

LA INCIDENCIA DE LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE EN EL TERRORISMO INTERNACIONAL

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

I. ANÁLISIS DEL TERRORISMO INTERNACIONAL: 1. *Tendencias generales del terrorismo internacional.* 2. *Conceptualización politológica del terrorismo.*- II. LA RESPUESTA INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: 1. *Las concepciones dominantes de la política antiterrorista.* 2. *Posibilidades y limitaciones de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.*- III. LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: 1. *Analogías y diferencias de los atentados del 11 de Septiembre con las formas precedentes del terrorismo internacional.* 2. *Efectos directos de los atentados del 11 de Septiembre en la cooperación internacional antiterrorista.*

I. ANÁLISIS DEL TERRORISMO INTERNACIONAL

Junto a la denominada guerra subversiva, una de las formas de conflictos armados que más ha proliferado durante las últimas décadas es la del terrorismo. Este no es un fenómeno nuevo, pues la violencia terrorista adquirió cotas importantes durante el último cuarto del siglo XIX y en el período de entreguerras. En ambas etapas el terrorismo, nacional e internacional, constituyó un síntoma más que una verdadera causa. En efecto, este tipo de conflictividad violenta preludeó y acompañó los importantes procesos de crisis y cambio político, económico e ideológico que experimentó la sociedad internacional y muchos de los países que formaban parte de ella durante la primera mitad del siglo XX.

Surge así una primera consideración sobre las raíces o causas del terrorismo, a saber: el terrorismo civil se encuentra directamente asociado a procesos de cambio estructural, en los que algunos sectores mantienen fuertes expectativas de transformaciones radicales del sistema

imperante, mientras que otros tratan de impedir las inevitables transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales.¹

1. Tendencias generales del terrorismo internacional

En cualquier caso, 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 fenómeno².

Para limitar, en la medida de lo posible, las especulaciones definitorias resulta imprescindible realizar una primera aproximación a partir de las características que se desprenden de los datos empíricos. No obstante, conviene subrayar que esta aproximación debe realizarse con una notable modestia intelectual ya que el terrorismo internacional, tal y como existe en la actualidad, es un fenómeno del que todavía se desconocen muchas de sus

¹Esta relación múltiple entre cambio estructural; expectativas insatisfechas; deslegitimación de la autoridad y violencia política en general, y terrorista en particular, es sostenida por numerosos autores aunque existen muy pocos estudios empíricos que la hayan abordado y sus conclusiones no resultan, todavía, definitivas. Entre los autores que sustentan la relación entre cambio estructural y terrorismo figuran: TANTER, R.; MIDLARSKY, M., <<A Theory of Revolution>>, *Journal of Conflict Resolution*, núm. 11, 1967, pp. 264-280. WARDLAW, G., *Political Terrorism*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1984, traducción de Fernando Cano Morales, *Terrorismo político. Teoría, táctica y contramedidas*, ed. Ediciones Ejército, Madrid, 1986, pp. 74-77. WILKINSON, P., *Political Terrorism*, ed. Macmillan Press Ltd., Londres, 1973, traducción de Waldo Leirós, *Terrorismo político*, ed. Felmar, Madrid, 1976, pp. 66-68.

Entre los trabajos empíricos que conocemos merecen citarse: CEBOTAREV, E. A.; NEF, J., <<El fenómeno terrorista: una perspectiva global y algunas consideraciones empíricas y teóricas>>, VARAS, A. (ed.), *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, pp. 69-89. MARINOVIC, M. M., *Hipótesis del terrorismo. Una metodología de análisis aplicada al caso chileno (1983-1986)*, ed. Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1987. RINGQUIST, D., <<A Longitudinal Analysis of the Correlations of Political Violence and Development: The Case of the Former French Colonies>>, HAN, H. H. (ed.), *Terrorism, Political Violence and World Order*, ed. University Press of America, Boston, 1984, pp. 667-680.

²Según la referencia de Laqueur, el número de definiciones de terrorismo realizadas entre 1931 y 1981 y censadas por Schmid sumaban 109, a las que cabría agregar otra docena formulada con posterioridad. Una de las definiciones más sencillas que conocemos es la aportada por Bouthoul y Carrère, para quienes el terrorismo constituye <<un conjunto de acciones indirectas y puntuales orientadas a obtener un resultado político por un efecto de terror>>. BOUTHOU, G.; CARRÈRE, R., *Le défi de la guerre, 1740-1974*, ed. Presses Universitaires de France, París, 1976, p. 114. LAQUEUR, W., <<Reflections on Terrorism>>, *Foreign Affairs*, Fall 1986, p. 88.

causas, motivaciones, pautas de evolución y consecuencias. En buena medida, esta ignorancia se debe a la ausencia de unas datos estadísticos abundantes y suficientemente fiables para poder fundamentar en ellos hipótesis de investigación más sólidas que las generalidades y especulaciones, muchas de ellas interesadas, que han venido dominando la literatura especializada ³.

Entre las principales fuentes estadísticas disponibles, figuran los trabajos de Mickolus y los informes anuales sobre terrorismo realizados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Las principales deficiencias que se pueden apreciar en ambas fuentes documentales y que, forzosamente, obligan a relativizar su fiabilidad, son dos: los discutibles criterios empleados para censar los actos de violencia como actos terroristas y la concentración en el terrorismo civil excluyendo así tanto el terrorismo de Estado como el terrorismo de los grupos paraestatales (escuadrones de la muerte, etc.). Aunque ambos condicionamientos son importantes y limitan el valor de los datos recogidos,⁴ ambas fuentes nos permiten realizar un análisis estructural del fenómeno del terrorismo que resulta necesario para comprender su dimensión estratégica y evaluar correctamente su importancia en el marco general de la sociedad internacional.

Hecha esta observación preliminar, que nos parecía ineludible desde el más elemental rigor metodológico, concentraremos nuestro análisis en cuatro aspectos del terrorismo internacional: su evolución cuantitativa a lo largo del período 1968-2000, las características

TACKRAH, R., <<Terrorism:A Definitional Problem>>, WILKINSON, P., STEWART, A. M. (eds.), *Contemporary Research on Terrorism*, ed. Aberdeen University Press, Aberdeen, 1987, pp. 24-44.

³ Particularmente interesantes, por su posición crítica a las "aportaciones" teóricas realizadas por los expertos en terrorismo son los trabajos de: HERMAN, E. S., O'SULLIVAN, G., <<Terrorism as Ideology and Cultural Industry">>, GEORGE, A. (ed.), *Western State Terrorism*.,ed. Routledge Chapman & Hall Inc., Nueva York, 1991, pp. 39-75. GEORGE, A., <<The Discipline of Terrorology>>.,GEORGE, A.(ed.), *op. cit.*, pp. 76-101.

⁴ Las discrepancias cuantitativas entre las distintas fuentes estadísticas utilizadas pueden ser muy apreciables. Así, para el período comprendido entre 1973 y 1982, el Informe Anual del Departamento de Estado de 1982 contabiliza 6.473 actos terroristas, mientras que si utilizamos otras fuentes para ese mismo período, como se aprecia en la tabla estadística nº 1, el número total de actos terroristas oscila entre 3.138 y 4.420.

operativas de los actos terroristas, la distribución geopolítica y, por último, el grado de victimización que provocan.

A) Evolución de los actos terroristas internacionales

Al contemplar la evolución cuantitativa experimentada por las actividades terroristas internacionales tres evidencias destacan inmediatamente. La primera corresponde al escaso alcance estadístico de las actividades terroristas si se compara con la delincuencia criminal común y otras formas de violencia social (manifestaciones; huelgas, etc.). En segundo lugar, la tendencia general sigue un patrón cíclico, común a la mayoría de los fenómenos sociales (campana de Gauss), con una fase de crecimiento, un punto álgido que se alcanza en 1987 y una fase de reducción que llega hasta finales de la década de los 90. Finalmente, la evolución del terrorismo internacional a lo largo del tiempo no es uniforme ni constante, pues se puede apreciar un persistente carácter cíclico con carácter interanual. En efecto, a los años de aumento en el número de actos terroristas les suceden otros en los que éstos decrecen. Esta alternancia coyuntural se mantiene durante todo el período analizado y complementa la dimensión cíclica de la tendencia a largo plazo, aunque todavía no se ha logrado dar una explicación causal satisfactoria sobre su naturaleza y persistencia.⁵

⁵ Conviene destacar que puesto que los datos estadísticos reunidos abarcan un período de más de tres décadas, las conclusiones generales que se infieren de ellos afectan a la dimensión estructural del fenómeno terrorista, pues trascienden las influencias particulares que se dan a corto plazo o en un determinado año. Así, por ejemplo, en 1978 el aumento está directamente asociado a la revolución chiita en Irán o en 1985 a las guerras del Líbano y del Golfo (Irán-Irak).

TABLA ESTADÍSTICA Nº 1

NUMERO DE ACTOS TERRORISTAS INTERNACIONALES 1968-2000.

AÑOS	Nº ACTOS -CIA-	Nº ACTOS -Y -CORPORATION-	Nº ACTOS -OTRAS FUENTES-	AÑOS	Nº ACTOS -OTRAS FUENTES-
1968	111	35	123 (a)	1985	635 (b)
1969	166	51	179 (a)	1986	612 (b)
1970	282	101	344 (a)	1987	665 (b)
1971	216	52	301 (a)	1988	605 (b)
1972	269	84	480 (a)	1989	375 (b)
1973	275	163	340 (a)	1990	437 (b)
1974	382	153	425 (a)	1991	565 (b)
1975	297	89	342 (a)	1992	363 (b)
1976	413	151	455 (a)	1993	431 (b)
1977	279	143	419 (b)	1994	322 (b)
1978	---	---	530 (b)	1995	440 (b)
1979	---	---	434 (b)	1996	296 (b)
1980	---	---	499 (b)	1997	304 (b)
1981	---	---	489 (b)	1998	274 (b)
1982	---	---	487 (b)	1999	392 (b)
1983	---	---	497 (b)	2000	423 (b)
1984	---	---	565 (b)		

Fuentes: CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *International Terrorism*, 1979, Washington, 1980, pp. XIII-XXX.

JENKINS, B. M., <<International Terrorism: Trends and Potentialities>>, *Journal of International Affairs*, vol. 32, núm. 1, 1978, pp. 114-123. (a) MICKOLUS, E. F., *Transnational Terrorism. A Chronology events (1968-1979)*, Westport, 1980.

(b) UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1996*, Washington, 1997. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 2000*, Washington, 2001

Cabe formular como hipótesis más sólida que el flujo y reflujo de los actos terroristas puede deberse a la dialéctica entre las estrategias terroristas y las políticas antiterroristas desarrolladas por los gobiernos. A cada ola de actuaciones terroristas le sucedería, en los años siguientes, una reacción de medidas legales, policiales y judiciales de carácter represivo y/o preventivo que propiciarían una reducción cuantitativa del terrorismo internacional. Esta hipótesis resulta, en principio, bastante consistente con el objetivo de la estrategia terrorista que pretende desencadenar una espiral de acción-represión que desacredite socialmente y termine por desarticular el sistema político imperante (estrategia del desistimiento), además de corresponder fielmente a la evidencia de la debilidad intrínseca que poseen las organizaciones terroristas para mantener de forma permanente un enfrentamiento violento contra los Estados.

B) Características operativas de las organizaciones terroristas

Si nos fijamos ahora en las formas de actuación terrorista, constatamos la neta superioridad de los actos que provocan un alto grado de destrucción y víctimas pero que entrañan un escaso riesgo personal para los propios terroristas. El hecho de que los atentados con bombas, explosivos, incendios o bombas incendiarias supongan entre el 40 y casi el 80 % de la totalidad de actos terroristas corrobora esta interpretación.

Frente a estos porcentajes, el peso de los ataques armados o los secuestros, actividades que por su naturaleza exigen un mayor y más directo peligro personal para los terroristas además de requerir una importante logística para garantizar el éxito de este tipo de atentados, resulta muy poco significativo, ya que no alcanza la cuarta parte del total de las actividades terroristas.

TABLA ESTADÍSTICA Nº 2.-

NATURALEZA DE LOS ACTOS TERRORISTAS INTERNACIONALES (1968-1996)

TIPOS DE ACTOS	Media 1968-77 (%)	1981 (%)	1986 (%)	1991 (%)	1996 (%)
EXPLOSIVOS Y BOMBAS	51,9	41,2	56,5	61,8	39,2
INCENDIOS Y BOMBAS INCENDIARIAS	11,8	-----	15,2	16,9	34,4
ATAQUES ARMADOS	3,9	3,5	-----	13,3	13,2
SECUESTROS Y SECUESTRO AÉREOS	11,8	12,1	6,7	5,2	10,2
OTROS	20,6	43,2	21,6	2,8	3,0

Fuentes: MICKOLUS, E. F., *Transnational Terrorism. A Chronology Events (1968-1979)*, Westport, 1980. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1996*, Washington, 1997.

Ello demuestra que la estrategia terrorista aspira, con frecuencia inútilmente, a provocar una escalada de violencia a través de la espiral acción-represión para alcanzar el umbral propio de los conflictos armados para los que, sin embargo, carecen de recursos, preparación y organización. Probablemente ello explica que algunas organizaciones terroristas hayan optado preferentemente por una estrategia de atentados indiscriminados, con el mayor número de víctimas posibles entre la población, con la evidente intencionalidad de generar una reacción antiterrorista de carácter también indiscriminado que acelere la desestabilización y deslegitimación del régimen político y económico imperante.

TABLA Nº 3
ACTOS TERRORISTAS CON BOMBAS Y ASALTOS CON MAS DE 100 VICTIMAS
(1979-1998)

Año	Descripción de los actos terroristas	Nº Víctimas
1979	Atentado en un cine iraní de Arson	477
1983	Bomba en el acuartelamiento de los marines de Estados Unidos en Líbano	241
1983	Explosión de una bomba en el vuelo de la Gulf Air 737 (Bahrein)	112
1985	Bomba en el vuelo de Air India 747 sobre el Atlántico	329
1987	Coche bomba en una estación de Sri Lanka	113
1988	Bomba en el vuelo 103 de Pan Am sobre Lockerbie	270
1989	Bomba en un DC 10 del vuelo la francesa UTA	171
1989	Bomba en el vuelo de la colombiana Avianca 727 (Bogotá)	107
1993	Una campaña de una hora bombas en Bombay	235
1995	Explosión en un edificio federal de la ciudad de Oklahoma	168
1997	Masacre en la provincia argelina de Relizane atribuida al GIA	412
1998	Coche bomba en Kenia atribuido a Bin Laden	213

Fuente: http://www.undcp.org/terrorism_high_casualty.htm

C) La distribución geopolítica del terrorismo internacional

En el análisis por áreas regionales debemos destacar que a lo largo del período 1968-2000, se han producido significativas variaciones en las actividades terroristas a lo largo del tiempo. Aunque en términos generales, destacan las áreas de Europa Occidental y América del Norte, Oriente Medio y América Latina como aquellas en las que se ha concentrado la mayoría de los atentados, resulta igualmente evidente que no hay una preponderancia clara de ninguna de ellas a lo largo de todo el período analizado.

En efecto, mientras la actividad terrorista en América Latina y Asia ha ido en aumento durante la década de los 90, en Oriente Medio ha decrecido en los últimos años después de haber alcanzado sus cotas más elevadas a mediados de los ochenta. Estos datos cuestionan seriamente la hipótesis de que ciertas áreas geopolíticas o culturales, como el mundo árabe o musulmán, resultan especialmente proclives al terrorismo frente a otras, especialmente el

mundo occidental, que serían reacias al mismo. Semejantes formulaciones ignoran la evidencia de la importancia del terrorismo en Europa Occidental o América Latina.

La ausencia de unas pautas estadísticas claras en cuanto a la adscripción del terrorismo internacional a determinadas regiones políticas o a ciertas áreas definidas con criterios económicos o culturales, nos indican claramente que las relaciones de causalidad del terrorismo resultan mucho más complejas y variadas que la naturaleza política de los Estados, su grado de desarrollo o sus características religiosas, étnicas o lingüísticas.

TABLA ESTADÍSTICA N° 4.-

DISTRIBUCION GEOPOLITICA DE LOS ACTOS TERRORISTAS INTERNACIONALES (1973-2000).

REGIONES	Media 1973-82 (%)	1985 (%)	1990 (%)	1995 (%)	2000 (%)
AFRICA SUBSAHARIANA	3,6	5,2	11,4	2,3	13
ASIA	5,1	5,2	21,0	3,6	23,2
EUROPA OCCIDENTAL Y AMERICA DEL NORTE	46,1	28,4	17,0	61,9	7,1
EUROPA ORIENTAL / EURASIA	1,3	0,3	1,0	1,1	7,3
AMERICA LATINA	19,6	15,2	35,6	20,9	45,6
ORIENTE MEDIO Y MAGREB	21,6	45,7	12,8	10,2	3,8
OTRAS REGIONES /TRANSREGIONALES	2,7	0	1,2	0	0

Fuentes: MICKOLUS, E. F., *Transnational Terrorism. A Chronology Events (1968-1979)*., Westport, 1980. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1996*, Washington, 1997. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 2000*, Washington, 2001.

D) El grado de victimización provocado por el terrorismo internacional

El estudio de los efectos del terrorismo a partir del grado de victimización confirma la hipótesis que avanzábamos. En efecto las las organizaciones terroristas poseen en la práctica una limitada capacidad de violencia y victimización, que está muy lejos de equipararse a la que se produce en los conflictos armados.⁶ Esta limitada capacidad de provocar un umbral de violencia verdaderamente significativo que caracteriza al terrorismo, contrasta con la desproporcionada influencia política que posee.

TABLA ESTADÍSTICA Nº 5.-

VICTIMIZACION PROVOCADA POR EL TERRORISMO INTERNACIONAL (1968-2000)

VICTIMAS	1968-77 (*)	1981 (**)	1986 (**)	1991 (**)	1996 (**)	2000 (**)
MUERTOS	1.695	173	576	87	311	405
HERIDOS	4.773	836	1.708	233	2.652	791

Fuentes: MICKOLUS, E. F., *Transnational Terrorism. A Chronology Events (1968-1979)*, Westport, 1980. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1982*, Washington, 1983. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1991*, Washington, 1992. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 2000*, Washington, 2001.

Observaciones: (*) Datos obtenidos del estudio de Mickolus. (**) Datos extraídos de los Informes anuales del Departamento de Estado. Hemos recurrido a ellos habida cuenta de que el trabajo de Mickolus, no abarcaba estos años.

⁶ Durante las guerras balcánicas, las matanzas de Vukovar o Srebrenica provocaron en unos pocos días más muertos que durante décadas de actividad terrorista internacional. Esta reflexión se podría aplicar a los conflictos armados en Argelia, Colombia, Afganistán, Sierra Leona, etc.

El hecho de que durante la década 1968-1977 los 3.329 actos terroristas estudiados por Mickolus sólo provocasen 1.695 muertos y 4.773 heridos, demuestra el escaso riesgo real que ocasiona el terrorismo⁷. En otras palabras, la verdadera amenaza terrorista para la estabilidad de los Estados y las sociedades no procede sólo, y ni tan quiera de forma predominante, de su violencia sino de la relevancia política que las autoridades, los medios de comunicación y la población concedan a las amenazas de los grupos terroristas, con el consiguiente grado de desvertebración del orden social que ello puede llegar a provocar.

TABLA ESTADÍSTICA Nº 6.

ATENTADOS TERRORISTAS SEGÚN PERFIL DE LAS VÍCTIMAS (1973-1996)

GRUPOS DE VICTIMAS	1973-82 (%)	1985 (%)	1990 (%)	1996 (%)
REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES	3,7	9,6	7,5	8,8
HOMBRES DE NEGOCIOS	22,2	23,8	10,9	17,6
DIPLOMATICOS	39,4	9,5	7,9	8,8
MILITARES	9,1	7,0	8,4	7,2
PARTICULARES	18,0	19,6	(*)---	(*)----
OTROS	7,6	30,5	65,3	57,6

Fuentes: UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1982*, Washington, 1983. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1991*, Washington, 1992. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 1996*, Washington, 1997.

⁷ En Italia, un país donde el terrorismo de todo signo alcanzó cotas importantes durante los años setenta y comienzos de los ochenta, los datos de victimización confirman esta idea. Según Padovani, las estadísticas aportadas por el Ministerio del Interior arrojan los siguientes resultados: 1969 a 1982 (Primer Semestre), muertos: 375 personas, heridos: 1.075 personas. PADOVANI, M., *Vivre avec le terrorisme*, ed. Calmann-Lévy, París, 1982, traducción de Enrique Sordo, *Vivir con el terrorismo*. ed. Planeta, Barcelona, 1983, p. 219

Observaciones: Los apartados con (*) carecen de porcentajes debido a la modificación, introducida en 1987, en los criterios de clasificación empleados por los Informes del Departamento de Estado. Desde entonces, se incluyen a las víctimas particulares en el epígrafe de "Otros". Ello explica, en buena medida, el auge experimentado por este epígrafe durante los últimos años.

Si analizamos ahora los actos terroristas en función del perfil de las víctimas, podemos comprobar que la mayoría han afectado a ciudadanos particulares, lo que confirma la naturaleza indiscriminada de tales atentados y resulta consistente con la hipótesis de la de los grupos terroristas, pues no en vano afectan al grupo social más vulnerable. Junto a ellos, los empresarios y hombres de negocios siguen constituyendo un objetivo preferente del terrorismo al configurar una de las principales fuentes de captación de recursos financieros para mantener la estrategia terrorista.

En cambio, los atentados contra el personal diplomático, los funcionarios gubernamentales o los militares, cuyo evidente valor simbólico los hizo blancos idóneos de algunas significativas acciones terroristas en décadas pasadas, han experimentado una importante reducción. La implantación de rigurosas medidas de seguridad en las misiones diplomáticas y centros gubernamentales (civiles y militares), unido a la adopción de ciertas normas internacionales, como la Convención para la prevención y represión de las infracciones contra las personas que gozan de una protección internacional ,incluidos los agentes diplomáticos, adoptada en Nueva York el 14 de Diciembre de 1973 o la Convención contra la toma de rehenes, aprobada en Nueva York el 17 de Diciembre de 1979, contribuyen a explicar el limitado alcance de la actividad terrorista contra estos colectivos. La eficacia de la estrategia terrorista en estos casos está muy lejos de ser la necesaria para alcanzar los objetivos y aspiraciones declaradas por los propios grupos terroristas ⁸.

⁸ "Por medio de acciones apropiadas, la guerrilla debe dejar muy claro que sus ataques se dirigen, por principio, contra todas las instituciones del enemigo de clase, todos los puestos de administración y de policía, contra todos los centros directivos de los trusts, pero también contra los altos funcionarios de dichas instituciones, contra jueces, directores, etc.;dejar muy claro que la guerra se llevará hasta los barrios residenciales de los

2. Conceptualización politológica del terrorismo

El estudio de la evolución del terrorismo internacional durante las últimas décadas, nos permite desentrañar algunos sus aspectos más significativos. Todo esfuerzo de conceptualización de esta forma de violencia debe tenerlos presente. Podemos definirlo como <<una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas>>⁹.

De acuerdo con esta definición del terrorismo, podemos destacar sus principales elementos: a) Es una estrategia de relación política; b) esa estrategia se constituye a partir de la combinación de la violencia y las amenazas de violencia; c) se lleva a cabo por un grupo organizado; d) tiene como finalidad inmediata provocar un sentimiento de terror o inseguridad extrema; e) en una colectividad no beligerante y f) el objetivo último de esta estrategia es facilitar la consecución de las demandas de la organización que la practica.¹⁰

1.-El terrorismo es una estrategia de relación política.

señores." GRUPO BAADER-MEINHOF, *El moderno Estado capitalista y la estrategia de la lucha armada*, 2ª edición, ed. Icaria, Barcelona, 1981, p. 62

⁹ CALDUCH, R., *Dinámica de la sociedad internacional*, ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1993, p. 327. Esta definición responde a criterios politológicos antes que jurídicos, por considerarlos más apropiados para una descripción del fenómeno. No obstante, la problemática definitoria del terrorismo desde el ángulo del derecho, interno o internacional, resulta tan confusa y difícil como desde el terreno de la ciencia política. Una de las principales fuentes de dificultad para unificar los criterios jurídicos de definición del terrorismo es el excesivo énfasis en recurrir a la tipificación delictiva mediante la técnica de enumeración de los actos y circunstancias objetivas, marginando o subestimando otros aspectos como las motivaciones políticas. Para una referencia exhaustiva a las diversas definiciones legales del terrorismo, véanse: ALMOND, H. H., <<Limits and Possibilities of International Regulations of Terrorism>>, HAN, H. H. (ed.), *op. cit.*; pp. 493-511. COLIN, J. P., <<Les États et la violence>>, *Politique Étrangère*, vol. 43, nº 1, 1978;págs. 87-114. GUILLAUME, G. <<Terrorisme et Droit International.>>, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. III, 1989; pp. 295-307.

¹⁰ Los elementos de nuestra definición son coincidentes con los destacados por Wilkinson como principales características del terrorismo: << 1) it is premeditated and designed to create a climate of extreme fear; 2) it is directed at wider target than the immediate victims; 3) it inherently involves attacks on random or symbolic targets, including civilians; 4) it is considered by the society in which it occurs as 'extra-normal', that is in the literal sense that it violates the norms regulating disputes, protest and dissent; 5) it is used primarily, though not exclusively, to influence the political behaviour of governments, communities or specific social groups.>>, WILKINSON, P., <<The Media and Terrorism: A Reassessment>>, *Terrorism and Political Violence*, vol. 9, nº 2, Summer, 1997, p. 51.

Sean cuales sean las causas, las motivaciones y el contexto en el que surge y se desenvuelve el terrorismo, éste debe ser considerado una estrategia. Ello significa, en primer término, la existencia de una planificación de las actividades terroristas previa a su ejecución y, por tanto, excluye aquellas actuaciones o situaciones puramente espontáneas o accidentales. Por ejemplo, un accidente nuclear, civil o militar, puede provocar una situación de pánico o terror en la población idéntica a la que produzca la acción de un grupo terrorista contra unas instalaciones nucleares, pero a nadie se le oculta que ambos fenómenos son claramente diferentes¹¹.

Además, en la medida en que esta estrategia contempla una relación, ésta exige una serie de interacciones o acciones recíprocas e interdependientes entre los terroristas y los destinatarios de sus actos, que marca una clara diferenciación entre el acto de terror, que siempre es aislado u ocasional, y el terrorismo. Por otra parte, la interdependencia entre los ejecutores terroristas y los destinatarios de sus atentados, necesariamente debe ser contemplada en el diseño de la estrategia terrorista. En otras palabras, la estrategia terrorista debe considerar y planificar no sólo las acciones que deben realizarse sino también las reacciones que ocasionarán en los restantes actores que participen de esta misma relación (víctimas, fuerzas de seguridad, fuerzas políticas, medios de comunicación, etc.)

Pero el terrorismo no constituye cualquier forma de relación violenta, es una relación específicamente política. La naturaleza política del terrorismo no resulta sólo, o primordialmente, de sus móviles u objetivos sino del hecho mismo de que constituye una forma de relación que altera sustantivamente el orden de convivencia y las normas básicas de

¹¹.-Sobre los riesgos y consecuencias del empleo por grupos terroristas de armas de destrucción masiva, véanse: LEVENTHAL, P.; ALENXANDER, Y., *Nuclear Terrorism. Defining the Threat.*, ed. Pergamon-Brassey's International Defense Publishers Inc., Washington, 1986. *Ibíd. Preventing Nuclear Terrorism*, Edit. Lexington Books, Lexington, 1987. MULLEN, R. K., <<Mass Destruction and Terrorism>>, *Journal of International Affairs*; vol. 32, nº 1, 1978; pp. 63-89. WARDLAW, G., *op. cit.*, pp. 69-74. *II Toward a National Strategy for Combating Terrorism. Second Annual Report to the President and the Congress of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism involving Weapons of Mass Destruction*, 15 December 2000.

conducta social y, en consecuencia, incide en la esencia misma de la política cuya función última es la instauración y el mantenimiento de una determinada organización de la sociedad.

Desde esta perspectiva, el terrorismo puede o no ser legalizado, sobre todo el terrorismo de Estado, y siempre será justificado políticamente por sus autores, pero sólo en condiciones de grave opresión o anarquía en una sociedad llegará a ser legitimado por ésta. Cuando tales circunstancias se producen, el terrorismo experimenta una escalada de violencia hacia la guerra civil, habitualmente de carácter subversivo, convirtiéndose en un fenómeno real y conceptualmente diferente.¹²

2.-Es una estrategia que combina la violencia y las amenazas de violencia.

La estrategia terrorista es, por su propia naturaleza, una estrategia de la impotencia o del desistimiento.¹³ En efecto, la estrategia terrorista más que provocar ciertos cambios o imponer un determinado sistema político aspira a impedir una respuesta o movilización política de la sociedad, ya sea favorable o contraria al régimen imperante. Esta limitación de la estrategia terrorista se debe, principalmente, a la inferioridad de medios humanos, materiales, financieros y/o legales que las organizaciones terroristas poseen para realizar la escalada y generalización del conflicto violento que sostienen. En otras palabras, los terroristas no

¹² MERARI, A., <<Terrorism as a Strategy of Insurgency>>, *Terrorism and Political Violence*, vol. 5, nº 4, Winter 1993, pp. 213-251.

¹³ Esta idea aunque es poco destacada por los autores, resulta esencial para comprender la verdadera naturaleza del terrorismo. Como ha señalado Berry: <<Terrorismo es una estrategia del débil. Si quienes buscan debilitar una odiada autoridad política fuesen fuertes, no tendrían que emplear el terrorismo como su principal estrategia puesto que el éxito del terrorismo depende totalmente de las acciones del objetivo. El blanco, en efecto, tiene el control de la situación. Por eso si quienes buscan debilitar una odiada autoridad política son fuertes, utilizarán estrategias para que el resultado esté más bajo su propio control. Los resultados de los golpes, revoluciones y guerras de guerrillas están en alguna medida en las manos de los conspiradores, los revolucionarios y las guerrillas. No es así con los terroristas.>> BERRY, N. O., <<Theories on the Efficacy of Terrorism>>, WILKINSON, P.; STEWART, A. M., eds., *Contemporary Research on Terrorism*, ed. Aberdeen University Press, Aberdeen, 1987, p. 293. En la misma línea y al comparar la acción de la guerrilla urbana y el terrorismo en América Latina, Grénier afirma: <<Por tanto, se podría lógicamente formular la siguiente proposición: cuanto más los actores disidentes se sienten impotentes para vencer al adversario (por ejemplo cuando las condiciones objetivas no se han alcanzado, más recurrirán a las tácticas terroristas. En el límite, la pérdida de la esperanza de la toma del poder puede hacerles caer en el terrorismo puro, en la revuelta por el terror.>>, GRÉNIER, Y., <<Guerrilla et terrorisme n Amérique Latine>>, *Études Internationales*, vol. XIX, nº 4, diciembre 1988, p. 625. AGUILAR, M. A., <<La estrategia del desistimiento. Algunas observaciones sobre el caso español>>, REINARES, F., comp., *Terrorismo y sociedad democrática*, ed. Akal, Madrid, 1982, pp.143-156. MADRIGAL, A., <<Terrorismo y sociedad>>, CESEDEN, *Jornadas de estudio sobre el terrorismo y los medios de comunicación social, desde el punto de vista de la defensa nacional.*, Madrid, 1980, pp. 19-27.

restringen la violencia porque rehúsen alcanzar el poder político o evitar su pérdida, como argumenta Grénier, sino porque carecen de los medios necesarios para ello.

Esta situación les impone el recurso a una estrategia mixta en la que se combinan el empleo de la violencia con las amenazas sobre su utilización. Si sólo hubiese violencia, sin amenazas, estaríamos moviéndonos en el contexto propio de una guerra, por el contrario, cuando sólo hay amenazas sin violencia, nos situamos en el ámbito de la propaganda. Ambos pilares de la estrategia terrorista se complementan y ambos son necesarios.

En el contexto que acabamos de dibujar, la violencia cumple una doble función: destructiva y simbólica. Los efectos destructivos de la violencia terrorista presentan tres características particulares: imprevisibilidad, reducida eficacia y bajo riesgo para sus ejecutores. La imprevisibilidad resulta de la creciente vulnerabilidad que poseen las sociedades modernas y de la imposibilidad de poder anticipar el momento, el lugar, el objetivo y la modalidad que revestirá cada acción terrorista. Para acentuar esta imprevisibilidad es decisivo que la estrategia terrorista sea aleatoria y no siga unos patrones fijos en el empleo de la violencia. Sin embargo, ante la necesidad de proteger al máximo los escasos recursos, sobre todo humanos, con que cuentan las organizaciones terroristas se ven obligadas a emplear medios de violencia que minimicen el riesgo de pérdidas humanas y/o materiales de la propia organización, al tiempo que logren ocasionar el mayor número de víctimas y daños posibles. La constante modificación de las tácticas terroristas unido al escaso riesgo en el empleo de la violencia, explican en buena parte su reducida eficacia destructiva, ya se mida ésta por el grado de victimización o por el valor de los daños materiales causados¹⁴.

¹⁴ Durante el período comprendido entre 1968 y 1977, investigado por Mickolus, la estimación económica de los daños ocasionados por el terrorismo internacional ascendió a 332,6 millones de dólares. Esta cifra resulta ridícula si se la compara con el grado de pérdidas materiales ocasionados en cualquiera de los conflictos bélicos de esos mismos años. MICKOLUS, E. F., *op. cit.*, pp. XXVII-XXVIII.

La función simbólica de la violencia terrorista presenta también dos dimensiones bien definidas.¹⁵ La primera se refiere a la propaganda que suscitan los actos de violencia mediante su difusión informativa por los medios de comunicación de masas. Surge así una importante relación entre las organizaciones terroristas, los medios de comunicación y la sociedad, cuyas características y consecuencias no están todavía bien definidas. La necesidad de convertir la violencia en propaganda resulta esencial en la estrategia terrorista para lograr magnificar, política y socialmente, los limitados efectos reales de su violencia. Sólo de este modo es posible mostrar la apariencia de un poder que realmente no se posee, confiriendo credibilidad a unas amenazas que nunca se pueden cumplir en su totalidad. Esta dimensión propagandística de la violencia terrorista ha sido sobreestimada por algunos importantes autores, llevándoles a deducir erróneamente la supremacía de la función simbólica o propagandística de los atentados terroristas sobre la estrictamente destructiva. Esta es, por ejemplo, la posición de Brian Jenkins cuando escribe: <<"*Los terroristas hacen coreografía de la violencia. El terrorismo es teatro. (...) las sociedades subdesarrolladas, donde las comunicaciones no funcionan bien y las sociedades totalitarias, donde los medios informativos son controlados por el Estado, parecen tener menos terrorismo*".¹⁶

La otra dimensión simbólica de esta violencia tiene como finalidad reforzar las creencias y valores que sustentan los propios terroristas y que comparten con los grupos sociales que los apoyan. Se intenta con ello potenciar la seguridad, emocional y racional, que confiere la participación en la identidad colectiva que caracteriza al grupo terrorista, recurriendo, de manera simultánea y maniquea, a un doble discurso: el de la omnipotencia del verdugo (terrorista) ante el reo (víctima) y el de la rebelión del oprimido frente a su opresor.

¹⁵ Existe una excelente investigación empírica desarrollada sobre la hipótesis de la función simbólica del terrorismo y referida al terrorismo español entre 1968 y 1982. PIÑUEL, J. L., *El terrorismo en la transición española*, ed. Fundamentos, Madrid, 1986.

¹⁶ JENKINS, B., <<Responsabilidad de los medios informativos-I>>, MINISTERIO DEL INTERIOR, *Terrorismo y medios de comunicación social*, Madrid, 1984, pp. 52 y 54.

En definitiva, se trata de que la violencia demuestre al terrorista y a sus simpatizantes que el fin justifica plenamente los medios empleados, impidiéndole así entrar en cualquier otra consideración de naturaleza política y moral o, simplemente, de oportunidad de la violencia empleada.¹⁷

Junto al empleo de la violencia, la estrategia terrorista utiliza también las amenazas de violencia con objeto de cubrir la brecha que separa sus medios destructivos de los efectos políticos y sociales que pretende provocar. Para poder difundir y amplificar el alcance de sus amenazas, los grupos terroristas necesitan el acceso, directo o indirecto, a los medios de comunicación de masas como los principales vehículos de su propaganda. También aquí evidencian las limitaciones y vulnerabilidad de sus estrategias de actuación.¹⁸

3.-Es una estrategia practicada por grupos organizados.

Naturalmente el desarrollo de la estrategia terrorista requiere una base grupal estructurada y una organización que garanticen una permanencia que vaya más allá de las personas que las crean y/o participan en ellas. Esa estructuración grupal y organizativa exige unas jerarquías, unas pautas de conducta, unos valores y unas vivencias a partir de las cuales se

¹⁷ El verdadero alcance de esta dimensión simbólica de la violencia, se puede apreciar cuando se analizan las violentas represalias que los grupos terroristas adoptan con aquellos miembros de la organización que discrepan de sus estrategias de actuación y de sus programas político-ideológicos o que abandonan la militancia. Al actuar de este modo crítico desde el seno mismo de estas organizaciones, tales miembros constituyen una doble amenaza para la existencia de éstas. Por un lado debilitan su cohesión interior y con ello merman su eficacia operativa. Por otro, evidencian con toda su crudeza y con la legitimidad que les confiere su militancia, la impotencia real de la violencia que se practica. El asesinato de Dolores González Catarain "Yoyes", antigua dirigente de ETA, por sus propios compañeros y la justificación política de este acto, alegando una pretendida traición, demuestran claramente que el destinatario del mensaje simbólico de este acto terrorista no era la sociedad española sino los restantes miembros de ETA y la militancia de HB en el País Vasco. PICARD, R. G., <<How Violence is Justified: Sinn Fein's An Phoblacht>>, *Journal of Communication*, vol. 41, nº 4, 1991, pp. 90-103.

¹⁸ ATWATER, T., <<Network Evening News Coverage of the TWA Hostage Crisis>>, *The Terrorism and The News Media Research Project.*, Boston, 1988. CRELINSTEN, R. D., <<Images of Terrorism in the Media 1966-1985>>, *The Terrorism and The News Media Research Project.*, Boston, 1988. DELLI CARPINI, M. X., WILLIAMS, B. A., <<Terrorism and the Media: Patterns of Occurrence and Presentation 1969-1980>>, HAN, H. H., ed., *op. cit.*, pp. 103-134. PICARD, R. G., ADAMS, P. D., <<Characterizations of Acts and Perpetrators of Political Violence in Three Elite U.S. Daily Newspapers>>, *The Terrorism and The News Media Research Project.*, Boston, 1988. UBEDA, L. M., <<Negociaciones y bandolerismo. Los editoriales de El País sobre la ETA>>, *Tanteos*, año I, nº 3, Noviembre 1988, pp. 9-13. RAUFER, X., <<Terrorisme:court manuel de déminage...l'usage des Médias>>, *Pouvoirs*, nº 2, 1986, pp. 5-14. SAHAGUN, F., <<Información y terrorismo>>, AA. VV., *Información y libertades públicas en España*, ed. Universidad Complutense de Madrid. Cursos de verano de El

genera y alimenta la identidad particular de la organización terrorista y el sentido de pertenencia a la misma como máximos criterios definitorios del mundo y la actuación del terrorista.

Sólo de este modo es posible llevar a cabo los actos de violencia terrorista en concordancia con una planificación previamente establecida y sólo de este modo la violencia terrorista adquiere suficiente continuidad en el tiempo y eficacia en los resultados para generar una estrategia que provoque la extrema inseguridad en amplios sectores sociales y políticos.

Existe, sin embargo, un supuesto excepcional cuando el grupo que practica la violencia terrorista es el propio Estado o bien algún grupo que goza del apoyo logístico y la cobertura legal que le concede el Estado. En efecto, en tales casos el denominado terrorismo de Estado dispone de toda la capacidad de violencia que poseen las fuerzas armadas y policiales para emplearla contra la sociedad. Ello permite que en sus acciones represivas exceda, con frecuencia, el estricto marco del terrorismo y se adentre en el terreno de las graves y masivas violaciones de los derechos humanos.

4 .-Es una estrategia violenta destinada a inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante.

La estrategia terrorista busca, de modo inmediato y directo, el desencadenamiento del terror ¹⁹ y, asociado a él, un sentimiento de inseguridad que es desproporcionado a los daños causados directamente por el empleo de la violencia. Para lograr este resultado es una

Escorial, Madrid, 1990. SORIA, C., ed., *Prensa, paz, violencia y terrorismo. La crisis de credibilidad de los informadores*, 2ª edic., Pamplona, 1990.

¹⁹.-Por terror entendemos aquel estado psíquico de angustia o tensión causada por un miedo intenso y que provoca importantes alteraciones en los sentimientos, percepciones y conductas de las personas, tomadas individual o colectivamente. Una de las principales alteraciones perceptivas que provoca el terror es la notable acentuación de la inseguridad, desproporcionada en relación con el riesgo real de victimización que existe, que propicia actitudes de desconfianza, insolidaridad y odio entre las personas. Como ha destacado Wilkinson, el terror es una experiencia subjetiva que varía en función de la psicología y situación de cada persona o colectividad. Tal vez la principal patología psicológica que se ha detectado en relación con el terror prolongado sea el llamado "síndrome de Estocolmo" que consiste en una profunda identificación y simpatía de la víctima con su agresor. FLYNN, E. E., <<Victims of Terrorism :Dimensions of the Victim Experience>>.-WILKINSON, P., STEWART, A. M., *op. cit.*, pp. 337-356. SEOANE, J.; RODRIGUEZ, A., eds., *Psicología política*, ed. Ediciones Pirámide, Madrid, 1988, pp. 205-210. WARDLAW, G., *op. cit.*, pp. 83-89. WILKINSON, P., *op. cit.*, pág.12.

condición necesaria, aunque no suficiente, que sus acciones violentas se desarrollen prioritariamente en unas condiciones pacíficas y/o contra una población no beligerante.

En efecto, en la guerra el umbral de violencia que se emplea tanto entre las tropas como con respecto a la población civil de las partes beligerantes es muy superior al que puede alcanzar cualquier organización terrorista. Ello significa que las poblaciones que se enfrentan en una guerra, están sometidas a una destrucción real y tienen que asumir una inseguridad infinitamente mayores que las que puede provocar la estrategia terrorista. En semejantes circunstancias, la acción de grupos terroristas tendrá una incidencia secundaria a la hora de condicionar la conducta de las sociedades beligerantes. Es difícil creer que los coches-bomba empleados en las calles de Beirut, durante la guerra del Líbano, o la actuación del algún grupo terrorista en la guerra de los Balcanes, pudiese generar más miedo e inseguridad entre la población civil que los continuos bombardeos sobre las ciudades o las matanzas realizadas por las fuerzas beligerantes. Ello nos permite comprender por qué en el primero de los ejemplos citados las acciones de grupos terroristas se orientaron, preferentemente, contra ciudadanos, instalaciones e intereses de los países occidentales.

La estrategia terrorista elude también el empleo sistemático y generalizado de la violencia contra las fuerzas policiales y militares. Ello no significa que no se realicen atentados terroristas contra policías o militares, pero cuando tales acciones se realizan, poseen como finalidad demostrar la vulnerabilidad del aparato militar y de seguridad del Estado y a través de ello desencadenar o mantener la percepción aterrizante en la sociedad. Naturalmente, la superioridad en las capacidades de ejercicio de la violencia que poseen las fuerzas armadas estatales, unido a su estructura fuertemente jerárquica y a su preparación, física y síquica, para enfrentar cotidianamente la violencia, las hacen mucho más resistentes a los ataques terroristas

y mucho más inmunes a un pánico o desconcierto que pudiese mermar sensiblemente su operatividad.²⁰

5.-La finalidad última de la estrategia terrorista es la satisfacción de ciertas demandas o reivindicaciones que no son, necesariamente, políticas.

Aunque los terroristas buscan directamente desencadenar el terror en determinados sectores de la sociedad, éste sólo es un medio para facilitar el logro de sus fines últimos.²¹ Las aspiraciones y motivaciones últimas que pretenden alcanzar las organizaciones terroristas son muy diversas: político-ideológicas; religiosas; étnicas; nacionalistas; represivas; etc.

No obstante, existe una motivación que podemos descartar siempre en este tipo de violencia: la finalidad lucrativa de los terroristas. En efecto, un grupo terrorista puede realizar algunas de sus acciones con objeto de obtener recursos económicos que le permitan financiar su estrategia (compra de armas; adiestramiento de sus miembros; financiación de su propaganda; adquisición de pisos; etc.), pero en ningún caso el terrorista actúa movido por o con objeto de lograr el lucro personal²².

Semejante característica permite diferenciar el terrorismo de las actuaciones violentas realizadas por la delincuencia común organizada (mafia; camorra; cárteles del narcotráfico; etc.),²³ pero también evidencia las limitaciones del sistema de calificación delictiva del

²⁰ DRAKE, C. J. M., <<The Role of Ideology in Terrorist's Target Selection>>, *Terrorism and Political Violence*, vol. 10, nº 2, Summer 1998, pp.53-85.

²¹ Varas ha explicado certeramente el proceso por el que se produce la interiorización del terror y el sentido último por el que los terroristas recurren a él: <<La acción terrorista no tiene como objetivo la derrota y la rendición incondicional del oponente. El propósito de este tipo de acción, su meta objetiva, el efecto neto de su conducta, es la internalización, en el actor definido como enemigo, de una disuasión simbólica. Se introyecta de hecho el terror en el oponente, convirtiéndolo así en un instrumento o recurso manejado externamente, pero que cuenta con un mecanismo de control interno: el terror. En este contexto, quien actúa o desata la acción terrorista puede contener o eventualmente modificar las acciones del otro.>>. VARAS, A., <<Jaque a la democracia: terrorismo y antiterrorismo en la sociedad y en las relaciones internacionales">, VARAS, A., ed., *op. cit.*, pp. 11-12.

²² ADAMS, J., <<The Financing of Terror>>, WILKINSON, P.; STEWART, A. M., eds., *op. cit.*, pp. 393-405.

²³ A nuestro juicio esta diferencia subsiste aún cuando la organización terrorista recurra a ciertas formas de delincuencia común para su financiación, por ejemplo el tráfico de estupefacientes. Por el contrario, el empleo de ciertas formas de violencia indiscriminada (coches-bomba; secuestros; asaltos armados; etc.) que está siendo utilizada en los últimos años por grupos de narcotraficantes (véanse los atentados cometidos por el Cártel de Medellín en Colombia) o de la mafia (recuérdese el asesinato del general Dalla Chiesa o del juez Falcone en Italia) y que, sin duda, provocan terror no configuran en sentido estricto una estrategia terrorista, en todo caso significa un

terrorismo atendiendo, exclusiva o preferentemente, a la tipificación penal de las actuaciones sin ponderar adecuadamente las motivaciones o finalidades de los terroristas.²⁴

Además la naturaleza no lucrativa del terrorismo ocasiona dificultades en la lucha antiterrorista al impedir o inutilizar ciertas medidas policiales frecuentemente empleadas contra la delincuencia común, por ejemplo el pago de recompensas por la delación²⁵. También provoca serios conflictos, legales y funcionales, entre los intereses de las víctimas y los de la sociedad o el Estado. Los supuestos de secuestros en los que se amenaza la vida de los rehenes si no se satisfacen las demandas terroristas, constituyen ejemplos reiterados e ilustrativos de este tipo de conflictos²⁶.

Establecido el concepto general de terrorismo, podemos definir el terrorismo internacional afirmando que es <<aquella forma de terrorismo que de un modo directo se desarrolla en o afecta a diversos países, sus ciudadanos y/o territorios o a los representantes de organizaciones intergubernamentales>>.²⁷

El terrorismo internacional ha experimentado un sustancial incremento durante las últimas décadas, estimulado por varias causas entre las que merecen destacarse: la política de

uso táctico de los actos de terror, ya que estas organizaciones siguen actuando guiadas básicamente por la finalidad del enriquecimiento. STEINITZ, M. S., <<Insurgents, Terrorists and the Drug Trade>>, LAQUEUR, W.; ALEXANDER, Y., eds., *op. cit.*, pp. 327-336. BENITEZ, R., <<Narcotráfico y terrorismo en las relaciones interamericanas>>, VARAS, A., ed., *op. cit.*, pp.325-352.

²⁴ BUENO, F., <<Legislación penal y penitenciaria comparada en materia de terrorismo>>, SALUSTIANO DEL CAMPO, dir., *Terrorismo Internacional*, ed. INCI, Madrid, 1984, pp. 113-152. LOPEZ GARRIDO, D., *Terrorismo, política y derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido. República Federal de Alemania, Italia y Francia*, ed. Alianza, Madrid, 1987.

²⁵ En cambio, debemos señalar que han surgido supuestos jurídica y policialmente muy interesantes y que demuestran la singularidad del terrorismo frente a otras formas de violencia. Este es el caso de la figura del "terrorista arrepentido", que tanta importancia tuvo para el desmantelamiento de las Brigadas Rojas italianas, o el supuesto del "terrorista reinsertado" que ha jugado un papel decisivo en la desaparición de ETA político-militar y lo está jugando, en estos momentos, respecto de ETA militar. SCHILLER, D. Th., <<The Police Response to Terrorism: A Critical Overview>>, WILKINSON, P.; STEWART, A. M., eds., *op. cit.*, pp. 536-548

²⁶ MICKOLUS, E. F., <<Negotiating for Hostages: A Policy Dilemma>>, *Orbis*, vol. 19, nº 4, 1976, pp. 1.309-1.325. WARDLAW, G., *op. cit.*, pp. 261-272.

²⁷ CALDUCH, R., *op. cit.*, pp. 343-344. Para la elaboración de sus informes anuales, el Departamento de Estado de los Estados Unidos utiliza las definiciones de terrorismo y de terrorismo internacional recogidas en el Título 22 del Código de los Estados Unidos, Sección 2656f (d): <<El término 'terrorismo' significa violencia premeditada y políticamente motivada perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, habitualmente dirigida a influir en una audiencia. El término 'terrorismo internacional' significa el terrorismo que afecta a ciudadanos o territorios de más de un país. El término 'grupo terrorista'

bloques en el antagonismo Este-Oeste, que ha tendido a propiciar el recurso a medidas subversivas y terroristas evitando de este modo el enfrentamiento armado directo; los crecientes avances tecnológicos experimentados por los medios de transporte y comunicación que han llegado a alcanzar dimensiones universales; el aumento y proliferación de los arsenales que facilita el acceso de los grupos terroristas a unas armas cada vez más destructivas y sofisticadas a través de los mercados ilegales de armamentos; el apoyo logístico y operativo que, junto con la cobertura legal que conceden algunos Estados a ciertas organizaciones terroristas, les permite disponer de unos medios de violencia de los que carecerían por sí mismos y, por último, las dificultades para lograr la adopción de medidas políticas y de una legislación internacional antiterrorista y ,cuando es aprobada, para alcanzar una eficaz coordinación policial y judicial entre los Estados que garantice su aplicación.²⁸.

II. LA RESPUESTA INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

1. Las concepciones dominantes de la política antiterrorista

Desentrañados los elementos esenciales que definen el terrorismo, estamos en condiciones de abordar, con un sentido crítico, las políticas que se han articulado por los diversos países para combatirlo y las doctrinas que las sustentan.

Básicamente, la definición de las políticas antiterroristas y de los principales instrumentos para su ejecución depende de la interpretación que se realice del terrorismo en relación con otras formas de violencia. Dos han sido las interpretaciones que se han plasmado en la literatura especializada y en las políticas gubernamentales.

significa cualquier grupo que practica, o que tiene significativos subgrupos que practican, el terrorismo internacional.>>, US DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 2000*, Washington, 2001, pp. 3-4.

²⁸ LE JEUNE, P., ed., <<La lutte internationale contre le terrorisme>>, *La Documentation Française. Problèmes Politiques et Sociaux*, nº 671, Enero 1992, pp. 13-32. WILKINSON, P., <<La lucha contra la hidra: el

En primer lugar se encuentra la que podríamos denominar *doctrina anglosajona*, por ser los Estados Unidos y el Reino Unido sus principales impulsores, aunque es seguida también por Israel y otros países. De acuerdo con esta doctrina, el terrorismo se interpreta como una forma específica de guerra de baja intensidad (*low intensity war*) y se asocia a las primeras fases o a la dimensión táctica de otras formas de violencia bélica como la insurrección popular o la guerrilla, con las que comparte una naturaleza y finalidad inequívocamente políticas.²⁹

De esta interpretación se desprende que la política antiterrorista debe ejecutarse por los mismos órganos, fundamentarse en la misma legislación y utilizar los mismos medios que la guerra, aunque la especificidad de la violencia terrorista imponga el diseño de una estrategia y el empleo de unidades adiestradas en las tácticas antiterroristas y antiguerrilleras. Ello supone la inclusión del terrorismo en los planes estratégicos de defensa,³⁰ así como la constitución de unidades antiterroristas en el marco de las fuerzas armadas: el Special Projects Team encuadrado en el Special Air Service del Reino Unido, el Tactical Assault Group incluido en el Special Air Service Regiment de Australia o el Naval Special Warfare Development Group, anteriormente conocido como SEAL Team SIX, de Estados Unidos.

Como en toda estrategia bélica, las unidades antiterroristas son adiestradas y operan según el principio de destrucción del enemigo y de acuerdo con unos planes basados en la inteligencia y la logística militares, excluyendo cualquier tipo de negociación y contemplando una represalia armada ante cualquier atentado como uno de los principales factores de represión y disuasión. Con esta interpretación, los aspectos normativos, judiciales, policiales y

terrorismo internacional y el imperio de la ley>>, O'SULLIVAN, N., ed., *Terrorismo, ideología y revolución*, ed. Alianza, Madrid, 1987, pp. 251-272.

²⁹ THORNTON, T. P., <<Terror as a Weapon of Political Agitation>>, ECKSTEIN, H., ed., *Internal War*, ed. Collier-Macmillan, Londres, 1964, pp. 73y ss. WILKINSON, P., <<The Role of the Military in Combatting Terrorism in a Democratic Society>>, *Terrorism and Political violence*, vol. 8, nº 3, Autumn 1996, pp. 1-11.

³⁰ US DEPARTMENT OF DEFENSE, *1997 Annual Defense Report*, Washington, 1998. BRAKE, J.D., *Terrorism and the Military's Role in Domestic Crisis Management: Background and Issues for Congress*, ed. The Library of Congress, Washington, April 19, 2001. RL30938.

de cooperación internacional poseen un alcance secundario pues se estima que la política antiterrorista dependerá básicamente de la eficacia en el uso de la fuerza.³¹

Sin embargo Estados Unidos, en la práctica, ha diferenciado entre el terrorismo doméstico, es decir el surgido en el interior del país y practicado por grupos de ciudadanos norteamericanos (por ej. el Ku-Klux-Klan) y aquella otra violencia terrorista generada por organizaciones surgidas en otros países y que atentaban contra personas e intereses estadounidenses, ya fuese en el exterior o en el interior del país. Mientras a los primeros los ha considerado una forma de delincuencia organizada cuya represión correspondía al FBI y a la legislación penal ordinaria, para los segundos ha utilizado la interpretación belicista.

La otra concepción del terrorismo es la que sustentan los países europeos continentales como España, Francia, la R. F. Alemana, Italia, Bélgica, etc. De acuerdo con esta doctrina, el terrorismo es una forma de delincuencia organizada caracterizada por su naturaleza política y un umbral de violencia sustancialmente distinto del que impera en los conflictos armados. No cabe, por tanto, atribuir la política antiterrorista al ámbito de la defensa sino al de los asuntos de justicia e interior. Por esta razón, la estrategia antiterrorista descansa en tres grandes ejes: la acción policial; la acción judicial y la cooperación internacional. Cada uno de ellos sólo adquiere plena eficacia en relación con los otros dos.

La acción policial se realiza por unidades especializadas creadas en el seno de las fuerzas de seguridad, como el GSG-9 alemán constituido en 1973, tras el atentado realizado por la organización Septiembre Negro contra los juegos olímpicos de Munich, pero con frecuencia también descansa en un adiestramiento antiterrorista a las unidades de los cuerpos generales de policía.

³¹ Como se puede apreciar fácilmente, ésta es la lógica que preside las represalias militares que el ejército israelí realiza tras cada atentado terrorista y el motivo por el que se empleó al ejército en la represión de la *intifada*. Análogamente, los ataques aéreos de Estados Unidos a Libia tras el atentado de Lockerbie o los ataques con misiles de crucero a Sudán, tras los atentados cometidos por Al-Qaida contra las embajadas norteamericanas en Kenia y

Acorde con su formación, la acción policial orienta su estrategia hacia la detención de los terroristas y la desarticulación de las organizaciones, lo cual resulta inútil si no va precedido de una importante tarea de investigación e información y sucedido de una no menos eficaz tarea judicial, generalmente de tribunales o jueces especiales, destinada a sancionar, de conformidad con una legislación penal que tipifique el delito de terrorismo, los atentados y la actividad de apoyo, encubrimiento y propaganda que realizan las organizaciones terroristas y los sectores políticos y sociales que las apoyan.³²

Como en la sociedad internacional de nuestros días el terrorismo trasciende los límites de los Estados y se aprovecha de las diferencias policiales, legales y judiciales que existen entre ellos, toda esta política antiterrorista debe completarse con la adopción de un marco legal, institucional y operativo que articule la colaboración internacional. Sin esta dimensión, la política antiterrorista estatal está limitada en su eficacia y, con frecuencia, resulta impotente para erradicar de forma definitiva la existencia de ciertas organizaciones terroristas. La cooperación internacional se convierte así en la piedra de toque de la lucha antiterrorista en la doctrina continental europea.

2. Posibilidades y limitaciones de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo

Durante la segunda mitad del siglo XX, la soberanía de los Estados y las rivalidades políticas imperantes en las relaciones Este-Oeste y Norte-Sur, constituyeron obstáculos permanentes en el camino de la necesaria cooperación internacional antiterrorista. A ello había que sumar las iniciativas de aquellos Estados que alentaban, financiaban y encubrían a ciertos grupos terroristas como instrumentos de su política exterior, así como el terrorismo directamente asociado a los graves conflictos enquistados en ciertas regiones o países, como

Tanzania fueron considerados, por las autoridades de Estados Unidos como la lógica respuesta a tales acciones terroristas.

³² WARDLAW, G., *op. cit.*, pp. 165-190.

por ejemplo el problema palestino en Oriente Medio o los regímenes dictatoriales latinoamericanos.

A largo plazo, sin embargo, el potencial desestabilizador que entrañaban las acciones terroristas, terminó por imponer la mínima cooperación necesaria para adoptar medidas internacionales que pusieran coto a tales actividades.³³ Estas medidas tuvieron un carácter sectorial o regional y fueron esencialmente iniciativas de naturaleza jurídica plasmadas en Tratados o Convenciones internacionales. Más tarde, la cooperación se extendería a los ámbitos judicial y policial, para terminar involucrando iniciativas estrictamente políticas.

Un análisis de estas medidas de cooperación internacional nos permite agruparlas según dos criterios: su naturaleza y su marco de aplicación. Atendiendo al primero de ambos criterios, las medidas internacionales podemos dividir las en normativas, judiciales, policiales y políticas. De acuerdo con el segundo criterio las medidas antiterroristas presentan un alcance mundial (general o sectorial) o regional.

Los primeros pasos hacia la adopción de unas medidas normativas de alcance universal contra el terrorismo internacional, se formularon durante el período de entreguerras en el marco de la Sociedad de Naciones. En efecto, como respuesta al impacto que había creado el asesinato en Marsella del rey Alejandro de Yugoslavia y del Ministro de Asuntos Exteriores francés Luois Barthou, en 1934, los países de la Sociedad de Naciones aprobaron el 15 de Noviembre de 1937 dos importantes convenciones: la Convención para la prevención y represión del terrorismo y la Convención para la creación de una Corte Penal Internacional. Ambas convenciones nunca entraron en vigor por la falta de las ratificaciones necesarias, demostrándose con ello que el principal obstáculo en la coordinación internacional

³³ MARKS, E., <<The Implication of Political Terrorism for the Management of Foreign Policy and the Protection of Diplomacy>>, HAN, H. H., ed., *op. cit.*, pp. 203-218.

antiterrorista radicaba en la ausencia de una auténtica voluntad política de los Estados para acabar con este fenómeno ³⁴.

El espectacular auge del terrorismo internacional acaecido desde finales de los años sesenta, volvió a suscitar la búsqueda de respuestas normativas internacionales que, a diferencia del período de entreguerras, se concentrarían en la dimensión represiva de estos actos abandonando toda consideración sobre las causas y los aspectos preventivos. Las primeras medidas se establecieron por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), ante el alarmante número de secuestros de aeronaves que se estaban produciendo. Se abrió con ello el camino que seguirían posteriores tratados internacionales de ámbito universal en respuesta a la creciente amenaza de las actividades terroristas para las relaciones entre los Estados. Sin embargo, ninguna de estas convenciones abordaba la multidimensionalidad del terrorismo y ni tan siquiera formularon una definición general de este tipo de violencia política.

³⁴ LABAYLE, H., <<Droit Internationale et lutte contre le terrorisme>>, *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXII, 1986, pp. 108-109.

CONVENIOS INTERNACIONALES CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL

CONVENIOS	Lugar y Fecha de Firma	Fecha entrada en Vigor	Nº Estados parte (17 Sept.2001)
Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves	Tokio (14 Septiembre 1963)	(4 Diciembre 1969)	172
Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves	La Haya (16 Diciembre 1970)	(14 Octubre 1971)	174
Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional	Montreal (23 Septiembre 1971)	(26 Enero 1973)	175
Convención sobre la prevención y castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos	Nueva York (14 Diciemb. 1973)	(20 Febrero 1977)	107
Convención contra la toma de rehenes	Nueva York (17 Diciemb. 1979)	(3 Junio 1983)	96
Convención para la protección física del material nuclear	Viena (3 Marzo 1980)	(8 Febrero 1987)	69
Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos utilizados por la aviación civil internacional	Montreal (24 Febrero 1988)	(6 Agosto 1989)	107
Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima	Roma (10 Marzo 1988)	(1 Marzo 1992)	56
Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas situadas en la plataforma continental	Roma (10 Marzo 1988)	(1 Marzo 1992)	51
Convención para la señalización de los explosivos plásticos con el propósito de su detección	Montreal (1 Marzo 1991)	(21 Junio 1998)	68
Convención para la represión de los atentados terroristas con bombas	Nueva York (15 Diciemb. 1997)	(31 Diciembre 1999)	29
Convención para la represión de la financiación del terrorismo	Nueva York (9 Diciemb. 1999)	-abierto a la firma-	4
Convención de la Organización de Estados Americanos para prevenir y castigar los actos de terrorismo que adoptan la forma de crímenes contra las personas y la extorsión relacionada con ellos que son de relevancia internacional	Washington (2 Febrero 1971)	(16 Octubre 1973)	
Convención Europea para la represión del terrorismo	Estrasburgo (27 Enero 1977)	(4 Agosto 1978)	
SAARC Convención regional para la represión del terrorismo	Katmandu (4 Noviembr. 1987)	(22 Agosto 1988)	

Fuente: NN.UU.- A/56/160; información adicional en <http://www.un.org/News/dh/latest/intreaterror.htm>

Semejante hipoteca dificultó la aplicación efectiva de las convenciones sectoriales de ámbito universal, orientando la cooperación antiterrorista internacional hacia los acuerdos regionales, como el Convenio sobre la prevención y represión de los actos de terrorismo, aprobado por la Organización de Estados Americanos en Washington el 2 de Febrero de 1971, y la Convención Europea para la represión del terrorismo, adoptada por el Consejo de Europa el 27 de Enero de 1977.³⁵

En 1972 y durante el Vigésimo séptimo período de sesiones de las Naciones Unidas, el Secretario General, Kurt Waldheim, solicitó el tratamiento por la Asamblea General de las medidas que evitasen el terrorismo y otras formas de violencia que provocan víctimas inocentes. No obstante, y a petición de numerosos países del bloque comunista y del Tercer Mundo, la Resolución 3034 (XXVII) del 18 de Diciembre de 1972 incorporó en su enunciado una expresa referencia sobre la necesidad de investigar las causas del terrorismo, quedando finalmente con el título de <<Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que radican en la miseria, la frustración, el resentimiento y la desesperación y que llevan a muchas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, intentando provocar cambios radicales>>. En esta Resolución se creaba un Comité Especial, integrado por treinta y cinco Estados, cuya principal misión sería elaborar un Informe para la Asamblea General y proponer las medidas que estimase más adecuadas para una solución del problema creado por el terrorismo internacional³⁶.

³⁵ LOPEZ GARRIDO, D., *op. cit.*, pp. 26-33. VILARIÑO, E., <<El convenio europeo sobre represión del terrorismo>>, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 4, nº 2, Mayo-Agosto 1977, pp. 427-434.

³⁶ *Informe del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional*, Doc. A/9028 (XXVIII), pp. 1-3.

Aunque los trabajos del Comité Especial, a pesar de las numerosas propuestas formuladas por algunos países,³⁷ no lograron concluir con la formulación de una convención contra el terrorismo de carácter general y ámbito universal, facilitaron la elaboración de algunos convenios específicos, como la Convención para la prevención y castigo de los delitos contra las personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1973, o la Convención contra la toma de rehenes del 17 de diciembre de 1979.

De todos modos, estas medidas normativas internacionales han encontrado durante décadas una seria dificultad en su aplicación pues, no en vano, la persecución policial y la competencia jurisdiccional siguieron perteneciendo al ámbito de la soberanía estatal. La necesaria cooperación en estos dos terrenos, complementarios del normativo, sólo de modo incompleto e indirecto pudo paliarse mediante la aplicación de ciertos principios y obligaciones regulados por estos tratados internacionales, así como con la actuación de la Interpol.³⁸

III. LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

1. Analogías y diferencias de los atentados del 11 de Septiembre con las formas precedentes del terrorismo internacional

Una vez han transcurrido los meses tras los atentados terroristas del 11 de septiembre del pasado año, se impone la necesidad de realizar una rigurosa reflexión académica e intelectual sobre su naturaleza, las causas inmediatas y profundas que los explican y los efectos que para la sociedad internacional han producido.

³⁷ Destaca el *Proyecto de Convención para la prevención y castigo de ciertos actos de terrorismo internacional*, presentado por los Estados Unidos en 1972. *Informe del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional*, Doc. A/9028 (XXVIII), pp. 26-31.

³⁸ Entre las principales obligaciones y principios podemos citar la extradición que, sin embargo, admite numerosas excepciones, como los delitos políticos, y condiciones, como la existencia de tratados de extradición, y los principios *aut dedere, aut persequi* o *aut dedere, aut judicare*, es decir las obligaciones de perseguir o juzgar al delincuente en el caso de que no se extradite.

La primera observación que podemos realizar se refiere a las características de los propios atentados para tratar de descubrir las analogías y diferencias que presentan respecto de las características generales que hemos señalado para el terrorismo internacional. Resulta sencillo comprobar que la mayoría de los que inicialmente se presentaron como particularidades de estos atentados, en realidad no lo son. Ya hemos visto que con anterioridad al 11 de septiembre se habían producido numerosos secuestros aéreos o la destrucción de aviones en vuelo, provocando auténticas matanzas indiscriminadas, al igual que hubo atentados realizados por terroristas suicidas, como los atentados contra los cuarteles de las tropas francesas y norteamericanas en Beirut en 1983, que produjeron un total de 300 muertos.

Tampoco fue novedosa la elección de los objetivos, pues el 26 de Febrero de 1993, el World Trade Center fue objeto de un atentado con coche bomba que ocasionó 6 muertos y 1000 heridos. Ni tan siquiera puede considerarse singular la organización que los preparó y ejecutó y, mucho menos, su operatividad. En efecto, Al-Qaida³⁹ llevó a cabo, el 7 de agosto de 1998, dos atentados casi simultáneos contra las Embajadas norteamericanas en Kenya y Tanzania. El balance de ambos actos terroristas fue de 304 muertos y más de 5.000 heridos, demostrándose que en la estrategia de esta organización terrorista la realización de varios atentados simultáneos y el carácter masivo e indiscriminado de sus ataques eran aspectos esenciales.⁴⁰

De lo expuesto podemos ya deducir claramente que los sucesos del 11 de septiembre pertenecen inequívocamente a la categoría de actos terroristas internacionales y no a actos de guerra subversiva u otra forma de operatividad bélica como se presentaron por las autoridades

³⁹ De acuerdo con los datos ofrecidos por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, esta organización terrorista se constituyó en los años 80 por Bin Laden para luchar contra la invasión soviética de Afganistán. US. DEPARTMENT OF STATE, *Patterns of Global Terrorism 2000*, Washington, 2001, Appendix B.

⁴⁰ HOFFMAN, B., <<Terrorism and Counterterrorism after September 11th>>, *US Foreign Policy Agenda*, vol. 6, nº 3, Noviembre 2001, pp. 22-24.

y los medios de comunicación norteamericanos.⁴¹ Incluso que en los principales aspectos de su ejecución, estos actos terroristas no fueron novedosos y pudieron ser prevenidos, pues los atentados contra medios de transporte público, especialmente aéreos, entraban entre los supuestos contemplados por las agencias federales de seguridad en sus ejercicios periódicos de lucha antiterrorista.⁴²

Y sin embargo, no se puede ignorar que en la política antiterrorista internacional hay que establecer un antes y un después de los atentados del 11 de septiembre, por lo que, sin duda, algunos rasgos o circunstancias particulares debieron concurrir en esos trágicos sucesos para que se produjese un giro tan radical en la lucha contra el terrorismo dentro y fuera de los Estados Unidos. La principal singularidad de estos atentados fue la conjunción de cuatro características, que tomándolas en consideración de forma aislada no habrían bastado para provocar el impacto social y las reacciones políticas que desencadenaron el 11 de septiembre.

En efecto, fueron unos atentados sencillos en su ejecución y, por tanto, muy complejos en su planificación y preparación; produjeron un elevado número víctimas mortales; fueron los primeros atentados televisados de forma directa y a escala mundial y, finalmente, provocaron un extraordinario impacto aterrador tanto en la población norteamericana como en el resto del mundo.

La sencillez en la ejecución de los atentados, cuya simultaneidad fue prevista a pesar de la independencia con la que operaba cada uno de los cuatro grupos de secuestradores aéreos, exigió una planificación y una larga preparación meticulosa y exhaustiva que hubiese

⁴¹ El discurso del Presidente Bush tras los atentados comenzaba con la siguiente frase: <<El 11 de septiembre, los enemigos de la libertad cometieron un acto de guerra contra nuestro país...>>, transcrito en <<Terrorism: Treta Assessment, Countermeasures and Policy>>, *US Foreign Policy Agenda*, vol. 6, nº 3, Noviembre 2001, p. 2.

⁴² De acuerdo con un informe elaborado por la General Accounting Office del Congreso de Estados Unidos, entre junio de 1995 y 1998 se realizaron 201 ejercicios antiterroristas, en los que participaron los principales Departamentos y agencias de seguridad del país. La mayoría de tales ejercicios se orientaron a prevenir y resolver ataques terroristas con armas de destrucción masiva. UNITED STATES. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Combating Terrorism. Analysis of Federal Counterterrorist Exercises*, Washington, June 1999, GAO/NSIAD-99-157BR.

resultado imposible sin la colaboración en inteligencia, financiación y bases logísticas de alguno o algunos países. En términos generales cuanto más sencilla es la ejecución de un atentado terrorista, mayores son también las probabilidades de que alguna circunstancia fortuita dificulte o impida su éxito y, por consiguiente, más exhaustiva debe ser también la preparación del atentado. Sabemos que la mayoría de los secuestradores suicidas recibieron entrenamiento en el empleo de armas, el pilotaje de aviones y los sistemas de seguridad en aeropuertos, que residieron en países occidentales, incluidos lo Estados Unidos, durante varios años adaptándose a sus formas de vida y costumbres y que recibieron información y financiación de la organización Al-Qaida. Los propios miembros y los grupos de secuestradores no se conocían ni se comunicaban entre sí, buscando de este modo la estanqueidad para evitar el fracaso de la operación en caso de detención de alguno de ellos.

Nada ha trascendido, en cambio, sobre aspectos esenciales de la planificación sin cuyo conocimiento habría sido imposible ejecutarla, como los tiempos de reacción del sistema de alerta y control que protege el espacio aéreo de Washington, los objetivos alternativos en caso de imposibilidad de alcanzar el objetivo principal o los sistemas por los que recibieron toda la información y los planes de ejecución de los atentados.

Por supuesto la estrategia contemplaba unos atentados contra objetivos que tuviesen un indiscutible valor simbólico y que, al mismo tiempo, su destrucción provocase un importante número de víctimas.⁴³ El propio Bin Laden ha reconocido que la completa destrucción de las torres del World Trade Center no formaban parte de los resultados planificados y esperados, lo que significa que el elevado número de víctimas mortales que se produjeron y que convirtieron a los atentados terroristas del 11 de septiembre en los más graves de toda la historia reciente del terrorismo internacional, fueron en realidad un resultado

⁴³ El balance de víctimas realizado el 9 de Noviembre, arrojaba un saldo de 4.539 muertos o desaparecidos, que se distribuían en 600 muertos y 3.770 desaparecidos en los atentados del World Trade Center,

fortuito e imprevisto. No obstante, la naturaleza circunstancial de la completa destrucción de las *torres gemelas* no mitigó la magnitud real de la tragedia sino que, por el contrario, constituyó un factor decisivo a la hora de magnificar la amenaza terrorista y con ella la reacción de los gobiernos.

Esa proyección de la amenaza terrorista que se materializaba en los atentados de Nueva York y Washington, habría quedado mitigada si la propia ejecución de éstos no hubiese sido difundida en directo por las cadenas de televisión de todo el mundo. El impacto mediático de las trágicas imágenes del 11 de septiembre, proyectaron la percepción de extrema vulnerabilidad a toda la sociedad americana y al mundo entero, provocaron el consiguiente sentimiento de impotencia ante la magnitud de la destrucción y la subsiguiente reacción ciudadana demandando protección y venganza a los respectivos gobiernos.

Conviene, no obstante, diferenciar claramente el efecto aterrizante que los atentados produjeron en la sociedad americana y en el resto del mundo, porque si bien es cierto que los ciudadanos de Estados Unidos experimentaron una profunda convulsión social y política, tras la definitiva quiebra de la arraigada imagen de seguridad doméstica que poseían frente al convulso y violento entorno exterior, también lo es que el efecto aterrizante no operó del mismo modo en la opinión pública de los países europeos, latinoamericanos, árabes o asiáticos.⁴⁴

125 muertos en el atentado contra el edificio del Pentágono y 44 muertos en la destrucción del avión que volaba sobre Pennsylvania.

⁴⁴ En la encuesta realizada por el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de nuestro país, el 17 de septiembre de 2001, a la pregunta <<Después de los atentados masivos del pasado martes en los Estados Unidos, ¿considera que el riesgo para Vd. y su familia de sufrir un atentado, a partir de ahora es...?>>, un 70 % de los encuestados respondió que igual, menor o mucho menor que antes de producirse los atentados, mientras que el 23,9 % estimaba que la amenaza era mucho mayor. Como puede comprobarse, para la mayor parte de la población española, la principal fuente de amenaza terrorista es ETA y no el terrorismo de Al Qaida. NAVARRETE, L.(coord.), <<Politólogos españoles ante los desafíos del 11 de Septiembre>>, *Colección de Textos profesionales para politólogos y sociólogos*, nº 2, 2002; pp. 96.

2. Efectos directos de los atentados del 11 de Septiembre en la cooperación internacional antiterrorista.

Como no podía ser de otro modo, la gravedad de los atentados del 11 de septiembre propició un decidido compromiso de Estados Unidos para potenciar la cooperación internacional contra el terrorismo, lo que se tradujo en una importante serie de medidas jurídicas, políticas y militares que han venido a reforzar, y en ocasiones a materializar, los esfuerzos que en este terreno se venían desarrollando durante los últimos años.⁴⁵ Ello, sin embargo, aunque ha reducido la brecha que separaba la concepción de las políticas antiterroristas de los países anglosajones y la de los países continentales europeos, no ha borrado esas diferencias. Conviene recordarlo porque más allá de las declaraciones de solidaridad y las iniciativas desarrolladas conjuntamente por ambos grupos de países, las discrepancias en la concepción, estructura orgánica y operatividad en la lucha antiterrorista siguen constituyendo una dificultad intrínseca para alcanzar un acuerdo general de aplicación universal sobre el que cimentar una estrategia común.⁴⁶

No entraremos en la consideración de las medidas adoptadas en el contexto de la política doméstica norteamericana, muchas de las cuales poseen una dudosa legalidad y eficacia aunque condicionan directamente las relaciones exteriores de Estados Unidos,⁴⁷ pero es indiscutible que la reacción política de Washington fue coherente con su concepción. En efecto al calificar los atentados como un acto de guerra contra su país, la Administración Bush marcó el eje principal, aunque no exclusivo, de su estrategia de respuesta: la represalia militar.

⁴⁵ UNITED STATES. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Homeland Security. A Framework for Addressing the Nation's Efforts. Statement of David M. Walker. Comptroller General of the United States*, Washington, September 21, 2001. GAO-01-1158T

⁴⁶ UNITED STATES. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Combating Terrorism; How Five Foreign Countries Are Organized to Combat Terrorism*, Washington, 2000, NSIAD- 00- 85.

⁴⁷ La relación de las medidas legales adoptadas por Estados Unidos hasta mediados de diciembre de 2001 se encuentra en: USA, *Report to the Counterterrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council resolution 1373 of 28 September 2001 Implementation of UNSCR 1373*, Washington, 19 December 2001.

Con independencia de la opinión que nos merezca la oportunidad y la eficacia de la decisión de Estados Unidos de emplear la fuerza para responder a los atentados del 11 de septiembre, no podemos ignorar que, a diferencia del caso de Kosovo,⁴⁸ no fue una decisión precipitada y se conformó a lo dispuesto por el Consejo de Seguridad. La diplomacia estadounidense articuló un eficaz proceso para garantizar el éxito de una medida de respuesta militar que satisficiera, simultáneamente, las presiones de la opinión pública norteamericana y las exigencias políticas y jurídicas de los aliados europeos y árabes.

Fundamentalmente esta estrategia diplomática descansó sobre tres líneas de actuación: la cobertura legal internacional de las acciones de represalia militar; la garantía del éxito militar, político y mediático, y, finalmente, la redefinición de su política antiterrorista internacional.

En efecto, el 14 de septiembre, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Resolución 64 que autorizaba al Presidente a adoptar las medidas necesarias para el uso de la fuerza contra los responsables de los ataques del 11 de septiembre (*<<..to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on Septiembre 11, 2001....>>*).⁴⁹ Esta autorización se amparaba en la Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad, adoptada el 12 de septiembre, pues en ella, además de recordarse el derecho a la legítima defensa que ampara a todo Estado, se declaraba que los actos terroristas cometidos el 11 de septiembre constituían una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y, en consecuencia, se imponía a los Estados miembros la obligación de colaborar para someter a la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores, además de aprobar el empleo de las medidas necesarias para responder a los atentados y combatir el terrorismo en todas sus

⁴⁸ JIMÉNEZ PIERNAS, C., *<<La intervención armada de la OTAN contra Serbia: peculiaridades y paradojas del ordenamiento internacional>>*, *Revista de Occidente*, nº 236-237, Enero 2001, pp.91-106.

formas.⁵⁰ La citada Resolución venía a aplicar lo dispuesto por la Resolución del Consejo de Seguridad 1269 (1999), del 19 de octubre.⁵¹

La vía abierta por esta última Resolución del Consejo de Seguridad y seguida por la Resolución 1368, demuestra claramente que aunque no se hubiesen producido los atentados del 11 de septiembre, el proceso de revisión y consolidación de la política antiterrorista internacional estaba ya en marcha. Es seguro que estos atentados aceleraron el proceso de estrechamiento de la cooperación internacional, pero igualmente cierto es que no lo crearon. Se operó sobre un terreno jurídico y político propicio para esa cooperación internacional.

No obstante, los Estados Unidos eran muy conscientes de sus limitaciones políticas, logísticas y operativas para garantizar el éxito de las operaciones de represalia militar, máxime si esas operaciones debían realizarse en territorio afgano. Desde el punto de vista político, la actuación norteamericana no podía parecer una operación unilateral de represalia militar porque ello habría minado la <<explotación del éxito>>⁵² y dificultado, tal vez impedido, un reducido número de bajas, condición necesaria para que la iniciativa militar fuese aceptada y respaldada en el tiempo por la ciudadanía norteamericana. En otras palabras, como ya se demostró en la segunda guerra del Golfo y en las guerras balcánicas, la preocupación de Washington era impedir a toda costa un segundo Vietnam.

Ello obligó a los Estado Unidos a contar con sus aliados, tanto de la OTAN como de fuera de la alianza atlántica, para crear una amplia coalición internacional que respaldase

⁴⁹ *Authorizing Use of United States Armed Forces Against Responsible for Recent Attacks Against the United States*, Congressional Record: September 14, 2001 (House), Page H5638.

⁵⁰ *S/RES/1368 (2001)*, del 12 de septiembre de 2001. Esta Resolución se complementa con la Resolución de la Asamblea General 56/1 del 18 de septiembre, por la que se condenan los actos terroristas y se reitera la necesidad de perseguir y castigar a los autores en términos similares. *A/RES/56/1 de 18 de Septiembre de 2001*.

⁵¹ *S/RES/1269 (1999)* del 19 de octubre de 1999

⁵² Con esta expresión se define la obtención de todas las ventajas militares, políticas, económicas y psicológicas que se pueden alcanzar como consecuencia del éxito en el empleo de la fuerza. Un ejemplo característico de fracaso en la <<explotación del éxito>> fue la segunda guerra del Golfo.

diplomática y políticamente el uso de la fuerza.⁵³ No es una casualidad que el mismo día en que el Consejo de Seguridad aprobaba la Resolución 1368, los Estados Unidos invocasen por primera vez, en su más de medio siglo de existencia, la activación del art. 5 del Tratado de Washington de 1949.⁵⁴ La Alianza Atlántica se constituía así en el principal instrumento político y militar sobre el que la Administración Bush vertebraría su estrategia de represalia.

La OTAN resultaba un instrumento idóneo no sólo porque es la única alianza con capacidad para operar militarmente en cualquier parte del mundo, sino porque desde el punto de vista diplomático ha desarrollado durante los últimos años un sistema institucional de relaciones tanto con la Unión Europea como con la Federación de Rusia y, sobre todo, porque desde la revisión del concepto estratégico, realizada en el Consejo Atlántico de 1999, el terrorismo figuraba como una de las nuevas amenazas a las que la alianza debía hacer frente en sus planes operativos.⁵⁵

Pero la decisiva contribución de la Alianza tuvo que completarse con la articulación de una coalición internacional en la que junto a los aliados europeos figurasen también la mayoría de los regímenes del mundo árabe, especialmente Arabia Saudí, las repúblicas centroasiáticas, directamente involucradas por Moscú, y las potencias regionales (India y Pakistán) cuya colaboración habría sido imposible sin la eficaz gestión del Foreign Office. La amplitud de la coalición tenía que ser directamente proporcional con el éxito político, y no sólo militar, que se pretendía alcanzar con la intervención en Afganistán, pero también mostraba las limitaciones estratégicas de la política exterior norteamericana y su incapacidad para ejercer un

⁵³ Según los datos aportados por el Departamento de Estado norteamericano, recibió la oferta de algún tipo de ayuda militar de 136 países y 46 organizaciones multilaterales. US DEPARTMENT OF STATE, *The Global War on Terrorism: The First 100 Days*, en <http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/6947.htm>

⁵⁴ Resulta interesante destacar que la redacción del art. 5 hace referencia a un <<ataque armado>>, sin especificar si dicho ataque debe proceder del exterior o del interior de los miembros de la alianza. Esta calculada ambigüedad respondía a la necesidad de poder activar la Alianza no sólo en el supuesto de una posible agresión soviética sino también en el de una insurrección comunista, tal y como ocurrió en 1945-47 en Grecia y en 1948 en Checoslovaquia. HERNÁNDEZ, F., *Historia de la OTAN. De la guerra fría al intervencionismo humanitario*, ed. Los libros de la Catarata, Fuencarral, 2000.

liderazgo mundial exclusivo o, si se prefiere, el decisivo condicionamiento que los aliados de Estados Unidos, singularmente la Unión Europea y la Federación de Rusia, pueden imponer al unilateralismo norteamericano.

Pero la reacción de Estados Unidos no se limitó al terreno exclusivamente diplomático y militar sino que abordó también otras muchas dimensiones de la política antiterrorista internacional. En el ámbito jurídico, la aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1373, de 28 de septiembre,⁵⁶ en la que se decide la prohibición de la financiación y cualquier otro tipo de medidas de apoyo al terrorismo junto con la obligación de los Estados de tipificar penalmente estas actividades y la Resolución del Consejo de Seguridad 1377, de 12 de noviembre,⁵⁷ que reitera la declaración del terrorismo como atentatorio para la paz y la seguridad internacionales y amplia la colaboración entre los Estados, constituyeron dos importantes sustentos legales para desarrollar la colaboración policial y en materia de inteligencia con numerosos países, especialmente los europeos, respecto del listado de organizaciones tipificadas de terroristas.⁵⁸

Sin embargo, no hay que llamarse a engaño. Las diferencias entre Estados Unidos y sus aliados europeos en algunos aspectos esenciales de la política antiterrorista internacional subsisten, en particular respecto de la eficacia del uso de la fuerza contra los Estados patrocinadores de organizaciones terroristas. Los resultados que en los próximos años arrojen las iniciativas que, nacional e internacionalmente, se están adoptando contra el terrorismo nos

⁵⁵ CALDUCH, R., <<El nuevo concepto estratégico de la OTAN y las operaciones de pacificación>>, *Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo XXI*, ed. Ministerio de Defensa, Madrid, 2000, pp. 173-210. CARACUEL, M^a. A., *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, ed. Tecnos, Madrid, 1997.

⁵⁶ S/RES/1373 (2001) de 28 de Septiembre de 2001.

⁵⁷ S/RES/1377 (2001) de 12 de Noviembre de 2001.

⁵⁸ Desde 1996, el Secretario de Estado en consultas con el Fiscal General y el Secretario del Tesoro, elabora el listado de las Organizaciones Terroristas Internacionales (*Foreign Terrorist Organizations*) de conformidad con lo establecido por la Immigration and Nationality Act, enmendada por la Antiterrorism and Effective Death Penalti Act. El primer listado, con 30 organizaciones se adoptó por la Secretaria de Estado, Madeleine K. Albright en octubre de 1997. La última relación data del 5 de octubre de 2001 y recoge un total de 28 organizaciones, entre las que se encuentra ETA. Resulta interesante constatar que 16 de estas organizaciones son musulmanas.

dará la medida del cambio cualitativo que en este terreno provocaron los atentados del 11 de septiembre de 2001.