp. 273-288.

— "La OTAN, Vicaria de la ONU: reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del Nuevo Concepto Estratégico acordado en Washington", *Anuario de Derecho Internacional*, 1999, pp. 363-384.

— *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional*, Prólogo de Juan A. Carrillo Salcedo, Valencia, Tiranch lo Blanc, 1992, 341 p.

RAMONET, I.: "El nuevo rostro del mundo", en *Le Monde diplomatique*, edición española, diciembre 2001, p. 3.

REISMAN, M.W.: "In Defense of World Public Order", *American Journal of International Law*, vol.95, nº 4, 2001, pp. 833-835

— "International Legal Response to Terrorism", *Houston Journal of International Law*, 1999, pp. 42 y sgs.

REMIRO BROTONS, A.: "Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, nº 1, 2001, pp. 125-171.

- ROSAND, E.: "Security Council resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism", *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 2, 2003, pp. 333-341.
- ROSTOW, N.: "Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11<sup>th</sup>", *Cornell International Law Journal*, vol. 35, 2002, p. 475 y sgs.
- SHUE, H. Y WIPPMAN, D.: "Limiting Attacks on Dual-Use Facilities Performing Indispensable Civilian Functions", *Cornell International Law Journal*, 2002, pp. 559-579.
- VAGTS, D. F.: "Hegemonic International Law", *American Journal of International Law*, vol. 95, n° 4, 2001, pp. 843 y sgs.
- VALLEE, CH.: "La Convention européenne pour la répression du terrorisme", *Annuaire français de droit international*, 1976, pp. 756 y sgs.
- VILARIÑO PINTOS, E.: "El Convenio Europeo sobre Represión del Terrorismo", *Revista de Instituciones Europeas*, 1977, pp. 432 y sgs.
- WECKEL, P.: "Le statut incertain des détenus su la base américaine de Guantánamo", *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 366 y sgs.
- WEDGWOOD, R.: "Al Qaeda, Terrorism and Military Commissions", *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 2, 2002, pp. 328-337.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL TERRORISMO**  
**Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

## EL TERRORISMO Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Por Juan Carlos Villamía Ugarte

### Introducción

El terrorismo internacional se ha configurado como la mayor amenaza para la seguridad mundial y para hacerle frente se requiere una respuesta global y multifacética, en la que todos los actores se vean involucrados.

La confluencia de esfuerzos para poner fin a la por muchos considerada como “la amenaza del siglo XXI”, es absolutamente necesaria. Las consideraciones exclusivamente nacionales, el marco de cooperación bilateral y las concepciones simplistas del fenómeno no son suficientes.

Los Estados, y las organizaciones internacionales han reaccionado y han desarrollado estrategias para la lucha contra el terrorismo, han creado o potenciado estructuras específicas para su tratamiento y le han otorgado la máxima prioridad. Pero estos esfuerzos se han venido desarrollando de forma unilateral, sin la necesaria coordinación, de modo que hoy nos encontramos con un sinfín de organismos dedicados a combatir el terrorismo, pero sin estrategia común y sin reparto de funciones, lo que aporta cierta debilidad al sistema en general.

Entre todo el entramado de ideas sobre el terrorismo, en el que ni siquiera existe acuerdo sobre su definición, puede decirse que hay una serie de premisas compartidas por todos. Se trata de un fenómeno mundial que requiere respuestas en muchos campos, no sólo en el policial y el militar; que estas respuestas deben ser multilaterales, ya que ningún Estado es capaz de resolver el problema por sí mismo, y que, como consecuencia, la cooperación y, muy concretamente, el papel de las organizaciones internacionales en esta lucha adquiere una importancia trascendental.

Este trabajo pretende, por un lado, identificar las diferentes medidas desarrolladas en la lucha contra el terrorismo por las principales organizaciones internacionales de seguridad y defensa -Naciones Unidas, Alianza Atlántica, Unión Europea y Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)-, con especial mención a misiones y estructuras. Por otro, busca establecer aquellos campos en los que cada una de las organizaciones internacionales citadas pueda desarrollar mejor sus funciones, tratando de indicar un camino para la necesaria coordinación.

### **Definición internacional del concepto de “terrorismo”**

Uno de los primeros problemas con que se encuentran las distintas organizaciones internacionales a la hora de diseñar políticas de coordinación para la lucha contra el terrorismo es la diferente concepción que cada una de ellas tiene sobre el significado del término. Aunque estas definiciones ya se han visto en la introducción de este trabajo, traeremos aquí de nuevo las que convenga para mayor claridad de cuanto decimos.

Las causas de esta disfunción son muchas, pero podrían resumirse en el comentario de Rafael Calduch:

“...cuando nos referimos al terrorismo aludimos a una serie de fenómenos caracterizados todos ellos por su dimensión conflictiva y violenta, aunque los elementos diferenciadores son tan numerosos y significativos como los rasgos comunes que puedan apreciarse en sus diversas manifestaciones. Tal vez esta sea una de las razones que explican la cantidad y variedad de definiciones de terrorismo que se han formulado y que hacen verdaderamente ardua la tarea de proceder a una conceptualización rigurosa de este fenómeno” (<sup>119</sup>).

---

<sup>119</sup> Del documento “ La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional”, pp 2, de Rafael Calduch Cervera, Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

En Naciones Unidas existen más de 12 Convenciones y Protocolos Internacionales contra el terrorismo y muchas resoluciones del Consejo de Seguridad que abordan este fenómeno pero todavía no hay una definición comúnmente aceptada de este concepto. Posiblemente el mayor problema radique en la pretensión de los países islámicos de que se distinga la definición del terrorismo de la lucha de los pueblos contra la ocupación extranjera y por su libre determinación.

En la reciente cumbre sobre terrorismo y seguridad, celebrada en Madrid el 9 de marzo de este año, se abordó la definición del término sin que se llegara a ningún acuerdo, de modo que el propio secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, declaró al término de la misma su:

“Confianza en que la cumbre de Naciones Unidas, prevista para el próximo mes de septiembre, permitirá avanzar hacia una definición común del terrorismo sobre la base lograda en la cita de Madrid.”

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) lo define en su “Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo” (MC 472) aprobado en la Cumbre de Praga en el año 2002, como:

“El uso o amenaza de uso ilegal de la fuerza o violencia contra individuos o bienes en un intento de coaccionar o intimidar a los gobiernos o sociedades, para alcanzar un objetivo político, religioso o ideológico.”

La Unión Europea define “acto terrorista” en la Posición Común del Consejo del 27 de diciembre de 2001 como:

“El acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho Internacional, cometido con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.”

La Estrategia de Seguridad Europea, aprobada en diciembre de 2003, considera el terrorismo como una de las principales amenazas a la seguridad.

La OSCE se refiere al “terrorismo” en su “Estrategia para abordar las amenazas a la seguridad y estabilidad en el siglo XXI”, aprobada el 2 de diciembre de 2003. Sobre el mismo afirma:

“El terrorismo es una de las más importantes causas de inestabilidad en el entorno actual de seguridad. Busca socavar los muchos valores que unen a los Estados miembros del área OSCE. El terrorismo continuará siendo el reto clave para la paz y estabilidad y para el poder del Estado, particularmente a través de su capacidad para utilizar métodos asimétricos para evitar los sistemas de seguridad y defensa tradicionales. No hay justificación para el terrorismo cualquiera que éste sea.”

En definitiva, podemos concluir que el terrorismo es un fenómeno complejo, cuyo análisis genera controversias y opiniones encontradas en la comunidad internacional, aunque ello no ha impedido que exista consenso internacional sobre la necesidad de luchar contra él.

Teniendo en cuenta esta base conceptual, las organizaciones internacionales están adoptando medidas para luchar eficazmente contra esta nueva amenaza.

### **Lucha contra el terrorismo en las organizaciones internacionales, de las que España forma parte**

Puede afirmarse que hoy en día existe la convicción generalizada de la necesidad de dar respuesta al terrorismo internacional en todos los campos posibles y utilizando todos los medios posibles, regionales, nacionales e internacionales. La idea del terrorismo como problema “local” se ha desvanecido en los últimos tiempos. Cada vez es mayor la evidencia de que cualquier acto terrorista puede, o bien estar organizado por una red de terrorismo internacional, o al menos recibir apoyo financiero, material, informativo o de preparación, internacionalmente.

Para responder a esta amenaza los medios y organizaciones nacionales no son suficientes. Se requiere cooperación entre los gobiernos, no sólo en el plano bilateral, sino también en el marco de las organizaciones internacionales.

Veamos a continuación cuáles han sido los desarrollos sobre la lucha contra el terrorismo en las principales organizaciones internacionales de seguridad y defensa a las que pertenece España.

### *Naciones Unidas*

Aunque parezca un fenómeno reciente, Naciones Unidas ha tratado el tema del terrorismo desde el momento mismo de su constitución en 1949. Si bien es cierto que lo ha hecho con diferente impulso en función de los acontecimientos; así en los años setenta, a raíz de los atentados durante los Juegos Olímpicos de Munich, la Asamblea General incluyó en su programa un tema sobre “Medidas para prevenir el terrorismo internacional y el estudio de sus causas”, que llevó al establecimiento, en diciembre de 1972, de un Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, que presentó en los años siguientes un gran número de informes y recomendaciones.

Desde entonces muchas han sido las declaraciones, resoluciones y acuerdos de la Asamblea General y muchas también las resoluciones del Consejo de Seguridad, abordando temas sobre el terrorismo internacional y en algún caso creando Comités especiales para resolución de aspectos específicos de éste.

En el año 1999 se aborda el terrorismo por Naciones Unidas desde un punto de vista global, aprobándose las resoluciones 1269 del Consejo de Seguridad y la 54/110 de la Asamblea General sobre “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”. Los resultados de los trabajos encargados pusieron de manifiesto las dificultades de obtener una respuesta conjunta para la lucha contra el terrorismo.

Es a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) cuando Naciones Unidas desarrolla una gran actividad relacionada con el terrorismo internacional.

Así, por su carácter universal, Naciones Unidas se interesó desde el primer momento por la adopción de medidas legales en todos los países miembros que permitiesen poner en funcionamiento instrumentos de control capaces de frenar la libertad de movimientos de capitales vinculados al terrorismo internacional.

De esta forma, el Consejo de Seguridad, aprueba la resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. Por medio de esta resolución, no sólo se elaboró un listado de recomendaciones para todos los países miembros, sino que también se les ofreció el asesoramiento necesario para el éxito de estas medidas de control y se decidió establecer un Comité para verificar la aplicación de la citada resolución, el denominado “Comité Contra el Terrorismo (CTC)”. Por su parte, la resolución 1377, de 12 de noviembre, hace un llamamiento a los Estados para que intensifiquen sus esfuerzos para eliminar el terrorismo internacional.

Tanto la estrategia de Naciones Unidas como la propia actuación del CTC fueron analizadas por el Grupo Asesor de Naciones Unidas y el Terrorismo, quien elaboró un extenso informe con recomendaciones en agosto de 2002.

En sus consideraciones generales el Grupo no cree que Naciones Unidas estén en las mejores condiciones para actuar con dinamismo en operaciones destinadas a suprimir a grupos terroristas, adelantarse a determinados ataques terroristas o desarrollar técnicas especializadas de reunión de información. En otras palabras, se duda de la operatividad de Naciones Unidas en materia de contraterrorismo.

El Grupo Asesor consideró que Naciones Unidas deberían concentrar su función directa en relación con la lucha contra el terrorismo en aquellos sectores en los que la Organización dispone de una ventaja comparativa, derivada de su carácter universal y de la legitimidad internacional que posee.

Así, sus actividades deberían formar parte de una estrategia tripartita que apoye los esfuerzos mundiales por disuadir a los grupos de descontentos de adoptar el terrorismo, negar a grupos o individuos los medios para llevar a cabo actos

terroristas, y fomentar una cooperación internacional amplia en la lucha contra el terrorismo.

En sus esfuerzos disuasivos, debía mantenerse la contribución de Naciones Unidas en tres ámbitos: el establecimiento de normas, los derechos humanos y las comunicaciones. La resolución 1373 del Consejo de Seguridad constituye una declaración general y concreta del deseo de la comunidad internacional de negar a los terroristas las herramientas de su oficio; como consecuencia deberían apoyarse los esfuerzos del CTC, encargado de verificar la citada resolución.

La cooperación entre Naciones Unidas y otros organismos, concluía el Grupo Asesor, debía ser más sistemática, de modo que garantice una división del trabajo apropiada basada en la ventaja comparativa. Para ello, el sistema de Naciones Unidas debería garantizar un mayor grado de coordinación y coherencia internas.

Finaliza el informe presentando 31 recomendaciones en los campos de la disuasión, derechos humanos, negación, medidas preventivas, cooperación, y coordinación y coherencia de Naciones Unidas.

Como consecuencia de este informe el CTC se vio reforzado en su faceta operativa. Integrado por 15 miembros del Consejo General, su actual director ejecutivo es el español Javier Rupérez. Coordina las actividades nacionales e internacionales contra el terrorismo, asiste a los Estados en la obtención de capacidades específicas y comprueba el cumplimiento de la resolución 1373.

Hasta el momento este CTC ha tenido éxito en el establecimiento de una red global contra el terrorismo; sin embargo los resultados de su gestión han sido desiguales reflejando los distintos intereses, prioridades y capacidades de los estados. El CTC no dispone de una lista de organizaciones terroristas, ni tiene autoridad para imponer sanciones.

Por su parte, muchas de las recomendaciones del Grupo Asesor han sido recogidas en el documento “Un mundo más seguro: la responsabilidad que

compartimos” (<sup>120</sup>), aprobado en diciembre de 2004, en el que se evalúa la forma en que los gobiernos e instituciones pueden responder a las nuevas amenazas. Aunque ya analizado en el capítulo anterior conviene resaltar que los puntos de este documento proporcionan la estrategia global de Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo y una serie de recomendaciones para ésta.

La estrategia a seguir en la lucha contra el terrorismo debería comprender los elementos siguientes:

- a) La disuasión, que procuraría remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el estado de derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados;
- b) Medidas para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, entre otras cosas mediante la educación y la promoción del debate público.
- c) El desarrollo de mejores instrumentos de cooperación mundial en la lucha contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos, en particular en las esferas de la aplicación de la ley; el intercambio de información confidencial, cuando sea posible; las medidas de interdicción, cuando corresponda, y los controles financieros.
- d) El fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas y el control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública.

---

<sup>120</sup> Publicado con ese mismo título en el DOC A/59/565 de la Asamblea General de Naciones Unidas. En su Anexo I figura el resumen de recomendaciones, incluyendo las relativas al terrorismo en las páginas 92 y 93.

e) El control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública.

Entre las medidas recomendadas para mejorar la lucha contra el terrorismo destacan las siguientes:

- Los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deberían considerar activamente la posibilidad de firmar y ratificar los 12 convenios y convenciones internacionales contra el terrorismo, y adoptar las ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo.
- El Consejo de Seguridad, en consulta con los Estados afectados, debería extender la competencia de la Dirección Ejecutiva del CTC al ejercicio de una función de coordinación de la asistencia prestada por unos Estados a otros en cuestiones militares, policiales y de control de fronteras con el objeto de aumentar la capacidad interna de lucha contra el terrorismo.
- Para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de lucha contra el terrorismo, Naciones Unidas deberían establecer un fondo fiduciario para la formación de capacidad que dependería de la Dirección Ejecutiva del CTC.
- El Consejo de Seguridad debería elaborar un programa de sanciones predeterminadas en caso de que un Estado incumpliera las resoluciones del Consejo relativas a la lucha contra el terrorismo.
- La Asamblea General debería concluir rápidamente sus negociaciones sobre un convenio general relativo al terrorismo.

En definitiva, Naciones Unidas dispone de estrategia, organización y medios concretos para la lucha contra el terrorismo. Debe considerarse como parte absolutamente indispensable en la aproximación global de la lucha contra el terrorismo, ya que es la única institución que por sí sola puede proporcionar una sólida base política y legal a cualquier campaña contra el terrorismo, constituir una red de Estados y organizaciones para tomar parte en ella y crear las bases para

que todos los esfuerzos puedan ser coordinados. No en vano se trata de la única organización de seguridad con proyección mundial, como así lo avala la participación de 191 Estados en ella, pertenecientes a los cinco continentes.

Sin embargo, su propia naturaleza y composición hacen que sea muy difícil su actuación en la lucha contraterrorista, e incluso, como queda refrendado por la experiencia, que se pueda obligar a implantar determinados acuerdos adoptados.

Como consecuencia, su liderazgo futuro en la lucha contra el terrorismo debería orientarse hacia su prevención y eliminación de las causas que lo producen. La lucha contra la pobreza, mejora de la educación, control de los medios de financiación y la búsqueda de la cooperación entre Estados para lograr una doctrina común, podrían configurarse como las áreas idóneas de actuación. El CTC puede desempeñar una importante labor en la mejora real de la cooperación internacional.

A pesar de los últimos avances de Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo, todavía existe una cierta descoordinación entre sus distintos órganos y comités y, lo que es más importante, se mantiene una organización y un proceso de decisión que dificulta el necesario consenso en esta materia. La anunciada reestructuración de Naciones Unidas podría ser aprovechada para mejorar su papel en la lucha contra el terrorismo, convirtiendo a esta organización en líder real, no sólo nominal, de la misma.

La OSCE.

Al igual que otras organizaciones internacionales, OSCE ha desarrollado su política para la lucha contra el terrorismo, mediante la elaboración de su propio Plan de Acción, la implantación de una estructura específica y la aprobación de una estrategia concreta.

Como organización paneuropea, la OSCE aprobó su propio Plan de Acción para la Lucha contra el Terrorismo en Bucarest el 4 de diciembre de 2001, que recoge medidas a aplicar tanto a corto como a medio plazo. Su finalidad es establecer el

marco general de acciones a tomar por parte de los Estados miembros y del conjunto de la Organización para combatir el terrorismo, respetando la legislación internacional. Pretende expandir las actividades existentes que contribuyen a combatir el terrorismo, facilitar la interacción entre Estados e identificar nuevos instrumentos para la acción.

Este Plan constituye una herramienta de gran utilidad para llevar a cabo acciones de prevención en la lucha contra el terrorismo, promoviendo medidas que fomenten, entre otras, la transparencia en los sistemas nacionales de mercado sobre exportación e importación de armas, el intercambio de información, y la ratificación, por parte de los países miembros, de los convenios de limitación de armas convencionales.

La OSCE también ha creado estructuras específicas para la lucha contra el terrorismo. Así, el Plan de Acción proporcionó el mandato para crear la (Unidad de Acción contra el Terrorismo) ATU (*Action Against Terrorism Unit*) para abordar las deficiencias en las capacidades antiterroristas de los países participantes. Esta Unidad está integrada en el Secretariado y proporciona informes y asesoramientos.

En diciembre de 2003 decidió establecer la denominada (Red Contra el Terrorismo CTN (*Counter Terrorism Network*), que proporciona enlace entre las delegaciones de los Estados participantes, expertos nacionales en terrorismo y la propia ATU.

La manera de abordar la amenaza terrorista está descrita en el documento “Estrategia para abordar las amenazas a la seguridad y estabilidad en el siglo XXI”, la cual dedica un capítulo específico al terrorismo. Según éste, las actividades contra el terrorismo de la OSCE se centrarán en la gestión y seguridad de fronteras, policía, tráfico financiero, dedicando especial atención a las medidas contraterroristas.

Al igual que Naciones Unidas, la OSCE aboga más por la adopción de medidas preventivas que por medidas coercitivas. Tiene el importante valor añadido que le

proporciona su amplia composición, 55 países entre los que se integran la práctica totalidad de los países europeos occidentales y orientales, además de Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, posee poca experiencia en el intercambio de información clasificada y su estructura, a pesar de contar con una unidad específica, no es la ideal para disponer de un papel relevante en la lucha contra el terrorismo.

No se esperan cambios importantes para el futuro de esta organización. Mantener su implicación en los procesos de lucha contra el terrorismo, a través de normativa, directivas, coordinación entre países y presencia activa en procesos de desarme y control de fronteras debería ser la orientación de esta organización. Todo ello dentro de su propio marco regional.

### *La OTAN*

La doctrina de la Alianza Atlántica ha experimentado una importante evolución respecto a la definición de objetivos y medidas necesarias para abordar con eficacia las principales amenazas a la seguridad. Pero, sin duda, los atentados terroristas del 11-S, y los que se han sucedido desde entonces, no sólo han abierto una nueva etapa en las relaciones transatlánticas, sino también en el desarrollo de esta doctrina.

Desde un punto de vista político, no es la primera vez que la OTAN se preocupa del fenómeno terrorista. A finales de 1981 los ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza reconocieron que, a pesar de que el terrorismo se trataba en otros foros internacionales, era necesario combatir este fenómeno al nivel más elevado entre los gobiernos aliados, teniendo en cuenta el importante incremento de actos terroristas contra líderes políticos de especial relevancia y nacionales de países aliados (<sup>121</sup>). En este contexto, los ministros mostraron su determinación de adoptar *todas aquellas medidas necesarias* para evitar estas violaciones

---

<sup>121</sup> Destacan los intentos de asesinato de REAGAN, JUAN PABLO II, y el asesinato de SADAT en Egipto, etc. "Declaración sobre Terrorismo", 10 de diciembre de 1981. *La Organización del Tratado del Atlántico Norte. Estructura, hechos y cifras*, Servicio de Información de la OTAN, 1989, pps. 120-121.

flagrantes de los derechos humanos y apoyaron, por primera vez, en una Declaración política la adopción de medidas específicas para una acción *nacional y colectiva* eficaz contra los actos terroristas.

Posteriormente, la Declaración de Halifax de 1986 volvió a reiterar que el terrorismo constituía un tema de extrema gravedad para la seguridad. Entonces, los gobiernos aliados reafirmaron la necesidad de intensificar la lucha contra el terrorismo *en todas sus formas, viniera de donde viniera* (<sup>122</sup>), aunque para ello era necesario una mayor cooperación internacional a todos los niveles.

Sin embargo, estas Declaraciones no sirvieron para crear conciencia de la magnitud de la amenaza terrorista y pasaron totalmente desapercibidas para la opinión pública. De hecho, los aliados no definieron el alcance de esta amenaza hasta después de que tuvieran lugar los trágicos actos terroristas del 11-S y, en consecuencia, la aplicación del artículo 5 del Tratado de Washington (<sup>123</sup>), pues ni el Concepto Estratégico de 1991 ni el de 1999 habían dado un tratamiento unitario a este fenómeno (<sup>124</sup>).

En particular, en el Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno el 24 de abril de 1999, aunque se reconoce que el entorno estratégico ha evolucionado positivamente en los últimos años y resulta improbable una agresión convencional a gran escala, subsiste la posibilidad de que surja esa amenaza a largo plazo. A continuación, distingue entre riesgos militares y no militares, que proceden de diversas direcciones y a menudo son difíciles de prever.

Entre los riesgos de naturaleza militar cita la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas) y de sus vectores y la difusión a escala

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>123</sup> Sobre la aplicación del Artículo 5 de la OTAN, véase [Http://www.nato.int/terrorism/five.htm](http://www.nato.int/terrorism/five.htm)

<sup>124</sup> Si los Conceptos Estratégicos de 1991 y 1999 (párrafo 24) incluyeron el terrorismo entre los "riesgos de naturaleza más amplia", junto con la proliferación de armas de destrucción masiva, la Declaración aprobada en la Cumbre de Washington lo consideró "una grave amenaza para la paz, la seguridad, y la estabilidad que puede poner en peligro la integridad territorial de los Estados" (párrafo 42).

mundial de tecnologías utilizables para la producción de armas. Los riesgos de carácter más general incluyen los grandes movimientos incontrolados de población, la perturbación del flujo de recursos vitales y los actos de terrorismo, sabotaje o delincuencia organizada.

Por otro lado, el Comunicado de Washington “Una Alianza para el siglo XXI”, publicado también en abril de 1999, se refiere también a las amenazas. Si bien este Comunicado comparte con el Concepto Estratégico la posibilidad de que la proliferación de armas de destrucción masiva “*puede presentar una amenaza militar directa*”, ambos documentos difieren en el tratamiento del terrorismo, pues el primero lo considera:

“Una grave *amenaza* para la paz, la seguridad y la estabilidad, y puede poner en peligro la integridad territorial de los Estados” - por lo que la Alianza manifiesta la “determinación de combatirlo”-, mientras el segundo lo considera simplemente *un riesgo*.

No fue hasta la Cumbre de Praga, de noviembre de 2002, cuando la Alianza adoptó un Concepto Militar (MC 472) que recoge expresamente la lucha contra el terrorismo como la nueva misión de la OTAN.

En él se reconoce que la responsabilidad principal en la lucha contra el terrorismo recae sobre los Estados miembros, siendo los objetivos de la OTAN ayudar a estos Estados en la disuasión, defensa, interrupción y protección frente a las amenazas terroristas procedentes del exterior, “como y donde fuera necesario”.

El Documento contempla cuatro campos de actuación para la Alianza:

- Antiterrorismo: conjunto de medidas defensivas para reducir la vulnerabilidad de fuerzas, personas y bienes. Incluyen acciones dedicadas a compartir inteligencia, establecer procedimientos defensivos y de alerta temprana, asistir en protección aérea y marítima y, en conjunto, prevenir la acción terrorista.

- Gestión de las consecuencias: conjunto de medidas reactivas para mitigar los efectos destructivos de los ataques terroristas. OTAN podría intervenir, a través del proceso de planeamiento y generación de fuerzas, mediante el envío de especialistas en guerra nuclear, biológica, química y radiológica, ingenieros y gestión de desplazados. También lo haría con la creación de registros de capacidades disponibles y la realización de ejercicios de coordinación de capacidades multinacionales.
- Contrterrorismo: acciones ofensivas de carácter militar que van desde la disuasión a la respuesta contra ataques o amenazas de grupos terroristas y de aquellos que les apoyan. La OTAN podría actuar liderando estas acciones o en su apoyo.
- Cooperación militar: conjunto de medidas dirigidas a incrementar la coordinación de esfuerzos entre las organizaciones internacionales y los países socios y aliados.

Por último, el Comunicado de la Cumbre de Estambul de junio de 2004, recoge la determinación de la OTAN de luchar contra el terrorismo *en todas sus formas*, en conformidad con las normas internacionales y los principios de Naciones Unidas. Además, resalta las acciones concretas que llevará a cabo la Alianza en el marco de la “defensa contra el terrorismo”.

Entre ellas figuran mejorar la forma de compartir inteligencia entre las naciones, a través de la Unidad de Inteligencia contra la amenaza terrorista y una revisión de la actuales estructuras en los cuarteles generales de la OTAN; responder rápidamente a las solicitudes nacionales de asistencia para protegerse contra ataques terroristas y abordar sus consecuencias, proporcionar protección a eventos importantes, aumentar la contribución a la lucha contra el terrorismo mediante la vigilancia del tráfico marítimo del Mediterráneo, aumentar las capacidades para defenderse contra ataques terroristas mediante tecnologías avanzadas y aumentar la cooperación con los socios a través del Plan de Acción de Emergencias Civiles y el Plan de Acción de la Asociación sobre el Terrorismo.

Estas medidas, en mayor o menor medida, están siendo aplicadas. El apoyo de la OTAN a Grecia durante los Juegos Olímpicos ha sido un buen ejemplo de actuación preventiva; Afganistán, con el liderazgo de la Fuerza de Asistencia y Seguridad Internacional (ISAF), constituye una auténtica prueba de las posibilidades de OTAN en la lucha contra el terrorismo. La ampliación de su zona de responsabilidad y la creciente asunción por ISAF de Equipos Provinciales de Reconstrucción, en los que se integran elementos civiles y militares, le pueden aportar un importante valor añadido, sobre la tradicional misión de proporcionar seguridad.

Según la doctrina OTAN es preferible disuadir o prevenir los actos terroristas, antes que enfrentarse a sus consecuencias. Sin embargo, no existen disposiciones permanentes que permitan a la Alianza realizar operaciones militares anticipatorias. Cualquier acción a emprender en la lucha contra el terrorismo requiere la aprobación previa de todos los países miembros. Como consecuencia, la actuación de OTAN puede resultar más adecuada en misiones que requieran coordinación en periodos de tiempo prolongados, como medidas preventivas, gestión de consecuencias, operaciones de estabilización, vigilancia del espacio aéreo y las rutas de navegación y la mejora de capacidades nacionales (<sup>125</sup>).

Es indiscutible el liderazgo de OTAN, entre las organizaciones internacionales, en los aspectos militares de la lucha contra el terrorismo, y el papel sobresaliente que desempeña en el desarrollo de estrategias, doctrinas y procedimientos en la lucha contra el terrorismo utilizando medios militares. Tiene además la ventaja que le proporciona su experiencia en la discusión y elaboración de informes y normativa común, a través de sus estructuras civil y militar.

En su componente militar conviene resaltar la existencia de una estructura de mandos que le permite acometer planificación de contingencia en cualquier tipo de escenario, realizar ejercicios y maniobras al respecto, elaborar doctrina y procedimientos comunes, determinar criterios de interoperabilidad entre medios de

---

<sup>125</sup> C. Richard Nelson en "La potenciación del papel de la OTAN en la lucha antiterrorista".  
Revista de la OTAN Otoño 2004.

distintos países e impulsar el desarrollo de nuevas tecnologías. Por otra parte, dentro de la estructura de fuerzas, es preciso resaltar la importancia asignada a la Fuerza de Respuesta de la OTAN que bien pudiera tener asignadas en un futuro misiones concretas en la lucha contra el terrorismo.

Posee también una infraestructura consolidada para facilitar la cooperación en la lucha contra el terrorismo. De ella destacar la Célula de Coordinación de la Asociación de la OTAN en la que se encuentran representados 43 países, el Consejo OTAN-Rusia y la Comisión OTAN-Ucrania.

También posee otras estructuras dedicadas específicamente a luchar contra el terrorismo como son el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres que mantiene un inventario de las capacidades de todos los miembros de la OTAN que pudieran ser utilizadas en caso de desastre y la Unidad de Inteligencia contra la Amenaza Terrorista encargada de analizar las amenazas terroristas.

En definitiva, la OTAN posee doctrina y planes específicos, así como estructuras concretas para la lucha contra el terrorismo. En la actualidad existe una corriente de cambio en su seno que pretende adaptar sus estructuras para hacerlas más operativas. Entre otras se menciona la posibilidad de creación de una Secretaría General Adjunta que bien pudiera encargarse específicamente de coordinar todos los esfuerzos de lucha contra el terrorismo, así como la creación de un centro de investigación antiterrorista. Estas medidas u otras similares ayudarán a mejorar las posibilidades de esta organización en materia de lucha contra el terrorismo.

En cualquier caso lo que debe considerarse esencial en la lucha de la OTAN contra el terrorismo es lograr una convergencia real de los dos enfoques diferentes que existen en el seno de esta organización. Por un lado el “enfoque bélico”, liderado por Estados Unidos, tendente a diseñar una estrategia de medidas preventivas y ofensivas, en las que el componente militar tiene la función principal. Por otro, el “enfoque de eliminación de causas”, seguido por la mayor parte de países europeos cuya estrategia se basa en medidas preventivas y defensivas y cuyo lema es que no se puede derrotar al terrorismo mientras no se

eliminen las causas que lo originan y para ello deben tener primacía las medidas políticas, económicas, policiales y judiciales, sobre el uso de medios militares.

### *La Unión Europea*

Al igual que la OTAN, la Unión Europea fue rápida en responder a los ataques terroristas del 11-S. Diez días después de estos ataques, el Consejo Europeo, en su reunión extraordinaria de 21 de septiembre, declaró que “el terrorismo era un verdadero reto para la seguridad de Europa y del mundo”, y que “la lucha contra el terrorismo se convertiría en el objetivo prioritario de la Unión Europea” y adoptó un Plan de Acción que incorporaba la política europea para combatir el terrorismo.

El Plan de Acción reforzó la cooperación policial y judicial de los Estados miembros, fomentó el intercambio de información, amplió el ámbito de la cooperación a la seguridad aérea, propició el desarrollo de instrumentos legales internacionales para impedir la financiación del terrorismo, e incluyó la coordinación de la acción global de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo.

Poco después, en el Consejo Europeo informal del 19 de octubre del mismo año se aprobó una Declaración sobre el “Seguimiento de los atentados del 11-S y la lucha contra el terrorismo”, que daba cuenta de las acciones emprendidas en el marco del citado Plan y que ponía énfasis en la realización de determinadas acciones, entre las que destacaban la definición común del terrorismo, la inmovilización de activos, la aprobación formal de una Directiva contra el blanqueo de capitales y la aprobación de las propuestas sobre seguridad aérea.

También se centraba en la necesidad de intensificar la cooperación entre los servicios operativos encargados de la lucha antiterrorista: Europol, Eurojust, los Servicios de Información, la policía y las autoridades judiciales, de modo que permitiera el establecimiento de una lista de organizaciones terroristas antes del final de ese año.

Posteriormente, el 27 de diciembre de 2001, el Consejo adoptó una Posición Común, en la que definió claramente los conceptos de “acto terrorista” y de grupo terrorista, en los que se distinguía perfectamente los delitos de terrorismo de los delitos comunes y sus derechos jurídicos correspondientes.

Por su parte, España impulsó durante su Presidencia de la Unión, en el segundo semestre de 2002, la aprobación de una Declaración, que fue finalmente adoptada en el Consejo Europeo de Sevilla con la denominación de “Declaración sobre la contribución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en la lucha contra el terrorismo”.

En este Consejo se decidió incrementar la intervención de la Unión en la lucha contra el terrorismo a través de un planteamiento coordinado e interdisciplinar que incluyera todas sus políticas, tanto por el desarrollo de la PESC, como por la puesta en marcha, en el ámbito operativo, de la PESD.

En Sevilla se adoptaron una serie de decisiones marco que suponían ciertos avances en la lucha contra el terrorismo. Se decidió dedicar mayores esfuerzos a la prevención de conflictos, profundizar el diálogo político con terceros países para promover la lucha contra el terrorismo, reforzar acuerdos para compartir información, desarrollar una evaluación común de la amenaza terrorista contra los Estados miembros o fuerzas desplegadas fuera de la Unión determinar las capacidades militares requeridas para proteger a las fuerzas desplegadas, y estudiar más a fondo la forma en que pueden emplearse las capacidades militares o civiles para ayudar a proteger a la población civil contra los efectos de los ataques terroristas.

A pesar de los avances logrados en la lucha contra el terrorismo, las misiones militares a desarrollar por la Unión Europea se mantenían en los mismos términos que se habían acordado en Petersberg (<sup>126</sup>) y que no incluían la lucha contra el

---

<sup>126</sup> El Tratado de la Unión Europea, en su art. 17.2 del Título V “Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común incluía las misiones denominadas Petersberg:

- misiones humanitarias y de rescate,

terrorismo. La Declaración de Sevilla sobre el terrorismo supuso un primer paso para la reformulación de estas misiones, aunque su reforma en profundidad se inició un poco más tarde en los trabajos sobre el proyecto de Tratado Constitucional en la Convención Europea que dio paso a la Conferencia Intergubernamental de finales de 2003.

Paralelamente a estos trabajos se presenta por el señor Solana el documento que bajo el título “Una Europa segura en un mundo mejor” daría lugar posteriormente a la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2003, que dota por primera vez en la historia a la Unión Europea de un marco doctrinal en materia de seguridad.

La Estrategia Europea de Seguridad constituye un elemento esencial para comprender el propósito y misiones de las fuerzas militares de la Unión Europea. Contempla el terrorismo como una de las principales amenazas a la seguridad, junto con la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Considera que ninguna de estas amenazas es meramente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares, aunque éstos pueden emplearse en combinación con otros instrumentos propios de los Servicios de Información, policiales y judiciales.

Muchos habían sido los avances de la Unión Europea en materia de lucha contra el terrorismo a raíz de los atentados del 11-S, pero fue a partir del 11 de marzo de 2004, como consecuencia de los atentados terroristas en Madrid, cuando la Unión Europea decidió dar pasos trascendentales en la materia.

Así dos semanas después de estos atentados, el 25 de marzo de 2004 el Consejo Europeo celebrado en Bruselas emitió la “Declaración de la lucha contra el

- 
- misiones de mantenimiento de la paz
  - misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

terrorismo” (<sup>127</sup>), en la que los Estados miembros se comprometieron, entre otras cosas, a afianzar la cooperación existente, a reforzar los controles de fronteras, a intercambiar información, a impedir la financiación del terrorismo y a mejorar la cooperación internacional.

Tres aspectos se consideran sustanciales en esta Declaración. En primer lugar la solidaridad contra el terrorismo, es decir el compromiso político de los Estados miembros y los adherentes de actuar conjuntamente contra los actos terroristas. Los Estados miembros se comprometieron a movilizar todos los instrumentos de que dispongan incluidos los medios militares, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; y proporcionar asistencia a un Estado miembro en su territorio y a petición suya, en caso de atentado terrorista.

En segundo lugar la revisión del Plan de Acción de 2001, reforzándolo y estableciendo como objetivos el fortalecimiento del consenso internacional y la intensificación de esfuerzos para luchar contra el terrorismo, la restricción del acceso de los terroristas a los recursos financieros, el aumento de la capacidad de investigación y prevención de atentados terroristas, la salvaguarda de la seguridad del transporte y la garantía en el control de fronteras, el refuerzo de la capacidad para afrontar las consecuencias de atentados terroristas, la respuesta a los factores que propician apoyos al terrorismo y el enfoque de actuaciones hacia terceros países prioritarios en los que se precisa mejorar sus capacidades de lucha contra el terrorismo.

El tercer punto es la creación de la figura del “Coordinador para los asuntos de terrorismo” en el Consejo de la Unión, con el nombramiento de Gijs de Vries.

En el siguiente Consejo Europeo de Bruselas, del 17 y 19 de junio de 2004, se adoptaron otras medidas para luchar contra el terrorismo, que reforzaban las anteriores. Se acordó integrar en la Secretaría del Consejo una “capacidad de

---

<sup>127</sup> Texto completo de la Declaración del Consejo Europeo sobre la lucha contra el terrorismo ( Bruselas 25/26 marzo de 2004) en Revista Española de Defensa núm. 193/194 marzo/abril 2004

inteligencia” sobre todos los aspectos de la amenaza terrorista, establecer una Fuerza Operativa Contraterrorista (*Counter Terrorism Task Force*) en el seno de Europol, favorecer encuentros regulares de jefes de los servicios de seguridad de los Estados miembros, abordar las consecuencias de un ataque terrorista aumentando la cooperación en materia de protección civil y actuando solidariamente en caso de producirse un ataque armado. Finalmente se dio un mandato al Comité Político y de Seguridad para que elaborara un marco conceptual que determinara los principales elementos de la dimensión PESD de la lucha contra el terrorismo, incluidos los aspectos preventivos.

Como consecuencia del mandato recibido, el Comité Político y de Seguridad presentó el día 15 de octubre el borrador del “Marco conceptual de la dimensión del la PESD en la lucha contra el terrorismo”, que fue posteriormente aprobado. Entre sus principios básicos figuran la solidaridad, voluntariedad y complementariedad de las contribuciones de los Estados miembros, la coordinación interpilares y la cooperación con otros países. Presenta cuatro áreas principales de acción: la prevención, protección, respuesta y gestión de consecuencias y apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo. Incluye asimismo diez puntos de acción, entre los que destacan la integración en el Objetivo 2010 de escenarios ilustrativos de amenaza terrorista junto con los requisitos de medios militares y civiles, intercambios de inteligencia, criterios de interoperabilidad, desarrollo de capacidades de respuesta rápida como elementos de protección en operaciones de gestión de crisis lideradas por la Unión Europea y búsqueda de cooperación con OTAN en diversos campos.

Finalmente, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el pasado 29 de octubre, contempla no sólo la ampliación de las *misiones Petersberg*, sino también la cláusula de defensa colectiva y de solidaridad en el caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista.

Por un lado, el artículo III-309 señala que todas las misiones de la Unión en el ámbito de la PCSD –actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en

cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos- podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

Por último, el artículo 1-43 de la Constitución europea introduce la ya citada cláusula de solidaridad para que la Unión pueda movilizar todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.

En definitiva, la Unión Europea dispone de doctrina, procedimientos y organización para la lucha contra el terrorismo. Al igual que la OTAN su papel es ayudar a los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. La mayoría de decisiones adoptadas toman la forma de recomendaciones a las naciones para que sean incorporadas a sus respectivos ordenamientos legales.

Ha dado prioridad a la lucha contra el terrorismo y dispone de instrumentos suficientes para hacerlo de manera global, utilizando medios diplomáticos, económicos y comerciales, policiales, judiciales, de inteligencia y militares.

Ha puesto en marcha muchas medidas como los equipos conjuntos de investigación criminal, la creación de Eurojust, como embrión de una agencia de justicia, la legislación sobre financiación el terrorismo, y las nuevas funciones asignadas a la agencia policial Europol en la lucha contra el terrorismo.

La Unión Europea tiene una visión estratégica global de la lucha contra el terrorismo, derivada de la Estrategia Europea de Seguridad. Dispone de excelentes medios para la acción contraterrorista, es decir medidas defensivas

dentro del propio territorio, y comienza a construir capacidades de lucha antiterrorista que le permitan llevar a cabo su papel de actor global.

Con la finalidad de evitar duplicaciones de esfuerzos la Unión Europea debería concentrarse más en la utilización de medios de lucha contra el terrorismo, distintos de los militares, incrementar su capacidad de inteligencia y promover la cooperación tanto con otros países a través de convenios bilaterales que incorporen medidas contra el terrorismo, como con otras organizaciones internacionales. Todo ello continuando con la aplicación de su Plan de Acción renovado e incorporando capacidades no sólo en el ámbito civil, sino también en el militar, con la idea de poder actuar autónomamente en el futuro.

## **Conclusiones**

El terrorismo internacional constituye una amenaza global y para hacerle frente se requiere una respuesta estratégica global, en la que tomen parte todas las organizaciones locales, regionales e internacionales especializadas. Evitar duplicaciones de esfuerzos debe resultar una tarea fundamental, tanto para las naciones como para las propias organizaciones internacionales.

Aunque la mayor cooperación entre gobiernos en la lucha contra el terrorismo se desarrolla en el marco bilateral y primeramente a través de refuerzos de la ley y agencias de inteligencia, las organizaciones internacionales -Naciones Unidas, OTAN, Unión Europea, OSCE- pueden y deben desarrollar un papel importante coordinando e integrando misiones en apoyo de esfuerzos nacionales. Lógicamente el papel de la OTAN, la Unión Europea y la OSCE, se encontrará comprendido entre los esfuerzos de amplia dimensión de Naciones Unidas y los más específicos esfuerzos nacionales para luchar contra el terrorismo.

La lucha contra el terrorismo internacional requiere una aproximación multilateral. Será necesario combinar de manera adecuada medidas legales, policiales, educativas, culturales, económicas y también militares.

A pesar de que los acontecimientos recientes indican que las organizaciones internacionales no están bien diseñadas para la lucha contra el terrorismo, todas ellas disponen de doctrina, planes y estructuras específicas para ello. Sin embargo, no todas tienen capacidades similares en todas las áreas. Los procesos de transformación que se siguen actualmente en cada una de estas organizaciones ayudarán a adaptar las estructuras existentes para su mejor utilización.

Naciones Unidas debería llevar el liderazgo de la legalidad internacional en materia de lucha contra el terrorismo. Su campo principal de actuación sería la prevención y la cooperación. Tiene establecido el marco jurídico, a través de las Convenciones y Protocolos Internacionales contra el terrorismo. Su misión a corto plazo debería orientarse a lograr la ratificación y aplicación de estos instrumentos por todos los países. Para ello debería reforzar el recientemente creado CTC.

La OSCE se configura como un marco excelente para la aplicación de medidas preventivas, principalmente en su ámbito regional. Su experiencia en procesos de desarme, control de fronteras y apoyo a instituciones debe mantenerse, aunque deben mejorarse los sistemas de intercambio de información. Es en este punto donde debería concentrar sus esfuerzos en materia de lucha contra el terrorismo.

La OTAN tiene un gran potencial para la lucha contra el terrorismo. Dispone de gran experiencia en el campo militar y sus estructuras están habituadas a buscar soluciones para las amenazas más relevantes del momento. Es capaz de realizar esfuerzos militares duraderos en el tiempo, lo que le hace especialmente apta para la gestión de consecuencias y operaciones de estabilización.

Es preciso conciliar los distintos puntos de vista existentes en la organización, el enfoque “bélico” americano y el “más pacifista” europeo, para lograr estrategias, prioridades y compromisos comunes. La tendencia actual de buscar mayores compromisos políticos sobre la generación de fuerzas y el debate sobre creación de un nuevo puesto especializado en el tema del terrorismo ayudarán a este proceso.

La Unión Europea, por su parte, está dando pasos muy importantes en los aspectos “civiles” de la lucha contra el terrorismo. La cooperación en materia policial y judicial está dando grandes resultados. Su gran valor añadido puede resumirse en su “estrategia global de seguridad” que combina todo tipo de actuaciones tanto externas como internas en los campos diplomático, legal, judicial, policial y militar.

Hasta ahora los avances en materia de lucha contra el terrorismo se producían en uno de los tres pilares tradicionales de la Unión: en el de Justicia e Interior. Con la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se ha reforzado el de PESC y se han adoptado estrategias interpilares, lo cual propiciará nuevos desarrollos en materia de seguridad, tanto interior como exterior.

Tras los atentados del 11-S se intensificó la cooperación trasatlántica e intraeuropea en la lucha contra el terrorismo y, tras los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, se dio otro paso en la misma dirección. Debe mantenerse este empuje en todas las organizaciones, ya que sea cual fuere el desarrollo futuro de estas organizaciones, lo que resulta de todo punto fundamental es la cooperación y la coordinación para evitar duplicidades.

Si se logran identificar áreas en que sea posible la especialización de las organizaciones internacionales en la lucha contra el terrorismo, se habrá dado un paso trascendental. Tanto la OTAN como la Unión Europea han experimentado recientemente importantes reestructuraciones que requieren validación. Naciones Unidas, por su parte, se enfrenta a una nueva reestructuración. Es el momento, por tanto, de realizar este trabajo. Las naciones deberían dedicar esfuerzos a éste en aras de lograr la mejor solución.

## BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La Europa europea frente al terrorismo". Real Instituto Elcano 25-03-04 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org))

Arteaga Martín, Félix "La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo" Real Instituto Elcano 22-03-04 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org))

Avilés Farré, Juan "¿Es posible y necesario definir el terrorismo?". Conferencia pronunciada en el seminario "Terrorismo: nuevas manifestaciones, nuevas respuestas" Universidad de Granada, abril 2002.

Calduch Cervera, Rafael "La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional". INCIPE

Gnesotto, Nicole "Introducción PESD: balance y perspectivas". Del libro "Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea" del Instituto de Estudios de Seguridad. Editado por Nicole Gnesotto 2004

Hoffman, B. "Terrorism and counterterrorism after september 11 th" US Foreign Policy Agenda, vol 6 nº 3. Noviembre 2001

Kagan, Robert "Power and weakness" Policy Review nº 113 Junio 2002

Kagan, Robert "Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial". Taurus Ediciones, S.A Grupo Santillana 2003

Nelson C. Richard " NATO's Role in Confronting International Terrorism". Policy Papers Atlantic Council of the United States. June 2004

Nye, Joseph S. "La paradoja del poder americano" Taurus. Madrid 2003

Nye, Joseph S. "The Decline of America's Soft Power" Foreign Affairs May/Jun 2004

Ortega, Martin: "Más allá de Petersberg: misiones para las fuerzas militares de la UE" del libro "Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea" del Instituto de Estudios de Seguridad. Editado por Nicole Gnesotto 2004

Solana, Javier "Terrorism in Europe: How does the Union of 25 respond to this phenomenon" Conferencia en Berlín 7 de octubre de 2004

Vries, Gijs de "European strategy in the fight against terrorism and the cooperation with the United States" conferencia en Washington el 13 de mayo de 2004

Páginas web

[www.un.org](http://www.un.org): Web de Naciones Unidas

[www.nato.int](http://www.nato.int): Web de OTAN

[www.eu.int](http://www.eu.int): Web de Unión Europea

[www.osce.org](http://www.osce.org): Web de la OSCE

### **Documentos principales NNUU / OTAN / UE / OSCE**

Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2001.

Plan de Acción para la lucha contra el terrorismo (OSCE), Bucarest 4 diciembre de 2001

La Organización del Tratado del Atlántico Norte. Estructura, hechos y cifras. Servicio de Información de la OTAN, 1989 revisado.

MC 472: "Concepto Militar de Defensa contra el terrorismo (OTAN)

Plan de Acción de lucha contra el terrorismo (UE)

Estrategia Europea de Seguridad (UE). Diciembre 2003

Tratado de la Constitución Europea. Roma, 29 octubre de 2004

Marco conceptual de la dimensión de la PESD en la lucha contra el terrorismo.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**TERRORISTAS Y TERRORISMO**

# TERRORISTAS Y TERRORISMO

Por María Dolores Algora Weber

## Introducción

Las diferentes interpretaciones a las que se presta el concepto del terrorismo, es decir, la falta de una definición única para describir lo que entendemos por éste, tal y como hemos visto a lo largo de esta *Monografía*, es uno de los aspectos que dificulta el tema que pretendemos abordar en este capítulo puesto que, de entrada, será complicado decir quién es un terrorista.

Por otro lado, si partimos de un principio tan amplio y general como es el hecho de que detrás de cada terrorista lo que encontramos es la frustración de un ideal, entenderemos la imposibilidad de buscar explicaciones monocausales a la hora de establecer cuáles son las motivaciones que inducen a una persona a convertirse en un terrorista, y por tanto, a la visión que los terroristas tienen de sí mismos.

Sin embargo, a pesar de la complejidad que presenta la cuestión, debemos hacer un esfuerzo por entender cuáles son los motivos que mueven a los terroristas hacia sus sangrientas acciones, dado que sólo así, podremos planificar las estrategias adecuadas para combatirlos y podremos poner en funcionamiento una acción preventiva que permita anticiparse a la acción de los propios terroristas. Esta estrategia debe ser la apropiada, entendiendo que seguramente suscitará la ira del terrorista y su entorno, pero no conduzca a despertar el ansia de venganza de una sociedad en su conjunto. Es decir, resulta fundamental distinguir entre el terrorista y su medio social.

En este sentido, recordemos las palabras de William R. Polk al decir:

“Los Gobiernos de Estados Unidos y otros países actúan con una escasa comprensión del terrorismo. Algo no va bien en la identificación de contra quiénes es la guerra y en las valoraciones de cuáles son sus motivaciones,

cómo son captados, qué constituye el “éxito” en esta lucha y cuáles son las alternativas a lo que se está haciendo hoy” (128).

Intentaremos destacar algunos rasgos comunes que nos permitan conocer cómo son los terroristas en general. Sin embargo, centraremos nuestra atención en analizar especialmente el perfil del terrorista islamista. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) nos han presentado un tipo de terror global que, sin duda, pone de manifiesto la importancia de lo que estamos señalando.

Más que nunca, necesitamos saber qué es lo que pasa por la mente de quienes se comprometen con la expansión de este tipo de horror. Ahora bien, el intento de comprender cuál es el planteamiento del terrorista, su propia psicología, no debe llevar a nadie a creer que justificamos en lo más mínimo su acción.

### **Causas y comportamientos: del “terrorismo reivindicativo”**

#### **Al “terrorismo punitivo”**

Son pocos los principios comunes que podemos señalar a la hora de explicar la concepción que de sí mismos tienen los terroristas. Uno de esos elementos repetidos en prácticamente la totalidad de ellos, es que todo terrorista se muestra convencido de que persigue una “causa justa” frente a una situación de “injusticia” manifiesta y persistente en el tiempo. Esto explica que, para todo terrorista, su actuación no sólo esté plenamente justificada en este sentido, sino que además la conciba como esencial. Su acción se plantea como la única solución y se esperan de ella consecuencias inmediatas y eficaces a los fines que persigue. Desde este punto de vista, ya hemos comentado en capítulos anteriores que se autodefinen como “guerrilleros” en general –al margen de que esta consideración coincida o esté completamente alejada de la concepción jurídica que ofrece el derecho internacional- o como *muyahid* en el caso de los musulmanes. Ellos se ven como combatientes en una “guerra asimétrica”, pero plenamente legítima. Para ellos no hay una línea de separación entre la insurgencia legítima y el terrorismo.

---

<sup>128</sup> POLK, William R. (En los años sesenta fue asesor de la política para el mundo islámico en el Departamento de Estado): “Terrorismo Mundial” en Terror Global. Vanguardia Dossier. nº10, año 2004. Pg. 70.

Otro de los puntos comunes, es que todos se ven a sí mismos como “héroes”, modelos ejemplares en sus aspiraciones sociales, etnonacionalistas o religiosas. Por tanto, sea cuál sea su causa, esto nos lleva a otro rasgo común como es el hecho de que para todo terrorista es importante el cómo va a ser recordado en la posteridad en el ámbito de su sociedad. En este sentido, es enormemente significativo que antes de cometer una “operación de martirio”, el terrorista musulmán deja grabado un vídeo justificando su inmolación. En estos casos el pensamiento del terrorista no va únicamente dirigido hacia las promesas del paraíso, sino también hacia al recuerdo entre los vivos.

Precisamente esta consideración para el recuerdo, la memoria entre los suyos, es parte esencial en esa determinación que lleva a una persona a convertirse en terrorista. Esta consideración adquiere mucha más fuerza si ya de antemano el terrorista es consciente del peligro de muerte que implica su acción o cuando estamos hablando de un terrorista suicida, el cual ha existido a lo largo de toda la historia, no necesariamente vinculado al integrismo religioso. Mencionemos, por ejemplo, el terrorismo ruso del siglo XIX o los suicidas japoneses –los *kamikazes*– en el siglo XX (<sup>129</sup>). Por tanto, conviene aclarar que la técnica del suicidio no es exclusiva del fundamentalismo islámico, ni siquiera religioso en general, aunque sí es cierto que se encuentra muy relacionado con éste en los momentos actuales, puesto que fue impulsado de forma notoria, por Hizbollah del sur del Líbano y por los *yihadíes* de Afganistán (<sup>130</sup>).

Ahora bien, fuera de lo que suponen estos aspectos básicos, a los que podríamos añadir que por lo habitual el terrorista es hombre y es un joven en torno a los veinte años de edad (<sup>131</sup>), la concepción que de sí mismo tenga el terrorista está muy ligada a las causas que originan su acción. Este mismo factor es el que

---

<sup>129</sup> Una amplia gama de ejemplos a lo largo de la historia puede encontrarse en LAQUEUR, Walter: La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI. Barcelona, Destino, 2003. Pgs. 105 y ss.

<sup>130</sup> JORDÁN, Javier: Profetas del miedo. Pamplona, EUNSA, 2004. Pg. 25-27.

Posteriormente aclararemos la necesidad de distinguir entre terroristas y la conexión de estos con los grupos mencionados.

<sup>131</sup> La participación femenina ha sido menos activa a lo largo de la historia, más excepcional, sobre todo en lo que se refiere al terrorismo fundamentalista. Eso no quiere decir que no haya habido movimientos en los que su acción haya sido relevante.

determinará los límites en su comportamiento. Habrá que empezar por resolver si el terrorista persigue con sus actos un objetivo político o social, o un objetivo religioso. Será pues, muy diferente que en el subconsciente del terrorista existan binomios conceptuales como “ideología-rebelión” o como “sacralización-moral”. En este último caso, su propia guerra –su causa justa- se convierte en una “guerra santa” o *yihad*. Si el terrorista llega a convencerse de este hecho, la causa justa estará por encima incluso de su propia vida. En otras palabras, el terrorista pasa a una auto percepción que le sitúa en un escalón superior, el de “mártir”.

Precisamente, es este tipo de terrorista sacralizado el que actúa en el marco de lo que ha venido a denominarse “terrorismo internacional” o “terrorismo global” por su impacto y efecto en la sociedad mundial. De este modo, podríamos distinguir entre lo que nosotros denominaremos el “terrorista reivindicativo” y el “terrorista punitivo”. El primero, vinculado a objetivos políticos o sociales, actúa normalmente en un marco más restringido territorialmente, o cuando sobrepasa este límite, actúa en espacios donde existen unos intereses muy localizados en relación con su causa. En algunas ocasiones también recurre al suicidio, pero como arma de ataque, no como objetivo final. Mientras que el segundo, el mártir religioso, tiene un principio de acción mucho más abstracto y en consecuencia su ámbito de actuación es mucho más amplio. Ni siquiera actúa promovido por un Estado determinado sino que pertenece a una red basada en el fundamentalismo religioso. Para este terrorista, el suicidio es un sacrificio digno a los ojos de la divinidad. Se convierte, en consecuencia, en un objetivo. No es un instrumento. El terrorista piensa que cuantos más impíos perezcan en su martirio, mayor será la honra de *Allah* (<sup>132</sup>).

Una buena muestra de ello han sido los atentados del 11-S y las consecuencias que les han seguido. Éste es el terrorismo que alimenta Al Qaeda (*La Base*), que

---

<sup>132</sup> En la actualidad, de forma casi inconsciente, se tiende a identificar el suicidio con el fanatismo islamista, pero no siempre fue así. Por ejemplo, en el siglo IX, el emir musulmán Abderramán II prohibió las acciones de martirio que los cristianos denominados “Mártires de Córdoba” llevaban acabo en lugares públicos, despertando la alarma social y la perturbación de conciencias de la población. Véase, ALGORA, M<sup>a</sup> Dolores: “Las raíces históricas de la cultura española como fórmula para abordar el debate de la inmigración contemporánea” en Migraciones y desarrollo humano. Madrid, Dykinson, 2003. Pg. 128.

tuvo su origen como guerrilla en la guerra de Afganistán contra los soviéticos y que desde la guerra del Golfo de 1991, se ha propagado a través de una red transnacional de movimientos islamistas. Una *yihad global* o Frente Islámico Mundial, como vino a ser definido por el propio Osama Bin Laden, que ha alcanzado el más alto grado de radicalización entre los movimientos fundamentalistas islámicos hasta ahora conocidos. Pretende ser la *yihad* por antonomasia, la que llevará al triunfo del Islam en el orden mundial. Se inició como una corriente contraria a los regímenes árabes y musulmanes que no aplicaban de forma rigurosa la *Shari'a* o Ley Islámica y se ha acabado extendiendo a todos los “enemigos” del Islam, entendiendo por ellos, en primer lugar, a los norteamericanos, seguidos de los judíos, de todos los regímenes árabes laicos moderados y de todos los colaboradores de estos “infieles”. Esto nos explica, por el contrario, que regímenes como el talibán sirvieran de santuario a esta red terrorista o que muchos de los movimientos más radicales sean respaldados en todo el mundo musulmán y en sus extensiones hacia Occidente. El *muyahid* de esta *yihad*, el conocido como *yihadí*, no tiene límites en su acción, ni geográficos, ni en cuanto a sus medios. A la llamada de Bin Laden, respondieron grupos de más de cuarenta países islámicos. Entre otros el Grupo Islámico Armado (GIA) argelino, Al Yama'a al-Islamiyya (*La Asamblea Islámica*) egipcio o Harakat al Muyahidun (*Movimiento de los Combatientes*) paquistaní <sup>(133)</sup>. En el fondo podemos comprobar, que incluso en este tipo de terrorismo religioso en su grado más puro, existe un objetivo ciertamente político.

Esto nos lleva a decir, que con mucha frecuencia, aunque el suicidio se utilice como expresión religiosa, muchos de estos mártires o *shuhada* esconden causas puramente terrenales. El caso de Al Qaeda puede ser excepcional, en ningún caso responde al fenómeno terrorista más habitual. Tampoco han generado un tipo nuevo de terrorismo, como equivocadamente se oye con cierta frecuencia. Recordemos los atentados suicidas hindúes del Movimiento de Liberación de los Tigres de Tamil Eelan en Sri Lanka y la India y de Hizbollah (*Partido de Dios*) en El Líbano a comienzos de los ochenta o de los palestinos de Movimiento de Resistencia Islámica Hamas (Harakat al Muqawamah al-Islamiyya); en Israel o los

---

<sup>133</sup> BENEAS, José María. Diccionario. Terrorismo. Madrid, Espasa, 2004. Pg. 508.

kurdos del PKK (*Partiya Karkeran Kurdistan*); (Partido de los Trabajadores del Kurdistan) en Turquía desde mediados de los años noventa, o más recientemente las *shadixi* o mujeres mártires chechenas de la; (Batallón de Mártires Chechenos) RAS (*Ráiyya al Shuhada*) en la Federación Rusa. Lo que sí es cierto, es que los atentados de Nueva York y Washington han expandido hacia Occidente –a gran escala- un terrorismo que estaba limitado a otras regiones como era el continente asiático y africano. También se puede constatar que este tipo de actividad ha ido en aumento desde el 2001, a raíz de los atentados en Estados Unidos y el desencadenamiento de la segunda Intifada en los Territorios de la Autoridad Palestina.

### **El terrorista islamista**

Hecha la aclaración anterior, centraremos nuestro estudio en el terrorista islamista, porque su acción es claramente punitiva. En su mente, su acción es el castigo que merece Occidente por su incomprensión y actuación intolerante hacia el mundo musulmán. Ya sea porque sus aspiraciones políticas no son alcanzadas, ya sea porque su idea es la expansión del islam como proyecto para la humanidad.

El terrorista islamista, el que lucha contra Occidente al margen de su nacionalidad -no el palestino, el iraquí o el kurdo- auto justifica su acción en su propia interpretación del Corán, que no es otra cosa que el resultado de una meditación propia o inducida, pero que se ampara en el texto sagrado. A ello se añade una interpretación de la historia de la civilización islámica “a su medida”. Este comportamiento con frecuencia desemboca en el fanatismo religioso (<sup>134</sup>), de la misma forma que en otros casos podría haber llevado al nacionalismo radical.

---

<sup>134</sup> Los que interpretan así la religión, convierten su propia creencia en excluyente de cualquier otra. Por tanto, se sienten en la necesidad de llevar su fe y comportamiento al extremo para su protección. Ninguna religión admite el suicidio, incluido el Islam, pero todas reconocen el sacrificio o martirio. Recordemos el ejemplo antes mencionado de los cristianos del IX. Tampoco deberíamos extrañarnos de los ultraortodoxos judíos, que defienden la “Tierra Prometida” del “Pueblo Elegido”. Ya veremos si el actual Proceso de Paz en el Oriente Próximo no desencadena alguna reacción de este tipo.

La mayoría de los musulmanes entienden estas interpretaciones que justifican la violencia, como deformaciones del Corán. Estas interpretaciones quedan limitadas a los grupos más intransigentes dentro de las corrientes islamistas. Por ello debemos entender, que es el terrorista el que se vale de su propia comprensión para considerarse un *shahid* o mártir y mostrar su acción como un acto religioso en nombre de Dios (<sup>135</sup>). En este contexto, se expande el sentimiento de justicia entre todos aquellos que siguen su misma causa.

Esto explica que de igual manera, el terrorista islamista aplica el calificativo de mártir a toda víctima dentro de su contexto socio-político y se siente en la obligación de vengar la injusticia de su muerte involuntaria. Así, por ejemplo, en la causa palestina, mártir no será únicamente el terrorista que por voluntad propia se autoinmole, sino también aquél que muera como consecuencia de la represión ejercida por las autoridades israelíes. De esta forma, una causa meramente política se convierte en una causa religiosa. El palestino, por seguir el ejemplo, se seguirá considerando un guerrillero *-muyahid-*, mientras que para el israelí seguirá siendo un terrorista.

Esto nos lleva a señalar, el problema que supone la concepción que de sí mismo tiene el terrorista suicida, a la hora de persuadirle del abandono de su causa. De hecho, de una encuesta realizada por el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Jordania (<sup>136</sup>), se deduce que un alto porcentaje de ciudadanos de los países árabes del Oriente Próximo, consideran la acción de organizaciones como Hizbollah, Yihad Islámica o las (*Brigadas de los Mártires de al-Aqsa*), como legítima resistencia, por tanto, no como terrorismo. Incluso, los atentados del World Trade Center fueron percibidos como tal por el 73% de los libaneses, 71% de los sirios, el 62% de los egipcios, el 35% de los jordanos y el 22 % de los palestinos. Por el contrario, lo que consideraron actos terroristas fue el asesinato

---

<sup>135</sup> Dado que el Islam condena el suicidio se ha desarrollado todo un vocabulario sacralizado para describir a los terroristas y a sus actos. Ahora bien, todos estos términos están dotados de un contenido que responde al concepto real de cómo son valorados estos sujetos activos en su entorno cultural. Véase, REUTER, Christoph: *My life is a weapon*. Princeton University Press, 2004. Pg. 65.

<sup>136</sup> BRAIZAT, Fares A.: "¿Qué es el terrorismo?. La opinión de la calle árabe". FRIDE, 2004.

de civiles y el allanamiento de tierras de labor por parte de Israel en Gaza y Cisjordania y las operaciones de la coalición encabezada por Estados Unidos en Iraq. El porcentaje para calificar estos hechos de terrorista en ninguno de los países mencionados baja del 85 % de los encuestados, excepto en el caso de los libaneses que es del 64%.

Estos datos son muy reveladores para entender como se siente el terrorista islamista en su “lucha”, pues se ve como un combatiente. El respaldo social elevado con el que puede llegar a contar, es decir, cómo puede ser entendida su acción en su contexto, nos pone en la pista de la capacidad de propagación con la que se difunden las ideas radicales, así como la consecuente capacidad de captación de “mártires”, si estas circunstancias son aprovechadas por los sectores fanáticos musulmanes.

### **La captación y manipulación: la “fabricación del terrorista”**

Psicólogos y especialistas en genética han intentado demostrar una relación entre factores biológico-genéticos y la agresividad de algunas personas, pero los estudios no son concluyentes (<sup>137</sup>). En nuestra opinión, en casos contados, ésta sería una explicación suficiente para entender la violencia de un terrorista, en el que tanto el grupo como la sociedad ejercen una influencia decisiva. Por el contrario, nos inclinamos a pensar que nadie nace terrorista. El terrorista se hace en un contexto y a través de una formación y concienciación planificada sobre una causa. El terrorista islamista actúa en solitario en el momento del suicidio, pero en ningún caso está sólo, ni sufre enfermedad mental alguna. Es el final de una cadena, es la cara visible de una organización oculta y jerarquizada (<sup>138</sup>). Es esta organización la que lo adoctrina y le prepara su “plan sagrado”, que es aceptado individualmente por cada activista.

La cúpula de una organización terrorista normalmente está integrada por líderes que son personas muy inteligentes, carismáticos y con capacidad de mover a las

---

<sup>137</sup> LAQUEUR, Walter: Op. Cit. Pg.31.

<sup>138</sup> Véase, STERN, Jessica: Terror in the name of God. Nueva York, Harper Collins Publishers, 2003. Pgs.141 y ss.

masas (<sup>139</sup>). Recordemos la imagen que ofrecía Yassin o la del propio Bin Laden. Los líderes son los responsables de crear un mensaje idealista, que no constituye más que una ficción, pero que el terrorista acaba por confundir con la realidad. Este idealismo se difunde entre todo el grupo, que lo asimila como una meta alcanzable con su acción. En este sentido, un testimonio reciente y esclarecedor se recogía en la carta de un padre palestino enviada al periódico *Al Hayat* publicado en Londres (<sup>140</sup>):

“Cuatro meses atrás, perdí a mi hijo mayor, cuando sus amigos lo indujeron, alabando el camino de la muerte. Lo persuadieron de hacerse explotar en una de las ciudades de Israel. [...] Pero el colmo fue, cuando se me informó de que los amigos de mi hijo mayor, el mártir, comenzaban a arrojarse como serpientes alrededor de mi otro hijo, sin cumplir aún los 17, para dirigirlo por el mismo camino al que habían guiado a su hermano [...]. Desde la sangre del corazón herido de un padre, que ha perdido lo más preciado que para él hay en el mundo, me vuelvo en contra de los líderes de las facciones palestinas, y de sus dirigentes, los líderes de Hamas y la Yihad Islámica y de sus jeques, quienes utilizan reglas religiosas y declaraciones para empujar más y más a los hijos de Palestina hacia su muerte, sabiendo perfectamente que enviar gente joven a explotarse en el corazón de Israel, no frena al enemigo ni libera tierras. Por el contrario, intensifica la agresión y después de cada operación similar, mueren civiles, las casas son arrasadas y las ciudades y villas palestinas reocupadas. Entonces los líderes y sus portavoces aparecen en los medios para amenazar al enemigo con realizar actos aún más graves, en venganza por sus actos bárbaros. Ellos empujan a más jóvenes hacia su muerte. Yo me pregunto, de mi parte y de parte de cada padre y cada madre que hayan sido informados que su hijo se ha hecho explotar: ¿Con qué derecho envían estos líderes a nuestros hijos a la muerte? [...] ¿Por qué no, algunos de estos jeques, que compiten entre ellos para emitir candentes fallos religiosos, envía a alguno de sus hijos?, ¿Por qué no envía a sus hijos alguno de estos líderes, que no pueden reprimirse de expresar su alegría y

---

<sup>139</sup> PISANO, Isabel: Yo terrorista. Barcelona, Plaza & Janes, 2004. Pg. 306-307.

<sup>140</sup> MEMRI, Serie de Comunicados Especiales, nº 426. (8 de octubre de 2002).

éxtasis ante los canales de satélite, cada vez que un palestino –hombre o mujer- se hace explotar? [...]”.

Este testimonio nos recuerda otra cuestión clave para entender el por qué de los actos del terrorista, como es el hecho de que se apoya en un extenso entramado social que le proporciona información sobre su objetivo, seguridad, alojamiento, transporte, alimentación y ropa hasta el momento de su acción (<sup>141</sup>). Todo ello en el más absoluto secreto, pues ésta es la clave del éxito de su operación. Precisamente, en muchas ocasiones, la única forma posible para desmontar una red terrorista es la infiltración de agentes en estos grupos de avituallamiento, pues el suicida puede llegar a convertirse en persona de confianza en determinados círculos de gobierno o sectores sociales y no ser detectado una vez en ellos. Analizar este aspecto, nos permite comprender mejor, cómo se ven a sí mismos.

Con frecuencia se asocia el deterioro de las condiciones materiales y humanas con la gestación de terroristas. Así para explicar la existencia de grupos fundamentalistas en Oriente Próximo y Oriente Medio, se alude a factores como son la pobreza, la autodeterminación política o la humillación social que todo ello esconde. Por supuesto, que esta explicación es correcta, pero únicamente explicaría el terrorismo político. En el caso del terrorismo religioso, estos factores deberían ser entendidos como un mar de fondo. El terrorista islamista responde a otros criterios más amplios y complejos. Es bastante significativo indicar que muchos de los terroristas que pertenecen a movimientos fundamentalistas islámicos proceden de clases sociales medias o altas. Estos terroristas son captados en las universidades, asociaciones juveniles, mezquitas, etc., no proceden de situaciones desesperadas. En este sentido, podemos afirmar que los movimientos integristas actúan como auténticas sectas en las que sus miembros adquieren un compromiso, se convierten en militantes adiestrados, tanto ideológicamente como entrenados militarmente. Con estas medidas se logra la difusión del islamismo más radical, a través de la preparación de grupos que acaban actuando en todos los ámbitos de la sociedad, desde los más populares a los más influyentes.

---

<sup>141</sup> GRISET, Pamela L. & MAHAN, Sue: Terrorism in perspective. California, SAGE Publications, 2003. Pgs.: 220-225.

Un buen ejemplo de esto es la historia aparecida en el diario Al Sharq Al-Awsat sobre Kaywan Qader, miembro de la organización terrorista kurda Ansar al-Islam (*Defensores del Islam*), arrestado antes de cometer su atentado (<sup>142</sup>). El joven explicaba que su reclutamiento, a pesar de no ser una persona de excesivo rigor religioso, se había producido en una mezquita en la que conoció a una persona con la que hablaba del islam y le convenció de la necesidad de unirse a la *yihad*. Cuando en el año 2003 Iraq fue ocupado por las tropas norteamericanas, Qader decidió unirse a un campamento en el que se entrenaba a unos cuatrocientos miembros del grupo. Por más que intentó persuadirle su padre de que no lo hiciera, él continuó con sus intenciones. En el campamento le pagaban 22 dólares al mes, escuchaban conferencias en donde les hablaban del paraíso, les enseñaban a manejar los chalecos protectores donde llevarían los explosivos y en grupos de tres a ocho jóvenes entre 15 y 25 años recibían un lavado de cerebro al tiempo que un entrenamiento militar intensivo.

No obstante, conviene tener presente que no siempre coinciden los métodos de captación y adoctrinamiento. Algunos autores aseguran que estos movimientos en grupo no responden al esquema, por ejemplo, de los terroristas palestinos (<sup>143</sup>). En este caso, los suicidas en gran medida hay que entenderlos como una reacción individual al clima político, que encuentra su amparo en el sector radical que lo acoge y lo alienta, pero no se trata de un reclutamiento y una preparación colectiva, sino de un proceso personalizado (<sup>144</sup>).

El entorno familiar juega también un papel importante en la autoconcepción del terrorista islamista. Muchos son mediatizados hasta el extremo de ser convencidos de que la voluntad de Allah reemplaza a los deseos de su propia familia. Sin embargo, normalmente, el terrorista piensa que va a constituir un motivo de orgullo entre sus parientes. Ello es debido a que frente a testimonios desesperados de padres como los que exponíamos antes, sin embargo es frecuente encontrar familias completas convencidas del discurso radical de los

---

<sup>142</sup> MEMRI, Serie de Comunicados Especiales, nº 686 (25 de marzo de 2004).

<sup>143</sup> Véase, DAVIS, Joyce M.: *Martyrs*. Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003. Pgs. 137 y ss.

<sup>144</sup> REUTER, Christoph: Op. Cit. Pgs. 9-10.

fundamentalistas. De ahí que en muchos casos sean las madres las que justifiquen la inmolación de sus propios hijos (<sup>145</sup>). Sirva de ejemplo, lo que recientemente se podía leer en un artículo de la revista online *Al-Khansaa* (cuyo nombre recuerda a la poetisa Al-Khansaa bint Omar, considerada “madre de los *Shuhada*”) publicada por la Oficina de Información de la Mujer de la Península Árabe de Al Qaeda (<sup>146</sup>). En este texto incitaba a las mujeres musulmanas a la *yihad*. La autora del artículo, “Umm Bard”, reconocía el papel de la mujer árabe como educadora, propagadora y predicadora del islam y guerrera de la *yihad*, acusando de entendimiento incompleto a aquellas “hermanas” para las cuales esta responsabilidad únicamente se atribuía a los hombres. La *yihad*, a juicio de la firmante, no significa sólo portar armas y llegar al conflicto directo, sino que también implica la financiación, la espera del marido guerrero y la educación de los hijos “en lo que Allah desea”.

En este mismo sentido, no puede sorprendernos, que en la cadena de televisión de Hizbollah en el Líbano, *Al-Manar TV*, se emitieran las entrevistas realizadas a varias madres con motivo de la conmemoración del “Día de los Mártires” y se pudieran recoger testimonios tales como los de “Umm Said” (<sup>147</sup>):

“[...] *Allah* sea loado por darme un hijo en este día bendito. No puedo expresar lo que este día significa para mí y para todas las madres de los mártires. Cualquier cosa que pudiera decir sobre los mártires no sería suficiente, ya que pagaron el precio en sangre, liberaron el sur del Líbano y nos acercaron a la victoria. Nos concedieron una gran recompensa. [...] Si estoy con otros, puedo notar el respeto y el orgullo. Dicen “es la madre de un mártir”. ¿Qué significa este nombre?. Para mi es muy significativo. Yo camino con mi cabeza bien alta. *Allah* sea loado, *Allah* sea loado a cada hora y a cada instante”.

El número de mujeres suicidas está creciendo, pero es mayor entre los movimientos terroristas seculares que entre los religiosos. Entre los primeros,

---

<sup>145</sup> Véase, DAVIS, Joyce M.: Op. Cit. Pgs. 121 y ss.

<sup>146</sup> MEMRI, Serie de Comunicados Especiales, nº 779 (9 de septiembre de 2004).

<sup>147</sup> MEMRI, Serie de Comunicados Especiales, nº 819 (24 de noviembre de 2004).

cabe destacar la acción de las terroristas vinculadas a redes como el Movimiento de Liberación de los Tigres de Tamil Eelam o el PKK. Entre los segundos, las mártires del RAS y, como excepciones, la de la chica palestina que se hizo explotar en enero de 2002, perteneciente a las Brigadas de los Mártires de Al-Aqsa (<sup>148</sup>). A propósito de este suicidio, el jeque Yassin de Hamas aseguró que había llegado una nueva fase en la historia en la que las mujeres estaban dispuestas a ser mártires, lo que interpretaba como un símbolo de la buena voluntad de *Allah*. Sin embargo, decía que las mujeres no tenían cabida en el marco militar islámico, cuando surgiera una organización de mujeres militares sería el momento de discutir el reclutamiento femenino para las operaciones de martirio (<sup>149</sup>).

### **Soluciones a la acción terrorista**

Es evidente la complejidad que adquiere pensar en soluciones al fenómeno terrorista cuando tratamos el tema específico del terrorismo islamista. Esto es así, en gran medida, precisamente por la cuestión que abordamos en este capítulo: por esa visión que de sí mismos tienen los terroristas.

Podríamos enfrentarnos a soluciones que aplacasen la acción del terrorista que reivindica una causa política o social, sin embargo el terrorismo internacional va mucho más allá en las soluciones que requiere. En la lucha contra el terrorismo islamista, la estrategia basada en el principio de “negación” queda prácticamente invalidada. Es decir, llegar a convencer al terrorista de que nunca va a poder alcanzar sus objetivos, como fórmula de debilitamiento y abandono de su causa, es prácticamente impensable, puesto que su recompensa está en el martirio y en la sacralización de su acción, no esperando más recompensa que el paraíso y la glorificación de *Allah*. Es más, cada *shahid* se convierte en ejemplar para el resto del movimiento. Por ejemplo, el lema de la organización Al Yamma’a al-Islamiyya de Egipto es:

---

<sup>148</sup> DAVIS, Joyce M.: Op. Cit. Pgs. 77-79.

<sup>149</sup> MEMRI, Serie de Análisis nº 83 (12 de febrero de 2002).

“Dios es nuestro objetivo, el Profeta nuestro único jefe, el Corán nuestra Constitución, la guerra santa nuestra vía, la muerte en la guerra santa nuestro deseo supremo” <sup>(150)</sup>.

Esta percepción convierte en dudosa la eficacia de la actuación incluso sobre la cúpula de la organización. En los movimientos islamistas es más importante la causa que el liderazgo, de forma que el mensaje –mucho más, si se ha radicalizado- pervive por encima de sus impulsores. Esto es comprobable a través de varios ejemplos. Por no remontarnos en la historia del fundamentalismo, limitémonos a datos tan recientes como ha sido el “asesinato selectivo” del jeque Yassin de Hamas en los territorios palestinos en 2004. A Yassin le sucedió Rantisi, también asesinado tres semanas después y ello no ha supuesto el debilitamiento del grupo. No hace falta explicar, en nuestra opinión, a qué grado de paroxismo llegaría el concepto de martirio si fuera eliminado Osama Bin Laden, quizás habría que pensar en fórmulas alternativas para frenar su causa.

El terrorismo islamista necesita una respuesta que proceda desde el interior de la sociedad islámica. El freno a la manipulación del mensaje sagrado del Corán no se puede conseguir desde las cancillerías occidentales, sino desde las mezquitas. Por tanto, la radicalización de las interpretaciones, que se convierten en el caldo de cultivo perfecto para el “enganche” del terrorista en auténticas sectas islamistas, es responsabilidad del mundo musulmán. La falacia de la *yihad global* no puede ser corregida más que desde una lectura moderada del texto sagrado a través de los *ulemas* o estudiosos del Corán.

Otra cuestión diferente es que la acción occidental con su doble vara de medir y de aplicar su tolerancia respecto a determinados regímenes árabo-musulmanes, en virtud de sus intereses de todo tipo, ya sean económicos o estratégicos, se convierta en excusa perfecta para el discurso extremista religioso. Es decir, que el propio Occidente con su acción habitual o su respuesta general al terrorismo internacional, acabe siendo cómplice indirectamente de las corrientes radicales islamistas.

---

<sup>150</sup> BENEAS, José María: Op. cit. Pg.251.

Esto no es nuevo. Precisamente fue lo que ya ocurrió en los años de la guerra fría, cuando regímenes laicos que podían haber impulsado una cierta secularización del mundo árabe, fueron minados e inducidos al fracaso por ser acusados de socialistas. Tal fue el ejemplo tan significativo del presidente Nasser en Egipto, al que se le negó no sólo toda posibilidad de desarrollo económico, sino que se tachó de comunista a quien había sido promotor del Movimiento de los No Alineados y había luchado con todo rigor contra el movimiento Al-Ijwan al Muslimun (*Los Hermanos Musulmanes*), cuna de todo el islamismo actual. Por el contrario, regímenes autocráticos como el de la dinastía saudí, fueron siempre protegidos y mimados por grandes potencias. Los *yihadíes* de Afganistán fueron apoyados por servicios de inteligencia occidentales en su lucha contra la Unión Soviética.

Desafortunadamente, el pasado no parece haber legado las enseñanzas correspondientes para corregir errores en la actualidad. No hace falta casi ni mencionar el ejemplo iraquí. Si bien Saddam Hussein fue respaldado mientras la amenaza de la revolución islámica surgió con fuerza en los años ochenta, posteriormente fue derrocado tras una década de penuria económica por el embargo internacional. Al final, una guerra y una “posguerra”, que de momento no parece conducir a ninguno de los objetivos que Norteamérica y sus aliados pretendían alcanzar. Otro caso es el de Palestina, en el que durante años hemos asistido al incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por parte de Israel, sin una respuesta internacional firme.

Hechos de este calado transmiten un mensaje absolutamente confuso a la población de los países árabes y musulmanes. Se convierten en los argumentos perfectos para quienes se permiten alentar el terrorismo. De esta forma, se acaba por mezclar una reivindicación legítima como puede ser la creación del Estado palestino o el derecho iraquí a defenderse ante una potencia ocupante –según las condiciones en las que tuvo lugar la guerra en marzo de 2003-, con un terrorismo sacralizado. Realmente, no es distinto a otros terrorismos, pero se ampara en el lenguaje religioso para su justificación, para presentarlo como algo distinto, algo propio ajeno a Occidente. Muy elocuente en este sentido nos puede resultar el

sermón del viernes, que se pudo escuchar en una mezquita en Gaza a los pocos días de desencadenarse el ataque contra Bagdad (<sup>151</sup>):

“[...] Oh, pueblo de Palestina, oh pueblo de Iraq. La cruzada sionista americana ha comenzado un ataque contra nuestro Iraq. El Iraq del Islam y el arabismo, el Iraq de la civilización en la historia... Si Iraq es derrotado, si la nación del Islam es derrotada en Iraq, éste será nuestro último respiro en vida... Era natural que América invadiera Iraq. Cuando fue devorado Afganistán nosotros dijimos que Iraq también lo sería, el Sur del Líbano también y Siria debería empezar a prepararse porque el resto del mundo árabe cayó sin guerra. Esta guerra es una cruzada sionista. No soy yo quien dice esto, lo ha dicho el pequeño faraón (se refiere al presidente Bush), que lo anunció cuando él declaró que esto era un ataque de la cruzada... yo estoy asombrado de algunos clérigos de la nación del Islam quienes cooperan... yo estoy asombrado que ellos estén intentando mantener a la nación alejada de la *yihad*... y emiten “*fatwas*” según las cuales esta guerra no está en contra del Islam, sino en contra de Iraq. Como si el pueblo de Iraq fueran adoradores de becerros de oro, adoradores del fuego. ¿No son ellos musulmanes?... yo estoy hablando acerca del pueblo, no sobre el régimen...”.

Un análisis detenido de este ejemplo nos permite observar que ninguno de los argumentos utilizados por los aliados –dictadura o armas de destrucción masiva– aparecen mencionados en un discurso que escuchan cientos de fieles desde la mezquita y transmitido por la televisión palestina. Por otra parte, también podemos apreciar, que como en otros muchos casos, se hace una clara separación entre el dirigente político y el pueblo al que gobierna. Es muy frecuente esta falta de identificación entre las autoridades y los ciudadanos en el contexto regional del Oriente Próximo y Oriente Medio. Esto nos lleva a deducir que ninguna fórmula que lleve a combatir el terrorismo afectando de forma masiva a las poblaciones será nunca entendida ni aceptada.

---

<sup>151</sup> MEMRI, Serie de Comunicaciones Especiales, nº 486 (25 de Marzo de 2003).

Este mensaje distorsionado, en el mundo musulmán es emitido en muchas mezquitas, cuyos *imames* se han radicalizado y responden a lo que la población espera oír en sus sermones. Sin embargo, esta actitud no es patrimonio exclusivo del Islam, lo que nos demuestra la fuerte influencia del contexto social en el que se produce el terrorismo. Basta con mencionar la polémica que en el verano de 2002 levantó la destitución del padre palestino cristiano ortodoxo 'Atalla Hanna tras pronunciarse en apoyo de los atentados suicidas. Monseñor llegó a declarar que:

“[...] la Iglesia apoya completamente la resistencia a favor de la liberación de Israel. Como ustedes saben, las facciones políticas en Palestina están de acuerdo con la continuación de la Intifada, que incluye varias formas de lucha. Algunos luchadores por la libertad prefieren el martirio o los ataques suicidas, mientras que otros optan por otras medidas... No esperen que nosotros nos quedemos a un lado. Estamos en la lucha ya sea por medio del martirio u otros medios... Los musulmanes y los cristianos somos una sola identidad y no se pueden separar en la lucha por la liberación de Palestina. Somos palestinos y árabes”<sup>(152)</sup>.

Por tanto, la respuesta tendrá que ser diferenciada. Por una parte, las causas políticas requerirán un análisis y actuación acorde con las demandas de los pueblos árabes o musulmanes, siempre que respondan a criterios justos a su contexto, aunque los intereses no coincidan siempre con los occidentales. Muy probablemente, solucionar estas situaciones contribuirá a frenar la “fabricación de terroristas” al perder argumentos para la manipulación y el odio. Podríamos entonces decir, como indicábamos al principio, que en estos movimientos de tipo político o nacionalista, el terrorismo suicida es un instrumento, no un fin. Así cabe la esperanza de poder combatirlo, tratándolo de forma racional. Sin embargo, no nos queda duda de que esa no será la solución definitiva para el terrorismo islámico.

Consideramos que lo mencionado anteriormente nos obliga a hacer una distinción, que a su vez nos demuestra lo artificial e interesado que puede ser el llamamiento

---

<sup>152</sup> MEMRI, Serie Comunicados Especiales, nº 405 (30 de julio de 2002).

a la *yihad* por estos grupos radicales. Como hemos dicho, hay otro terrorismo islamista para el que el suicidio es un fin, no únicamente un medio de lucha. Las respuestas racionales de la lucha anti-terrorista ante estos movimientos pierden su eficacia.

El propio mundo musulmán tendrá que tomar conciencia de su proceso de autodegradación. La pregunta será entonces, ¿es posible que el mundo arabo-musulmán o musulmán en su conjunto, encuentre fórmulas para su identificación distintas a las que ofrece la instrumentalización de la religión?, ¿será posible encontrar una identidad propia, que vaya mucho más allá de la lucha contra lo occidental? Las respuestas están en la sociedad musulmana. Mientras exista el vacío en las respuestas, lo fácil será mantener el terrorismo, lo fácil será manipular el mensaje islámico –o de cualquier otra religión minoritaria-, seguir utilizando el nombre de Dios para alcanzar una “victoria” que las circunstancias terrenales niegan. Así, seguirá habiendo terroristas islamistas, y los gobiernos occidentales o musulmanes, seguirán combatiendo sus “guerras asimétricas” con medios que no están a la medida de lo que precisa la intoxicación ideológica.

El tunecino Mohammed Bechri, conocido activista de los derechos humanos, ha llegado a afirmar que el “islamismo es la madre de todas las grandes mentiras” <sup>(153)</sup>. En un artículo expone su argumento intentando ofrecer soluciones a la situación actual. En su opinión, el fenómeno del islamismo debería ser tratado como una gran mentira capaz de ser minada. Se atreve a compararlo en sus métodos y difusión con las fórmulas del nazismo. Pero resulta más convincente aún cuando llega a decir -con la idea de establecer una similitud entre lo que pasaría con el islamismo si le sucediera lo que le sucedió al comunismo- que:

“Tan pronto como los pueblos de la antigua Unión Soviética y Europa Central se dieron cuenta de que habían sido víctimas de una mentira, el edificio se derrumbó como un castillo de naipes, sin que América necesitase hacer un solo disparo.”

---

<sup>153</sup> MEMRI, Serie Comunicados Especiales, n° 852 (25 de enero de 2005).

Este mismo autor indica las vías necesarias para convencer a los fieles de la manipulación del mensaje del islam por los islamistas, vías muy relacionadas con los ejemplos que ya hemos expuesto anteriormente. Bechri apunta al control de los sermones en las mezquitas, sólo en Egipto 150.000 de ellas. En muchas de ellas los *mulás* decretan *fatwas* censurando a las autoridades por cualquier medida que consideren blasfema. De la misma forma, la infiltración de islamistas en las esferas educativa y cultural ha propiciado una concepción religiosa radical en los planes de estudio escolares desde los años noventa. Además de ello, los medios de comunicación del mundo árabe, en muchas ocasiones se han convertido en una herramienta de propaganda monopolizada por los fundamentalistas.

Sin embargo, aunque los “fallos” del sistema islámico sean bien conocidos, no resulta nada sencillo alcanzar soluciones. El primer problema que nos encontramos es que muchos gobiernos árabes musulmanes se sitúan en el lado de los islamistas. De cara a Occidente, presentan una imagen de apertura política y social en el mejor de los casos, mientras que de cara a sus políticas internas adoptan la agenda islamista. Son gobiernos que retrasan las reformas y mantienen a la población distraída con la “resistencia” a Occidente, como si el progreso económico, social y político fuese algo extraño a la sociedad árabe y sólo el islam fuera lo propio y natural. Si a ello sumamos un conflicto abierto proveniente del exterior, tendremos los ingredientes perfectos para el engaño y la manipulación que lleva a la gestación del terrorista.

A esta actitud, que distancia los intereses de los gobiernos de los de los pueblos, habrá que añadir otro factor más, como es el alto índice de analfabetismo de los pueblos árabes. Es un hecho bien sabido y de sobra argumentado, la facilidad de manejar el comportamiento de las sociedades con bajos índices de educación. En las sociedades islámicas, por lo general, la educación sigue estando restringida a diversas esferas sociales, no sólo relacionadas con la posición social, sino también con la procedencia urbana o rural. La escolarización es un factor esencialmente urbano, bien porque surja alrededor de las mezquitas, bien porque sea herencia del sistema escolar colonial. La escasa formación media afecta

igualmente a los niveles de desarrollo, favoreciendo en algunos países la pobreza (154).

Sin embargo, aunque el factor educativo sea importante, en el mundo islámico adquiere unas características particulares respecto al conjunto de los países del Tercer Mundo y en términos cuantitativos ya no es suficiente para explicar la actualidad. En este sentido, podemos decir que no es tanto la cantidad de población con acceso a la enseñanza básica, como el contenido de ésta. Esta circunstancia es un fenómeno detectable en las décadas más recientes en las que ha ganado terreno el Islam radical. Podríamos preguntarnos, como lo hacía recientemente el columnista saudí Nasser Al-Fawzan en el diario *Al-Watan*, por qué son los jóvenes los únicos dispuestos a convertirse mártires, ¿es que acaso no hay ningún adulto o anciano convencido de la *yihad*? Por otro lado, como ya hemos dicho, el terrorismo suicida en muchas ocasiones coincide con jóvenes procedentes de altos niveles culturales, como demuestra la procedencia de algunos mártires saudíes, palestinos o iraquíes.

Esto nos lleva a pensar que es el uso que se hace de la religión dentro de la educación lo que puede explicar la acción suicida, muy selecta en cualquier caso. Las masas son más impresionables con mensajes apocalípticos en los que sí es determinante el grado de analfabetismo y subdesarrollo, pero los *shuhada* no pueden ser analizados bajo este parámetro.

Es importante no pasar por alto el hecho de que en el mundo árabe se haya iniciado el debate sobre esta realidad. Por mucha fuerza que tengan los movimientos islamistas, no podemos caer en el error de considerar que representan a la mayoría de las personas del mundo árabe o musulmán.

En cualquier caso, si el fenómeno del terrorismo es una lacra repugnante en cualquier sociedad, en el caso del mundo islámico adquiere tintes especialmente trágicos en la actualidad, pues es fiel reflejo de la manipulación interesada de quienes se valen de un sentimiento tan profundo como es para el ser humano el

---

<sup>154</sup> ORTI, Juan M.: "Islam y democracia" en Boletín del CESEDEN, nº 280, 2003. Pg. 53-54.

sentimiento religioso, para alcanzar sus objetivos políticos, por muy difuminados que queden bajo el argumento espiritual. Es el reflejo de esa crisis interna que viven las sociedades árabes y musulmanas del siglo XXI, en la que las mayorías religiosas y tolerantes no han sabido, no han podido, o no se han atrevido a hacer frente a las minorías radicales, siendo finalmente todos víctimas y, en gran medida cómplices pasivos del terror. Además de su propia tragedia, tristemente ésta es la imagen que trasciende a la sociedad internacional, a su vez tan espantada con el terrorismo, que es incapaz de descubrir otros valores en el mundo arabo-musulmán que no estén marcados por el horror. Por el contrario, evoluciona hacia una posición defensiva, que se acabará por convertir en un círculo vicioso.

## **Conclusiones**

Puede resultar desalentador terminar este capítulo sin ofrecer una “fórmula mágica” para combatir el terrorismo suicida. No quisiéramos incurrir en la alarma social que este análisis despierta, al contrario, quisiéramos dejar la puerta abierta a la consideración de que sí puede haber soluciones. Quizás no podamos llegar a una conclusión sobre lo que habría que hacer, pero al menos, sí podríamos aproximarnos a lo que deberíamos dejar de hacer.

En primer lugar, creemos que es claro, que la reacción contra el terrorismo islamista tendrá que surgir del ámbito interno en el que se genera. Es ahí donde se podrá controlar la distorsión de la sociedad islámica en torno al hecho religioso. Para ello tendrá que producirse una profunda revolución en el pensamiento islámico, fruto de la acción de los sectores religiosos moderados, la tarea intelectual y el respaldo político, hasta el extremo de ser una reforma más fuerte que los efectos de la manipulación de los islamistas rigoristas. Las esferas del poder deben orientar los medios de comunicación social, desde las mezquitas a los canales de radio y televisión, pasando por la educación, favoreciendo los discursos tolerantes y evitando la propaganda fundamentalista. No se puede deducir de esto una invitación a la represión, que sembraría la semilla de la ira que es lo que provoca la actuación de algunos gobiernos, sino que se trata de ofrecer un mensaje alternativo en colaboración con los muchos *ulemas* que estarían dispuestos a hacerlo. Un mensaje islámico, por ejemplo, en el que tuviera

cabida una interpretación abierta de la *iytihad* o esfuerzo de reflexión personal que debe realizar cada musulmán, permitiendo la adaptación del Islam a los tiempos modernos. No olvidemos que la propia doctrina islámica tiene conceptos suficientes, que entendidos en un sentido amplio, le permitirían ser compatible con las corrientes democráticas <sup>(155)</sup>. La desmotivación del terrorista vendrá cuando haya una alternativa “mejor” y que conciba como afín con sus propios ideales.

Por otro lado, están los factores directamente relacionados con las condiciones materiales de los pueblos. La solución consiste en crear una esperanza de futuro terrenal que reemplace, o al menos ponga en su sitio para el creyente, a la búsqueda de compensación espiritual. En este sentido, será también parte del esfuerzo de las autoridades favorecer una mejor distribución de los impuestos del Estado, de forma que haya una asistencia social hasta los niveles más desfavorecidos. Mientras la población se encuentre desasistida en sus necesidades básicas, seguirán recurriendo a la solidaridad de la mezquita. Por tanto, muchos jóvenes seguirán siendo terreno abonado para la implantación del fundamentalismo. De la misma forma, los índices elevados de desempleo contribuyen a la fragilidad social que es bien aprovechada por los encargados de la captación y adoctrinamiento de los mártires.

En segundo lugar, la intervención internacional será fundamental, pero no en el sentido de confrontación en el que se está haciendo actualmente. El impulso a la democracia en los países islámicos, refrendada por la nueva teoría de Francis Fukuyama sobre la “Construcción de Estados en el Tercer Mundo”, no puede resultar nunca desde la acción violenta, pues ésta lo único a lo que contribuye es a la radicalización islamista como arma letal contra la propia sociedad musulmana moderada y, por supuesto, la occidental. Un ataque militar aumenta el deseo de venganza entre los terroristas y la población víctima de éste <sup>(156)</sup>. Nada más ejemplificador que la situación actual de Iraq. Celebrar elecciones, no significa automáticamente construir un Estado democrático. Habrá que esperar al desarrollo de las instituciones del gobierno para comprobar los resultados de la

---

<sup>155</sup> Véase, ORTI, Juan M.: Op. Cit. Pgs.: 39-63.

<sup>156</sup> CRENSHAW, Martha: “Cómo piensan los terroristas” en Terror global, Vanguardia Dossier, nº10, 2004. Pg.79.

“democracia por la fuerza”. Probablemente no se produzca una reacción en cadena o contagio democrático de algo impuesto desde fuera.

En todos los Estados árabo-musulmanes hay una “pérdida” de identidad cultural fruto del proceso histórico de la colonización. Cualquier hecho que impulse a percibir la democracia como legado cultural occidental, será un impedimento para que prosperen las “vías de democratización”. Por tanto, sólo habrá democracia, si es una “democracia desde dentro” (<sup>157</sup>).

El fortalecimiento de los sistemas democráticos, siempre acompañado del desarrollo económico, deberá asumir dos realidades. La primera, que el mundo musulmán, nunca se “desislamizará” por muy alto que sea el grado de progreso. Este progreso sí podrá contribuir al desarrollo de la sociedad, impulsando la educación y participación en el ámbito político, facilitando ello la búsqueda de fórmulas intermedias tolerantes y compatibles con una política democrática y la aplicación del islam. Esa es la modernidad que podemos esperar del mundo árabe y musulmán. Es el caso de países como Túnez o Indonesia.

La otra realidad a asumir será el respeto de la soberanía interna de los Estados y sus dirigentes, al margen de los intereses de la política internacional. Sólo así se podrán crear medidas de confianza con el fin de colaborar de forma común en la lucha antiterrorista con medidas proporcionadas y adecuadas, a través de los propios gobiernos musulmanes, no contra ellos. Cualquier gobierno que muestre su vulnerabilidad hacia el exterior, también lo será hacia el terrorismo nacional o internacional. En estas circunstancias los análisis de información deben ser minuciosos, con el fin de distinguir claramente entre aquellos gobiernos que son víctimas del terrorismo, de los que colaboran con los terroristas. El hecho de identificar a los gobiernos con los propios terroristas de manera indiscriminada, sólo contribuye a generar hostilidad política, a que prospere el temor al “choque de las civilizaciones”, a favorecer que se pongan en marcha las cadenas de islamistas, incitando al odio masivo y a la multiplicación de *muyahidin* y *shuhada*

---

<sup>157</sup> ORTI, Juan M.: Op. Cit. Pg. 41 y ss.

en una “guerra asimétrica”, asumida como la *yihad* y que no espera otra compensación que la de *Allah*.

Esta no es tarea ni fácil, ni breve. De esto tendrán que tomar conciencia los países occidentales y prepararse para ello.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALGORA, M<sup>a</sup> Dolores: "Las raíces históricas de la cultura española como fórmula para abordar el debate de la inmigración contemporánea" en Migraciones y desarrollo humano. Madrid, Dykinson, 2003.
- BENEGAS, José María. Diccionario. Terrorismo. Madrid, Espasa, 2004.
- BRAIZAT, Fares A.: "¿Qué es el terrorismo?. La opinión de la calle árabe". FRIDE, 2004.
- CRENSHAW, Martha: "Cómo piensan los terroristas" en Terror global, Vanguardia Dossier, nº10, 2004.
- DAVIS, Joyce M.: Martyrs. Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.
- GRISSET, Pamela L. & MAHAN, Sue: Terrorism in perspective. California, SAGE Publications, 2003.
- JORDÁN, Javier: Profetas del miedo. Pamplona, EUNSA, 2004.
- LAQUEUR, Walter: La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI. Barcelona, Destino, 2003.
- MEMRI, Serie de Comunicados Especiales / Serie de Análisis.
- ORTI, Juan M.: "Islam y democracia" en Boletín del CESEDEN, nº 280, 2003.
- PISANO, Isabel: Yo terrorista. Barcelona, Plaza & Janes, 2004.
- POLK, William R.: "Terrorismo Mundial" en Terror Global. Vanguardia Dossier. nº10, año 2004.
- REUTER, Christoph: My life is a weapon. Princeton University Press, 2004.
- STERN, Jessica: Terror in the name of God. Nueva York, HarperCollins Publishers, 2003.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **EL TERRORISMO Y LOS MEDIOS: DEBATE ÉTICO ENTRE LIBERTAD INFORMATIVA Y PROPAGANDA TERRORISTA**

# EL TERRORISMO Y LOS MEDIOS: DEBATE ÉTICO ENTRE LIBERTAD INFORMATIVA Y PROPAGANDA TERRORISTA

Por Juan Orti Pérez

## Introducción

El terrorismo ha sido históricamente un fenómeno relacionado con la propaganda, tanto es así que en el siglo XIX se le conocía como la “propaganda por los hechos” o “propaganda armada”, concepto anarquista basado en que la propaganda de las ideas no conduce a nada, que las ideas son el resultado de los hechos, y que son estos el medio más eficaz de propaganda. En los años sesenta se pasó en buena medida de la guerrilla rural al terrorismo urbano, debido sin duda entre otras cosas a que en las ciudades el terrorista contaba con la presencia de los medios de comunicación. El terrorista había podido constatar que el éxito de su campaña dependía en gran parte de la repercusión que tuvieran sus acciones en la opinión pública. Todo ello ha llevado a que el terrorista muestre cierta consideración hacia los medios y sus profesionales –aunque a veces hayan sido víctimas de sus acciones- como consecuencia de intentar convertirlos sin su consentimiento en el otro asociado de una supuesta simbiosis en la que ambos sacarían provecho (<sup>158</sup>). Ambos –terroristas y periodistas- desde posiciones bien diferenciadas, saben mejor que nadie la importancia de un titular en primera página.

Los medios de comunicación han magnificado en muchas ocasiones las acciones terroristas con su inclinación cada vez mayor al sensacionalismo, cuando no al morbo, incluso cuando se ha tratado de acciones de escasa trascendencia. De

---

<sup>158</sup> Los periodistas han sido objeto de atentados normalmente cuando ello ha servido para atraer la atención del público, o como represalia sobre profesionales que combaten al terrorismo desde los medios. Son conocidos algunos casos como el envío de cartas con ántrax, el envío de paquetes bomba por ETA, el secuestro y asesinato de Daniel Perl en Pakistán, o el secuestro de Tony Anderson de *Associated Press* en Líbano, por poner algunos ejemplos.

ello se han beneficiado los grupos terroristas, en mayor medida cuanto menor entidad tenga el grupo en cuestión.

Son muchos los ejemplos que pueden ilustrar la forma en que los terroristas se han beneficiado de la actuación de los medios y la manera en que han buscado beneficios propagandísticos a través de ellos.

Una parte importante del éxito obtenido por la Irgún israelí en los últimos años del mandato británico fue el uso de la publicidad de sus actos violentos para atraer la atención mundial sobre el conflicto de Palestina. De esta manera se pudo influir en la opinión pública internacional en beneficio de las reivindicaciones israelíes de cara a su independencia del Reino Unido. Se trataba de ganarse las simpatías de la comunidad judía y de las instituciones de Estados Unidos, así como de los delegados en Naciones Unidas, para poder ejercer presión sobre el Reino Unido para que accediera a la creación del Estado de Israel (<sup>159</sup>).

El general Georgios Grivas, líder de la Organización Nacional de Lucha Chipriota (EOKA) que llevó a cabo la lucha contra la dominación inglesa en Chipre incluyendo lo que él mismo denominaba “métodos de combate no ortodoxos”, incluía en su Plan Estratégico Original un capítulo dedicado a la propaganda. En él se asignaban tareas de dar a conocer a la opinión pública interna y externa la justificación de la causa chipriota, para atraer la atención mundial sobre Chipre (<sup>160</sup>).

Ambas estrategias –la de Grivas en Chipre y la de Begin en Palestina- no se basaban en una victoria militar sobre fuerzas superiores en entidad, ni siquiera mediante una guerra de desgaste, sino en la ejecución de actos de violencia para atraer la atención internacional, siempre llevados a cabo en el entorno urbano, donde los medios de comunicación habitualmente están más a mano (<sup>161</sup>).

---

<sup>159</sup> HOFFMAN, Bruce. A mano armada. Historia del terrorismo. Espasa Calpe. Madrid, 1999. Pgs. 76 y 77.

<sup>160</sup> GRIVAS, Giorgios. Guerra de guerrillas. Rioplatense. Buenos Aires, 1977. Pg. 36 y sigs.

<sup>161</sup> HOFFMAN. Op. Cit. Pgs. 83 y 84.

Nelson Mandela aplicó a la lucha del Consejo Nacional Africano contra la minoría blanca en el poder de Suráfrica las enseñanzas de la guerra de Argelia, que le llevaron a aplicar el axioma de que la opinión internacional puede llegar a valer más que un escuadrón de bombarderos (<sup>162</sup>).

En aquellos años de la post-guerra mundial otros grupos terroristas en Kenia, Argelia, Palestina, y otros muchos lugares del mundo, aprendieron también a explotar la creciente globalización de los medios de comunicación y el valor de sus noticias. Sus causas hubieran tenido un éxito mucho más limitado de no haber sido por el empleo de la violencia seguido de una hábil explotación de la propaganda y de la oportuna difusión de sus reivindicaciones para atraer la atención internacional. Ello a su vez propició que el terrorismo –ya convertible en acontecimiento mediático- pasara de ser un fenómeno local a que lo fuera trasnacional.

En el año 1972 se produjo un acontecimiento que ilustra mejor que ningún otro la capacidad de que dispone el terrorismo para –a través de los medios- influir en la opinión pública. Nos referimos al atentado de Munich en el que murieron once atletas israelíes participantes en los Juegos Olímpicos, a manos de un comando del grupo árabe Septiembre Negro. Las negociaciones fracasaron y los terroristas no consiguieron sus pretensiones de liberar a sus camaradas encarcelados en Israel a cambio de la vida de los atletas, sin embargo consiguieron atraer la atención internacional sobre el drama palestino. Desde ese momento, cualquier persona que antes no conocía el problema palestino, dejó de mantener ante él una postura de ignorancia o indiferencia y, unos meses después del atentado, Arafat fue invitado a dirigirse a la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) adquirió el carácter de observador especial en dicha organización internacional (<sup>163</sup>). Gracias a los medios de comunicación, la acción terrorista instauró en la atención mundial la causa palestina.

---

<sup>162</sup> *Íbid.* Pg. 88.

<sup>163</sup> *Íbid.* Pg. 99 y sigs.

Se renovaba el dilema entre “seguridad” e “información” y así, mientras Reino Unido optaba por la censura, Estados Unidos se inclinó por la libertad de prensa como uno de los valores recogidos expresamente por su Constitución, tratando de que el periodista, además de narrar el acontecer diario, se convirtiera en un ferviente defensor de las instituciones. Desde diferentes sectores de muchos países se aportaron ideas para establecer un marco de valores compartidos en los medios de comunicación, que pasaran a constituir un código de conducta. De ello hablaremos más adelante.

El secuestro de Aldo Moro por las Brigadas Rojas en 1978 constituyó un caso digno de estudio desde el punto de vista de la estrategia informativa empleada por los terroristas, quienes supieron gestionar a una prensa ávida de sensacionalismo. Los medios se convirtieron en correa de transmisión de las intenciones terroristas, facilitando una información caracterizada por el gran lujo de detalles y la reiteración de noticias y suposiciones –la mayoría sin fundamento- relativas al secuestro, que sirvieron para acrecentar los temores de la población. La estrategia comunicativa de los terroristas se articuló sobre dos ejes: los mensajes de contenido ideológico mediante los que analizaban la situación política italiana, por un lado, y las cartas que hicieron al secuestrado enviar a determinadas personalidades del país en las que se sacaban a la luz asuntos turbios hasta entonces desconocidos. Todo ello tuvo un gran eco informativo, sin ningún tipo de discriminación o precaución, que hizo el juego a los terroristas (<sup>164</sup>). Las Brigadas Rojas solían realizar sus atentados en sábado, para aprovechar la mayor difusión que proporcionaba la prensa del domingo.

Timothy McVeigh, condenado por el atentado de Oklahoma City de 1995 en el que murieron 168 personas, dijo en sus declaraciones haber escogido el *Murrah Federal Building* para colocar sus explosivos por el espacio abierto de que disponía a su alrededor para facilitar las fotografías de la prensa y las secuencias filmadas de televisión.

---

<sup>164</sup> REQUENA, Pilar. “Terrorismo y Medios de Comunicación”. Tiempo de Paz. Nº 72, primavera 2004. Pgs. 30 y 31.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) utilizaron su emisora de radio *La voz de la resistencia* como un arma de combate más, la cual interrumpía su programación con un *flash* que denominaban “Dinamita informativa”. El uso de emisoras de radio, de Internet, e incluso de televisión, nos da una idea de la importancia que los grupos violentos colombianos conceden a la comunicación, para contrarrestar la superioridad de las fuerzas estatales (<sup>165</sup>).

En marzo de 1997, la cadena CNN hizo pública una entrevista a Bin Laden en la que el periodista preguntaba –cuando estaba a punto de concluir- cuáles eran sus planes futuros. Bin Laden respondió:

“Sabrá de ellos a través de los medios, Dios mediante” (<sup>166</sup>).

El partido político libanés Hizbollah, que alterna la acción política en el Líbano con la terrorista, dispone de su propia cadena de televisión.

Por último, en esta resumida relación de ejemplos de utilización de los medios por parte de los terroristas, no podíamos olvidar a la cadena qatarí *Al-Jazeera*, creada en noviembre de 1996 como emisora de televisión y que en enero de 2001 inauguró su página *web*, que goza del monopolio de los comunicados de Bin Laden.

Aquella “propaganda por los hechos” o por la violencia capta hoy día la atención de millones de personas en todo el mundo gracias a la globalización de la comunicación. El moderno terrorismo sabe aprovechar las nuevas tecnologías y lo que ellas permiten.

### **El acto terrorista como proceso de comunicación**

Como vimos en la introducción de esta publicación, algunos autores consideran de forma explícita al terrorismo como un proceso comunicativo. Otros, de forma implícita reconocen su existencia al plantear que la violencia, la destrucción, el

---

<sup>165</sup> GONZÁLEZ TORGA, Jose Manuel. “La radiodifusión como instrumento de lucha”. Boletín Informativo del CESEDEN nº 287. Madrid, 2005.

<sup>166</sup> El texto íntegro de la entrevista puede encontrarse en: [www.findlaw.com](http://www.findlaw.com)

miedo y el terror asociados al terrorismo superan los efectos inmediatos que produce sobre las víctimas. Si los resultados del acto terrorista se limitaran a sus efectos inmediatos (muerte de unas personas, destrucción de un edificio, voladura de un tren, etc.) nos encontraríamos ante un caso de asesinato o de destrucción de la propiedad privada o pública. Sin embargo el acto terrorista es algo más por cuanto esos actos constituyen una fase de todo un proceso comunicativo -tal como éste se entiende en la teoría de la comunicación social- en el que existe un mensaje que pasa de un emisor que lo genera, a un receptor o audiencia que lo recibe, todo ello a través de un canal y ajustado a un código.

En la comunicación en general se entiende por mensaje, además de una configuración física de señales susceptible de ser transmitida, la condición de servir de estímulos para establecer interacciones entre seres vivos capaces de integrarlos en una conducta, o bien la condición de servir como significantes asociados a unos significados, cuando se usan socialmente para interactuar (<sup>167</sup>).

El canal es el agente o medio de transmisión. Podemos entenderlo como el circuito de distribución de un producto, que no es otra cosa que información.

El emisor de un mensaje codifica mediante un código dicho mensaje antes de transmitirlo, normalmente reduciendo su contenido a determinados símbolos – entre los que se incluye el propio lenguaje- que son recibidos por el receptor quien a su vez lo decodifica mediante la interpretación de los símbolos utilizados por el emisor. Este proceso normalmente es recíproco, de forma que el emisor envía y recibe mensajes y el receptor los recibe y transmite, figura 1.



EL PROCESO COMUNICATIVO

---

<sup>167</sup> WESTPHALEN, M.H. y PIÑUEL, J.L. La Dirección de Comunicación. Ediciones del Prado. Madrid, 1993. Pgs 1003 y 1004.

Trasladando estos conceptos al estudio del acto terrorista como proceso comunicativo vemos que el emisor es el terrorista o el grupo violento. Entre los diferentes tipos de audiencias o receptores distinguiremos la audiencia general o público en general, la audiencia objetivo, que es aquella a quién el mensaje terrorista va dirigido en última instancia, y la audiencia blanco, que es aquella a quien el terrorista infringe su daño directamente. Puede haber otras audiencias (medios de comunicación, instituciones, gobiernos) que de una manera más indirecta también sean en alguna medida destinatarias del mensaje. Trataremos en aras de la claridad de ceñirnos en nuestro estudio a las tres primeras.

La audiencia objetivo suele ser un gobierno, una organización o todo un Estado. La existencia de una audiencia blanco se explica cuando el terrorista emplea – intencionadamente o no- un camino indirecto para hacer llegar su mensaje a la audiencia objetivo.

El mensaje que trata de transmitir el terrorista no es la destrucción o la violencia en sí misma, sino que se encuentra codificada en ellas. Por eso se dice que el terrorismo tiene una dimensión retórica en su beneficio, independiente de la coacción que conlleva asociada la acción violenta. El proceso de codificado está sujeto a la naturaleza simbólica del acto violento y a la posibilidad de utilizar los diferentes medios de comunicación social como canal (<sup>168</sup>).

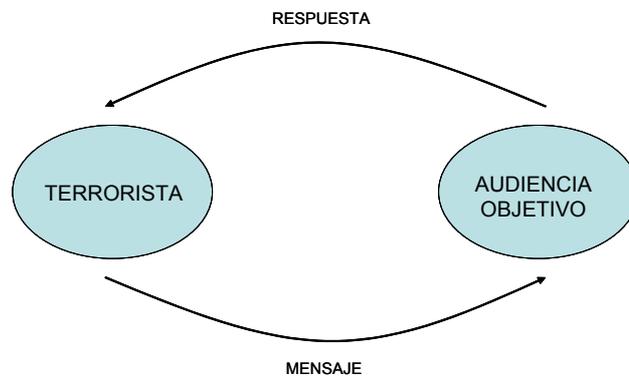
Las diferentes audiencias receptoras del mensaje tienen la posibilidad de decodificarlo gracias a los diferentes mecanismos de que disponen para construir su propia realidad, basados normalmente en los términos empleados por los organismos oficiales en su discurso y por los medios de comunicación en sus informaciones.

En el acto terrorista se da la circunstancia, además, de que siempre se espera del receptor una determinada respuesta, incluso cuando no sea esta la intención del terrorista, respuesta que se produce de forma directa, o de forma indirecta

---

<sup>168</sup> TUMAN, Joseph S. Communicating Terror. SAGE Publications. Thousand Oaks, 2003. Pg 18.

mediante la reacción de un gobierno o la información generada por los medios figura 2.



EL ACTO TERRORISTA COMO PROCESO COMUNICATIVO

Para ilustrar lo antedicho trataremos de analizar un caso concreto que nos sirva de ejemplo para reconstruir el proceso comunicativo. Emplearemos el atentado llevado a cabo contra el avión civil 103 de la Pan Am el 21 de diciembre de 1988 en pleno vuelo sobre Escocia, perpetrado por terroristas libios, y al que se ha hecho referencia en artículos precedentes. Aunque existen versiones contradictorias sobre algunos detalles, todo parece indicar que se trataba de dar respuesta a Estados Unidos por los bombardeos de Trípoli y Bengasi ordenados por el presidente Reagan en 1986, en los que se destruyó parte del palacio presidencial de Qadhafi y en los que murió su hija adoptiva Hanna. No resulta difícil identificar el emisor (Qadhafi, el Gobierno libio) y el receptor (Reagan, el Gobierno norteamericano).

El mensaje no era otro que la represalia por los bombardeos, de manera que la Administración norteamericana debía entender que cualquier acción contra Libia vendría seguida por la correspondiente reacción (De igual manera que el embargo al crudo libio en 1984 vino seguido del secuestro del *Achille Lauro*, y que el boicoteo decretado por Reagan contra Libia en 1986 vino seguido del atentado contra la discoteca berlinesa *La Belle* frecuentada por soldados norteamericanos).

Podemos distinguir varias audiencias receptoras del mensaje de Qadhafi. La primera de ellas sería la audiencia blanco, esto es, las víctimas directas del atentado y sus familias, entre las que hay que incluir a los vecinos de Lockerbie. En orden secuencial seguiría el Gobierno de Reino Unido, que apoyó con sus bases a los aviones norteamericanos que bombardearon la capitales libias, junto con todo el pueblo británico, que quedó aterrorizado al recibir las noticias que difundieron los medios de comunicación. Dentro de la audiencia general habría que incluir también al pueblo norteamericano, que tomaba conciencia de su vulnerabilidad fuera de sus fronteras. Y por último, y sin entrar en otras posibles audiencias indirectas como pudieron ser el resto de los países europeos o los accionistas de las líneas aéreas, la audiencia objetivo fue el Gobierno de los Estados Unidos.

Todas estas audiencias, de forma directa o indirecta, se intercambiaron información unas con otras, y generaron de alguna manera una respuesta al gobierno de Libia, todo ello mediante un sistema de codificado y decodificado de la información basado en palabras e imágenes, y empleando un canal que es el habitual de los terroristas: los medios de comunicación social.

La asimilación del acto terrorista como proceso comunicativo es quizás la forma más adecuada para comprender la interacción entre los medios de comunicación y el fenómeno terrorista.

### **El canal: los medios**

En el gran entramado comercial en el que conviven los diferentes medios de comunicación social en la era de la comunicación global, ideado y elaborado por los empresarios que las gobiernan, puede percibirse con poco margen de error que la información es por encima de todo una mercancía y que ese carácter mercantil predomina sobre la misión primera de los medios, que no es otra que la de informar rigurosamente, aportar datos al análisis y enriquecer el debate democrático.

Hasta hace algún tiempo, informar era –además de describir los acontecimientos- proporcionar una explicación precisa de los factores de la situación, que permitían a la audiencia disponer de datos verificados y contrastados para comprender su significado en toda su amplitud, tras el correspondiente análisis personal. Hoy día, influidos sin duda por el modelo televisivo –medio dominante entre los demás- informar es, empleando palabras de Ignacio Ramonet de quien hemos tomado estas ideas, “enseñar la historia sobre la marcha” o hacer asistir en directo al acontecimiento, lo que es suficiente para darle todo su significado. El objetivo prioritario para el telespectador no es comprender lo que está ocurriendo, sino verlo con sus ojos para su propia satisfacción. De esta manera –dice Ramonet- se establece la engañosa ilusión de que ver es comprender, lo que lleva a la reducción informativa. Una concepción como ésta de la información –en la que casi sobra el periodista- lleva a una lamentable fascinación por las imágenes en directo, aunque se trate de hechos violentos y sangrientos (<sup>169</sup>). Las diferencias entre información y comunicación quedan ahora difusas y la audiencia llega a creer que puede estar informado sin apenas esfuerzo.

En este escenario, la televisión de manera especial por la rapidez en la difusión de las noticias, transforma la realidad, los hechos, la información en definitiva, en un género vendible, que no es otra cosa que un producto fragmentado, sin contexto y sin antecedentes, forzado por los segmentos informativos (cultura del *flash*), en el que todas las realidades parecen tener igual importancia y en el que a la postre, la información queda vacía de contenido moral. La información queda pues sujeta a las leyes mercantiles de oferta y demanda, en lugar de estarlo a consideraciones éticas o morales. El sector de la información constituye un mercado en el que todo puede negociarse y todo tiene un precio. Unas informaciones tienen más valor que otras. En buena medida, la actividad informativa ha perdido su función cívica.

En otro orden de cosas, la información televisada es entretenimiento, diversión y, sobre todo, espectáculo. Espectáculo en el que la sangre, la violencia y la muerte son ingredientes básicos y en el que la rapidez en su difusión multiplica su valor. Además, la feroz competencia entre cadenas lleva al periodista –especialmente al

---

<sup>169</sup> RAMONET, Ignacio. La tiranía de la comunicación. Ed. Debate. Madrid, 1999. Pgs. 21 y 22.

profesional de la televisión- al sensacionalismo a cualquier precio y a abusar en ocasiones de imágenes de gran dureza (<sup>170</sup>).

Los terroristas, conocedores de los resortes del mundo de la comunicación y siguiendo patrones estratégicamente delineados, utilizan a los medios como canal a través del que transmitir su mensaje; pero además se aprovechan de que los medios sacan a su vez beneficio informativo del acto terrorista, que es noticia y vende. Se produce una “simbiosis” en la que “todos ganan”, sin que ello quiera decir que los medios compartan los objetivos políticos de los terroristas. Se trata de una simbiosis, además de incompatible, muy peligrosa para los intereses de la sociedad.

El terrorismo, como arma psicológica, necesita difundir su mensaje de terror y pánico. Necesita un vehículo para la justificación moral y social de su actuar. Precisa también ganar adeptos para su causa, y sensibilizar a la opinión pública internacional, y todo ello lo consigue a través de los medios. Éstos, como parte de un mercado competitivo por las audiencias, necesitan ser los primeros en dar las noticias y proporcionar más información, entretenimiento y emociones que sus competidores. Los periodistas se convierten así en emisarios –de forma consciente o inconsciente- de actores crueles que saben utilizar los medios de comunicación en su beneficio. Para las organizaciones del mundo de la comunicación, la cobertura informativa de los actos terroristas, especialmente las de larga duración como los secuestros y la toma de rehenes, proporciona una fuente de abundantes noticias cargadas de sensaciones para impresionar a sus audiencias. Podemos citar como ejemplo de cuanto decimos el caso de los rehenes de Teherán en 1979, que incrementó en un 18% los índices de audiencias en las principales cadenas de televisión norteamericanas durante las tres primeras semanas de la crisis (<sup>171</sup>).

Los terroristas utilizan todo lo que tienen a su alcance para la puesta en escena necesaria para llamar la atención de los medios y poder utilizarlos: atentados

---

<sup>170</sup> *Íbid.* Pgs 75 y 76.

<sup>171</sup> WILKINSON, Paul. Terrorism versus Democracy. Frank Cass Publishers. Londres, Pg. 180.

espectaculares, comunicados de prensa en los que aparecen encapuchados, notas de prensa a diarios afines, imágenes en las que aparecen con sus rehenes en condiciones humillantes, etc. Los medios por su parte, quedan inmersos en un conflicto ético entre la libertad informativa y el juego que les hacen a los terroristas con sus informaciones. Sin embargo, mientras existan medios de comunicación, los terroristas tratarán de darse publicidad a través de ellos para conseguir sus objetivos y, mientras existan actos terroristas, los medios seguirán dándoles cobertura informativa para satisfacer las demandas de información de unas audiencias que quieren conocer datos tanto de víctimas como de verdugos.

Hasta ahora hemos tratado la compleja relación entre terroristas y medios sin tener en cuenta a otros actores no menos importantes que se ven afectados por esta “simbiosis” y que es preciso mencionar. Nos referimos a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y a los gobiernos de los Estados. Ante situaciones de terrorismo, las primeras se encuentran en clara contraposición de intereses con los medios, como ha quedado demostrado en numerosas situaciones en las que la actuación de la policía y los jueces se ha visto entorpecida por una información inoportuna publicada por los medios, por la presencia de periodistas que ha entorpecido la acción policial, o por la utilización de equipos que han creado interferencias a las fuerzas antiterroristas. En el caso de los segundos, el suceso antes mencionado de los rehenes de Teherán y su repercusión mediática, tuvo como consecuencia el desgaste de la administración Carter en beneficio de la ascensión de popularidad de Reagan, lo que da una idea de la forma en que los gobiernos pueden verse afectados por el tratamiento mediático de las acciones terroristas. Más recientemente, y de forma aún más explícita, hemos podido comprobar la repercusión política del atentado del 11 de marzo en Madrid, gracias en buena parte al tratamiento dado por los medios a tan sangrientos acontecimientos.

### **El conflicto ético**

Desde hace ya algunos años se viene planteando el debate sobre cuál debe ser el tratamiento del terrorismo por parte de los medios de comunicación y cuál el papel que los violentos reservan para ellos. El conflicto se presenta al formularse las

preguntas de quién se beneficia de quién y hasta qué punto los medios son un arma o una herramienta en manos de los terroristas. ¿Sería capaz de subsistir el terrorismo si no contara con el “apoyo” de los medios? ¿Estarían los medios dispuestos a formular un código ético para limitar la difusión de los mensajes terroristas? ¿Supondría ello una limitación ilegítima a la libertad informativa y de expresión? Estas cuestiones son las que nos llevan a realizar las reflexiones que siguen.

El debate se centra pues en determinar cuales son los límites de la libertad informativa para evitar la consecución de los propósitos propagandísticos y de terror de los terroristas. Pero el problema no es fácil de resolver ni están claros los límites que han de ponerse a la libertad informativa por cuanto son muchos los factores y los actores que intervienen en la situación que estudiamos. En ella se encuentran presentes también la libertad de expresión, el derecho a la privacidad, la presunción de inocencia, la presión de los publicistas, la soberanía absoluta del consumidor y la voluntad de los ciudadanos garantizada por la democracia.

La expresión extrema del conflicto que presentamos se ha planteado en algunas ocasiones en forma de ficción. En una novela de Harold Robbins, los periodistas acuerdan un atentado con ETA para tener la exclusiva de su publicación con imágenes en caliente y con información exclusiva. Sydney Lumet, en su película titulada *Network*, analiza el poder de la televisión mediante la descripción de un mundo competitivo en el que los índices de audiencia imponen su dictadura. En ella, los productores de un telediario llegan a firmar un contrato con un grupo terrorista para tener los derechos exclusivos de filmación en directo de secuestros y atentados.

De movernos en el plano de la realidad, pudiera servirnos de ejemplo el caso de los rehenes del Teatro *Duvrovka* de Moscú en octubre de 2002, que los medios convirtieron en un auténtico *reality-show* hasta el punto de que muchas voces reclamaron la acción de la censura. En aquella ocasión Alexei Venediktov, editor jefe de la emisora *Echo Moskvy*, fue duramente criticado desde sectores oficiales por la cobertura de los acontecimientos. En conferencia de prensa se defendió argumentando que su medio respondía a las demandas de la sociedad, y que si

ésta rechazaba a un medio era señal de que no estaban haciendo bien su trabajo. Venediktov argumentó que la prensa no era parte del conflicto y que por tanto su única función era informar.

El tratamiento dado por la prensa a los atentados de Madrid fue bien diferente al que dieron en Estados Unidos al del World Trade Center. En el primer caso los periodistas informaron con todo lujo de detalles sobre el lugar de los hechos, haciendo uso indiscriminado de imágenes de cadáveres y cuerpos mutilados. En el segundo, los propios periodistas restringieron el uso de ese tipo de información en un ejercicio de autocensura.

Describir la realidad es la misión principal de los medios. Para llevarla a cabo, el periodista ha de ser lo más objetivo posible. Debe exponer los hechos tal y como han ocurrido, de forma transparente, sin olvidar que son meros administradores de un bien ajeno: el derecho de las personas a saber el qué, cómo, cuándo, dónde y por qué ocurren las cosas. El compromiso del periodista con la verdad le obliga a dar la versión más integral y rigurosa posible de la noticia. Pero este compromiso, como la mayoría de los relacionados con valores éticos, no es de aplicación literal ni tiene unos límites perfectamente perfilados, sino que está supeditado a las circunstancias que conforman cada situación. El profesional del periodismo actúa en buena medida según lo que la sociedad –su mercado- exige. En muchas ocasiones hemos sido testigos de casos en que las informaciones –especialmente en forma de imágenes- han sobrepasado los límites de la dignidad y la sensibilidad humana llegando a un extremo de morbosidad que sobrepasa cualquier referencia ética de la información.

Parece claro que, en el tratamiento del terrorismo, el periodismo necesita gozar de una cierta responsabilidad profesional. Pero la búsqueda de una ética en el tratamiento de este tema, como en el de otros, no es tarea fácil. Incluso la misma profesión del periodismo –a veces pragmática y materialista- no acoge de buen grado la tarea de definir la ética de la profesión.

Ya hemos visto además, de qué manera los medios sirven a la logística y a las necesidades económicas de la organización de la que dependen, y que la

independencia de los medios es un mito, por cuanto está sujeta a las presiones de los propietarios, de los compañeros, de la sociedad y de los publicistas. A ello hay que añadir la dificultad de realizar un reportaje objetivo dada la subjetividad que interviene en la recopilación de información y en su preparación, a causa de que normalmente las fuentes suelen ser parte interesada, y a la selección de noticias a publicar que realiza el *gatekeeper*.

En este contexto y al referirnos concretamente al tema del terrorismo, consideramos que ha de establecerse en los profesionales de la comunicación un conjunto de valores compartidos como deberes profesionales, que no es otra cosa que un código deontológico, cuyo eje central ha de ser la responsabilidad social. Este código ha de ser lo más amplio posible, en el sentido de abarcar todos los campos de la comunicación, y mostrar como preocupación primordial el respeto a la dignidad humana. Durante los últimos años la sociedad ha tomado conciencia de este problema, especialmente como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, y del peligro que representa una oferta informativa que no esté sujeta a unos criterios morales.

Al interés que muestran muchos sectores de la sociedad por que se establezcan unas reglas éticas del periodismo se suma la necesidad de hacerlo por el acelerado progreso de las nuevas tecnologías de la información. Estas reglas deben ir encaminadas a cumplir dos grandes objetivos: aproximar la ética general a la ética periodística, y mostrar la “justificación racional” de los distintos principios éticos y las visiones del hombre subyacentes a la forma de comunicar.

Desde principios del siglo XX se vienen pronunciando en este sentido una serie de autores, organizaciones e instituciones que, si bien sus decálogos no han adquirido el carácter de preceptivos en la materia, no cabe duda de que son un primer paso importante por cuanto son aceptados por una buena parte de los profesionales de los medios. A menudo, estos códigos son formulados y aprobados voluntariamente por los profesionales, pero en otros casos han visto la luz en forma de ley o decreto de un gobierno. Lo cierto es que las normas de conducta que en ellos aparecen, tanto si son nacionales como internacionales, por

tratarse de normas generales, y en algunos casos ambiguas, se prestan a muy diferentes interpretaciones.

El más antiguo de los códigos parece ser el Código de Ética periodística aprobado en la I Conferencia Panamericana de Prensa en Washington (1926). Dicho Código quedó ratificado años más tarde en la Conferencia Interamericana de Prensa de Nueva York (1950), adoptándose como “credo” de la Sociedad Interamericana de Prensa.

La Conferencia sobre la Libertad de Información celebrada en Ginebra en 1948 aprobó un proyecto de “Declaración sobre los derechos, obligaciones y prácticas que han de incluirse en el concepto de información”, que incluía algunas obligaciones morales de los profesionales de la información.

Los sindicatos de periodistas de la entonces Comunidad Europea, reunidos en Munich en 1971, adoptaron la que se conoce como “Declaración de Munich”, que en diez artículos recogía los deberes esenciales del periodista en la obtención, divulgación y comentario de acontecimientos.

Determinados organismos han dado también algunos pasos en este sentido. La Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estableció un código de ética periodística de siete puntos en la IV Reunión Consultiva de las Organizaciones de Periodistas Internacionales y Regionales celebrada en París en noviembre de 1983.

La asamblea parlamentaria de la Unión Europea adoptó hace algunos años una serie de principios éticos del periodismo para ser aplicados a la profesión en el ámbito europeo. El llamado Código Europeo de Deontología del Periodismo del Consejo de Europa recoge en veintiocho artículos, de forma amplia, los derechos y deberes del periodista y sus libertades y responsabilidades. A los efectos de este trabajo nos resulta interesante el artículo 7 de dicho Código, en el que se establece que los medios de comunicación prestan un servicio de información y, por ello, sus derechos en relación con la libertad de información están subordinados a los ciudadanos.

Los antes mencionados y algunos otros intentos de establecer un código deontológico del periodismo, no dejan de recoger unas normas excesivamente amplias de conducta, que en ningún caso detallan la ética que ha de regir la información relativa al terrorismo. Sin embargo este fenómeno es de tal trascendencia en los tiempos que corren, y tan crucial es el papel de los medios y el tratamiento que den a las informaciones con él relacionadas, que se hace necesario –a pesar de las dificultades que ello entraña- concretar las normas generales para detallar las que afecten a la información relativa al fenómeno terrorista.

Estas normas han de abarcar, en nuestra opinión, al menos los siguientes temas:

- Recursos técnicos a emplear por los medios en relación con las interferencias que puedan producir a las fuerzas antiterroristas.
- Limitaciones a las entrevistas realizadas a líderes de grupos violentos.
- Limitaciones a la difusión de información táctica que pueda perjudicar a las operaciones anticontraterroristas.
- Comunicación a las agencias anticontraterroristas de los contactos habidos por periodistas con terroristas.
- Limitaciones en la emisión de información relativa a acciones policiales.
- Limitaciones en la difusión de imágenes de las víctimas que puedan atentar contra sus derechos o los de sus familiares, o que puedan dañar la sensibilidad de las audiencias.
- Limitación de difusión de tácticas o técnicas terroristas que puedan servir de ejemplo para otros grupos violentos.
- Aspectos relativos a la coordinación y cooperación entre autoridades, instituciones y medios de comunicación.
- Limitación a la difusión de rumores, informaciones sin contrastar o noticias de carácter sensacionalista.
- Limitación en la publicación de las demandas de los grupos terroristas, especialmente cuando la fuente son los propios terroristas, o de cualquier otro elemento propagandístico.
- No sobredimensionar el espacio informativo en relación con la magnitud del acontecimiento.

- Empleo de lenguaje apropiado.
- Clara línea editorial de condena y de rechazo a las acciones terroristas o de violencia.

### **Medios, terrorismo y democracia**

En las democracias, los medios de comunicación actúan –al menos en teoría- al margen de los gobiernos. Es por ello que el discurso de las autoridades está muy condicionado por su repercusión mediática.

El sistema democrático permite al terror mucha más libertad de acción que cualquier otra forma de gobierno. Los terroristas aprovechan de la libertad de que gozan los medios en beneficio de su propia causa. Ello conduce a una de las mayores contradicciones de las democracias cual es que sus propios medios de comunicación libres se convierten en portavoces de quienes tratan de destruir el sistema que hace posible la existencia de esa prensa libre.

Teóricamente se gana libertad al aumentar el grado de información. A más información más libertad y más rica es la democracia, y eso crea a su vez la tendencia a estar mejor informado y a tratar de asimilar más cantidad de información. Pero no sólo cuenta el aspecto cuantitativo, se requiere además que la información sea rigurosa, oportuna y fiable. Se trata de que la información sea provechosa, sirva al análisis y se rija por la ética.

En los sistemas democráticos, se presupone que no existe una censura que de forma manifiesta se dedique a ocultar, mutilar o impedir la información. Esto significa que los medios de comunicación de una sociedad democrática son especialmente vulnerables a la explotación y manipulación de los terroristas.

La función social de la comunicación de masas es de enorme importancia, por cuanto no hay democracia posible sin una información completa y veraz al alcance de la ciudadanía. En las democracias, el de la información es un derecho fundamental.

Pudiera pensarse que para evitar que el terrorista haga uso de la propaganda que le dan los medios de comunicación en beneficio propio y para conseguir sus objetivos, la solución pasa por el silencio informativo total. De esta manera, la ausencia de noticias sobre el terrorismo sería su perdición. Esta fue la fórmula empleada por ejemplo en Reino Unido en los años ochenta, haciendo efectivo el planteamiento formulado por Margaret Thatcher que la mejor forma de detener el terrorismo era cortándole el “oxígeno de la publicidad”, o la que trató de utilizar la administración Bush tras el 11 de septiembre con los vídeos de Bin Laden, porque creían que contenían instrucciones codificadas para ordenar futuros ataques. Aún admitiendo que ese planteamiento fuera cierto, solamente se podría conseguir mediante un rígido sistema de censura que minaría la libertad de expresión y el derecho a la información, elementos básicos en un Estado de Derecho <sup>(172)</sup>.

Existen otras razones en contra del silencio informativo como solución al problema. Algunos autores opinan que al no encontrar eco de sus acciones, el terrorista las incrementaría en número y magnitud en busca de repercusión en la opinión pública. Otros, como Requena, apuntan otras razones como que la censura daría argumentos al terrorista para atacar al sistema democrático, se provocaría la aparición de rumores que aumentarían la angustia de la población, el terrorista acudiría a los medios de otro país y se impediría el análisis de los hechos. Esta autora propone una solución intermedia con el establecimiento de un pacto de silencio de los medios previo acuerdo con las autoridades y el *news blackout* (bloqueo informativo) en casos concretos.

El caso del secuestro del presidente de la Patronal de la República Federal de Alemania, Hans Martin Schleyer, en septiembre de 1977 por la Fracción del Ejército Rojo puede servirnos de ejemplo de adecuada cooperación entre prensa y gobierno, quienes establecieron un *news blackout* mediante el que se limitaron las informaciones que los terroristas pretendían hacer llegar al público. Se trataba, no sólo de no hacer el juego a los terroristas, sino también de preservar la información sensible que pudiera poner en juego la actividad policial. Aunque

---

<sup>172</sup> REQUENA. Op. Cit. Pg. 30.

Schleyer fue asesinado, el caso constituye un modelo a seguir desde el punto de vista informativo (<sup>173</sup>).

A la vista de lo anterior podemos concluir que, de entre las diferentes opciones para responder a la intención propagandística terrorista, la más acertada puede ser la de la información selectiva, que aporte datos sobre los movimientos terroristas sin dar publicidad a sus comunicados. O, mejor aún, la de información selectiva de calidad, que permita y propugne un análisis profundo del fenómeno terrorista sin apoyarse en elementos propagandísticos de los violentos.

Cabe la posibilidad de que el medio de comunicación simpatice con la causa terrorista o sea parte de su entramado. En este caso no sería posible poner en práctica una estrategia informativa global, capaz de neutralizar la ausencia de condena editorial, el apoyo informativo, o la creación de un clima de desprestigio y rechazo a las instituciones democráticas. Ante esta actitud de uno o más medios de comunicación solo tendría cabida la tipificación de un delito de apología del terrorismo.

## **Conclusiones**

Al entender el terrorismo como un proceso comunicativo y al comprender este proceso, podemos entender por qué y cómo vemos el terrorismo como lo hacemos, o dicho de otra forma, cómo el terrorista puede conformar la “realidad” en su audiencia.

El equilibrio entre la oferta informativa de los medios y las demandas de las audiencias depende de lo que cada parte esté dispuesta a ceder o a exigir. Es preciso colocar el fiel de la balanza entre lo justo y lo ético.

El papel adoptado por los medios en el tratamiento informativo del fenómeno terrorista puede llegar a ser un factor clave en la lucha para su erradicación. Los profesionales de los medios han de contar con la correspondiente especialización

---

<sup>173</sup> REQUENA. Op. Cit. Pg. 32.

en información sobre terrorismo que les permita dar el tratamiento adecuado a la noticia, huyendo de sensacionalismos y evitando la propaganda al grupo violento. Ello incluiría la formación relativa al lenguaje a emplear y el respeto a la víctimas. Los medios deben adoptar un papel activo en defensa de los valores democráticos y evitar ocupar una posición neutral.

Los medios deben contar con representantes en los gabinetes de gestión de crisis y personas de enlace en las operaciones antiterroristas. Estas personas –los especialistas a los que antes nos referíamos- deben conocer los planes de contingencia y los procesos de gestión de crisis.

El terrorismo constituye un “lenguaje” violento que requiere de la comunicación para poder subsistir.

La influencia social y política que tiene el terrorismo se debe en buena medida a la propaganda que los medios de comunicación ponen en sus manos.

Si el terrorismo origina repercusiones psicológicas en la sociedad, es gracias a que emplea los medios de comunicación para difundir el terror. Al terrorismo hay que combatirlo en su medio, esto es en los medios.

Tanto los profesionales de los medios como el público en general han de estar permanentemente en guardia para no ser manipulados informativamente por los terroristas.

El terrorismo es una amenaza para todas las libertades, incluida la de información. Se hace preciso un aprendizaje para hacer frente a este tipo de fenómenos. El Estado no puede convertirse en policía de los medios, sino que son estos los que deben controlar su propio ejercicio.

Los medios de comunicación, en el tratamiento del terrorismo, han de seguir las líneas básicas de objetividad, veracidad, oportunidad y pluralidad.

Las sociedades democráticas tienen que pagar una pequeña cuota de su libertad en la lucha contra el terrorismo, de manera que los medios sepan silenciar los mensajes de los terroristas, renuncien a parte de sus ganancias a cambio de no hacer propaganda a los apologistas del terror, e incluso sean una herramienta de contra-propaganda. Los medios tienen la responsabilidad de no presentar a los terroristas de la manera que estos pretenden, en todo caso han de mostrar su salvaje crueldad y la forma en que violan los derechos de los inocentes. Frente al terrorismo, ni siquiera los medios de comunicación pueden ser neutrales.

Los medios de comunicación social, aunque no tengan una responsabilidad directa en la lucha contra el terrorismo, tienen una responsabilidad moral basada en principios no escritos.

## BIBLIOGRAFÍA

- COHEN-ALMAGOR, Raphaël. Speech, Media, and Ethics. Palgrave. Nueva York, 2001.
- COHEN-ALMAGOR, Raphaël. "The terrorist's best ally". Canada journal of Communication. Vol 25. nº 2. 2000.
- GONZÁLEZ TORGA, Jose Manuel. "La radiodifusión como instrumento de lucha". Boletín Informativo del CESEDEN nº 287. Madrid, 2005.
- GRISSET, Pamala L. & MAHAN, Sue. Terrorism in Perspectiva. Sage Publications. Thousand Oaks, 2003.
- GRIVAS, Giorgios. Guerra de guerrillas. Rioplatense. Buenos Aires, 1977.
- HESS, Stephen & KALB, Marvin (Eds.). The Media and the War on Terrorism. Brookings Institution Press. Washington, D.C., 2003.
- HOFFMAN, Bruce. A mano armada. Historia del terrorismo. Espasa Calpe. Madrid, 1999.
- NACOS, Brigitte L. Terrorism and the Media. Columbia University Press. Nueva York, 1994.
- NACOS, Brigitte L. Mass-mediated terrorism. Rowman and Littlefield Publishers. Maryland, 2002.
- NORRIS, Pippa (et. al.). Framing Terrorism. The News Media, the Government, and the Public. Routledge. Nueva York, 2003.
- PALMER, Nancy (Ed.). Terrorism, War, and the Press. Harvard University. Boston, 2003.
- RAMONET, Ignacio. La tiranía de la comunicación. Editorial Debate. 4ª Edición. Madrid, 1999.
- REQUENA, Pilar. "Terrorismo y medios de comunicación". Tiempo de Paz. Nº 72, primavera 2004.
- TUMAN, Joseph S. Communicating Terror. SAGE Publications. Thousand Oaks, 2003.
- WESTPHALEN, M.H. y PIÑUEL, J.L. La dirección de Comunicación. Ediciones del Prado. Madrid, 1993.
- WILKINSON, Paul. Terrorism versus Democracy. Frank Cass Publishers. Londres, 2001.

[www.aljazeera.net](http://www.aljazeera.net)

[www.findlaw.com](http://www.findlaw.com)

[www.terrorismanswers.org](http://www.terrorismanswers.org)

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

Por Juan Orti Pérez

Como hemos visto en las páginas precedentes, doscientos años después de que aparecieran por primera vez en Francia los términos “terror” y “terrorista” y en plena era del terror global, todavía a primeros de 2005 no se cuenta con una definición de terrorismo comúnmente aceptada y adoptada por la comunidad internacional y refrendada por la Asamblea General de Naciones Unidas. Ese es el motivo de que uno de los objetivos de la Cumbre que se celebra en Madrid cuando escribimos estas líneas, fuera el de lograr un consenso en torno a una definición del concepto terrorismo que pudiera llegar a la comunidad internacional.

No ha sido así. Como ya vimos, el problema que se plantea no es solamente semántico, sino que tiene un alto contenido político y consecuencias reales sobre la lucha contra el terrorismo. De ahí que tampoco en esta Cumbre se haya podido conseguir una puesta en común. Esa dificultad de encontrar una definición única se refleja en el hecho de que no coincidan las listas de grupos terroristas de diferentes organismos o Estados. Sin ir más lejos, las listas de grupos terroristas de mayor difusión, la del Departamento de Estado norteamericano y la de la Unión Europea son diferentes: la primera incluye a Hizbollah y la segunda no, por poner un ejemplo.

Tampoco es fácil enmarcar al terrorista en una definición consensuada, siendo lo propios terroristas los interesados en que se les etiquete de una manera determinada, siempre tratando de desmarcarse de rótulos que le puedan relacionar con la delincuencia.

El terrorismo tiene sus causas y éstas son múltiples y de diferente índole, como ha quedado dicho en este trabajo. Sean cuales fueran, es preciso hacerles frente.

Es necesaria la adopción de una serie de compromisos por parte de la comunidad internacional y sobre todo voluntad política para llevarlos a cabo para lograr los medios necesarios que permitan alcanzar una seguridad lo más efectiva posible.

Los Estados deben plantear la conjunción de medidas preventivas y reactivas, que interactúen a todos los niveles en la lucha contra el terrorismo, aunque para ello haya que eliminar las tradicionales suspicacias entre distintas agencias o servicios, tanto de inteligencia como policiales.

Es preciso tomar conciencia de que la utilización de medios militares es necesaria en algunos escenarios de operaciones contraterroristas. Esta mentalización no solo debe afectar a los Estados, sino también a la opinión pública.

Uno de los asuntos principales en las agendas internacionales de los Estados ha de ser la cooperación entre ellos y entre sus servicios. Se deben adoptar medidas oportunas para garantizarla y consolidarla.

Es de suma importancia la concienciación social en el ámbito de la seguridad y la defensa. Este aspecto es imprescindible a la hora de formar una comunidad estatal con sentimiento de pertenencia y concienciación de las actividades y decisiones que dentro de este ámbito se adoptan, factor que ayudará a establecer un eficaz entramado de mecanismos preventivos con la consiguiente participación de los ciudadanos. Cada ciudadano debe formar parte de la gran maquinaria de la lucha antiterrorista.

El terrorismo constituye un crimen contra la humanidad y existe el derecho a defenderse de él, siempre dentro de determinadas normas morales y jurídicas, tanto en la elección de los objetivos como de los medios. Sería conveniente que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recopilara en un documento los supuestos terroristas ante los que inevitablemente debiera intervenir, adoptando todas las medidas necesarias y sin que cupiera el derecho de veto, con el fin de salvar determinadas lagunas existentes en este sentido.

Todas las organizaciones especializadas, sean locales, regionales o internacionales deben hacer frente en el marco de una estrategia global coordinada a esa amenaza también global que es el terrorismo internacional. Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Unión Europea y Organización de Seguridad y Cooperación en Europa pueden y deben desarrollar un papel importante coordinando e integrando misiones en apoyo de esfuerzos nacionales o bilaterales, siempre bajo el manto jurídico y el liderazgo de Naciones Unidas y combinando medidas legales, policiales, educativas, culturales, económicas y militares.

Sería deseable la especialización de estas organizaciones en concordancia con sus capacidades para la lucha contra el terrorismo. Esto puede significar algún ajuste en sus respectivas estructuras orgánicas y en su funcionamiento.

Para poder controlar la distorsión de la sociedad islámica respecto al hecho religioso y así reaccionar de cara al terrorismo islamista será preciso actuar desde el ámbito interno en el que éste se genera. Para ello será necesaria una profunda revolución en el pensamiento islámico, por medio de la acción de los sectores religiosos moderados, la tarea intelectual y el respaldo político, hasta el extremo de que sea una reforma más fuerte que los efectos de la manipulación de los islamistas rigoristas. Las esferas del poder deben orientar la comunicación social, desde las mezquitas a los medios, incidiendo en la educación, favoreciendo los discursos tolerantes y evitando la propaganda fundamentalista. Se trata de ofrecer un mensaje alternativo.

Es preciso crear una esperanza de futuro terrenal que reemplace, o al menos ponga en su sitio para el creyente, a la búsqueda de compensación espiritual. Mientras la población se encuentre desasistida en sus necesidades básicas, seguirán recurriendo a la solidaridad de la mezquita. Por tanto, muchos jóvenes seguirán siendo terreno abonado para la implantación del fundamentalismo. De la misma forma, los índices elevados de desempleo contribuyen a la fragilidad social que es bien aprovechada por los encargados de la captación y adoctrinamiento de los mártires.

La intervención internacional será fundamental para impulsar la democracia, siempre que esto no se realice por la fuerza, ya que ésta solo contribuye a nuestro juicio a la radicalización islamista. Sólo habrá democracia, si es una “democracia desde dentro”.

El fortalecimiento de los sistemas democráticos, acompañado del desarrollo económico, deberá asumir que el mundo musulmán, nunca se “desislamizará” por muy alto que sea el grado de progreso. Este progreso podrá contribuir al desarrollo de la sociedad, impulsando la educación y participación en el ámbito político, facilitando así la búsqueda de fórmulas intermedias tolerantes y compatibles con una política democrática y con la aplicación del islam.

Será preciso asumir también el respeto de la soberanía interna de los Estados y sus dirigentes, al margen de los intereses de la política internacional. Sólo así se podrán crear medidas de confianza con el fin de colaborar de forma común en la lucha contra el terrorismo con medidas proporcionadas y adecuadas, a través de los propios gobiernos musulmanes, no contra ellos.

El terrorismo constituye un “lenguaje” violento que requiere de la comunicación para poder subsistir. En buena medida podemos entenderlo y combatirlo si lo analizamos como un proceso comunicativo y estudiamos detenidamente dicho proceso.

Por tal motivo, el papel adoptado por los medios en el tratamiento informativo del fenómeno terrorista puede llegar a ser un factor clave en la lucha para su erradicación. Hay que luchar contra el terrorismo en su medio, de ahí la importancia de contar con los medios de comunicación social para combatirlo. Para ello es fundamental que los profesionales de los medios cuenten con la debida especialización en información sobre terrorismo para dar el tratamiento adecuado a la noticia, huyendo de sensacionalismos y evitando la propaganda al grupo violento.

Las sociedades democráticas tienen que pagar una pequeña cuota de su libertad en la lucha contra el terrorismo, de manera que los medios sepan silenciar los

mensajes de los terroristas, renuncien a parte de sus ganancias a cambio de no hacer propaganda a los apologistas del terror, e incluso sean una herramienta de contrapropaganda. Los medios tienen la responsabilidad de no presentar a los terroristas de la manera que estos pretenden, en todo caso han de mostrar su salvaje crueldad y la forma en que violan los derechos de los inocentes. Frente al terrorismo, ni siquiera los medios de comunicación pueden ser neutrales.

Los medios de comunicación social, aunque no tengan una responsabilidad directa en la lucha contra el terrorismo, tienen una responsabilidad moral basada en principios no escritos.

Lo que parece claro es que el mundo se adentra –a causa del terrorismo- en una fase novedosa de su historia, más llena de incertidumbres y quizás de peligros que ninguna de las anteriores, y carente de factores de disuasión que obliguen a un equilibrio aunque sea inestable.

En los años setenta el concepto de armas de destrucción masiva pertenecía al ámbito de la ficción. Hoy son técnicamente viables y su empleo practicable. Constituyen una poderosa herramienta de terror en manos de los más pobres. Pero la amenaza del terrorismo en las próximas décadas no tiene por qué reducirse exclusivamente al ámbito bacteriológico, nuclear o químico. Nada hace pensar que deje de existir el terrorismo nacionalista de corte tradicional, o el neofascista de extrema derecha, o el emanado de la radicalización de los movimientos ecologistas o antiglobalización.

Una de las vías para atacar las causas del terrorismo es la de conseguir que mejoren las condiciones sociales en el mundo árabo-musulmán.

Lamentablemente, el terrorismo continuará mientras haya conflictos y, hoy por hoy, es inimaginable un mundo sin conflictos. Es precisamente el conflicto árabe-israelí el de mayor incidencia en la estabilidad mundial. Occidente ha de darse cuenta de la importancia que tiene la resolución definitiva de este conflicto para la paz en el mundo y cada país ha de asumir las responsabilidades que le

correspondan al respecto, aunque ello suponga hacer concesiones del tipo que sean.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. GREGORIO LÓPEZ IRAOLA  
*Teniente General del Ejército de Tierra (DEM) (Reserva).*  
*Diplomado en Altos Estudios Internacionales.*

*Coordinador:* D. JUAN ORTI PÉREZ  
*Teniente coronel de Infantería de Marina (DEM) .Profesor del CESEDEN*  
*Máster en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario*  
*<<General Gutiérrez Mellado>>*

*Vocales:* D.<sup>a</sup> JULIA PULIDO GRAJERA  
*Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración.*  
*Especialidad en Relaciones Internacionales.*  
*Investigadora del Instituto Universitario <<General Gutiérrez Mellado>>.*

D. ROMUALDO BERMEJO GARCÍA  
*Doctor en derecho.*  
*Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de León*

D. JUAN CARLOS VILLAMÍA UGARTE  
*General de brigada del Ejército de Tierra (DEM).*  
*Director del Gabinete Técnico del Secretario General.*  
*De Política de Defensa.*

D.<sup>a</sup> MARÍA DOLORES ALGORA WEBER  
*Profesora en Historia Contemporánea*  
*Profesora de Relaciones Internacionales y de Historia Contemporánea*  
*en la Universidad San Pablo-Centro de Estudios Universitarios.*  
*Máster en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario*  
*<<General Gutiérrez Mellado>>.*

<p><b>Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación</b></p>
--