

## RESPUESTAS AL TERRORISMO

### Algunas reflexiones políticas y legales

**L**a vulnerabilidad de la sociedad moderna y de sus instituciones, junto con las posibilidades de utilizar armamento convencional muy sofisticado, así como de destrucción masiva, exige a las naciones, tanto unilateralmente como en alianza, el desarrollo de estrategias de respuesta creíbles y capacidad para minimizar amenazas futuras. El impresionante éxito de las bombas terroristas, la toma de rehenes, los secuestros aéreos, los ataques a instalaciones y los asesinatos han concienciado a la población sobre la importancia de las medidas antiterroristas que aplican los Estados. Después de todo, los Estados poseen enormes recursos legales, económicos, policiales y militares de los que los terroristas carecen. Los Gobiernos han tomado medidas internas e internacionales para hacer frente a los ataques terroristas y se han mostrado especialmente vigilantes con las amenazas de destrucción masiva.

Sin embargo, un análisis de los puntos de vista gubernamentales e intergubernamentales, así como de las perspectivas académicas sobre este asunto, indica que no existe consenso sobre la noción de terrorismo. Es cierto que parece existir un acuerdo en lo que concierne a sus distintos elementos, como la naturaleza del acto (por ejemplo, que es ilícito); sus autores (por ejemplo, individuos, grupos, Estados); metas (por ejemplo, políticas); resultados y motivaciones que se persiguen

---

Yonah Alexander es Director del Centro de Estudios contra el Terrorismo del Instituto Potomac de Estudios Políticos. Director del Programa de Estudios sobre Terrorismo de la Universidad George Washington.

(por ejemplo, miedo y frustración); objetivos (por ejemplo, víctimas), y métodos (por ejemplo, toma de rehenes).

Basándonos en estos elementos, resulta lógico adoptar la siguiente definición de trabajo para el objeto de este análisis: el terrorismo se define como el empleo calculado de la amenaza de la violencia que ejercen individuos, grupos subnacionales y agentes estatales para obtener objetivos políticos, sociales y económicos violando la ley, con la intención de crear un miedo insuperable en un área elegida como objetivo que trasciende a las víctimas atacadas o amenazadas.

Para aclarar esta definición, existen distinciones claras, en las leyes y en las prácticas internacionales, entre terrorismo y otras formas de violencia, como las operaciones de «insurgencia» y de «guerrilla». Las siguientes aclaraciones resultan relevantes, sobre todo a la luz de los actuales retos de seguridad a los que se enfrenta la comunidad internacional en Afganistán y en Irak.

La insurgencia es un estado de revuelta armada contra un Gobierno reconocido, revuelta que no tiene dimensiones ni capacidad suficientes que le permitan organizar un Gobierno revolucionario o ser reconocido como un enemigo militar. Sus objetivos suelen ser fuerzas o instalaciones militares y se atiene a las reglas de un conflicto armado. Busca obtener un apoyo popular para lograr sus fines y, si tiene éxito, puede emprender operaciones militares de guerrilla y organizar un régimen revolucionario.

El recurso a los métodos terroristas por parte de un grupo insurgente es una tentación muy atractiva, sobre todo si un Estado extranjero brinda ayuda para emprender dichas tácticas. Estos métodos no pueden consentirse por muy noble que sea, en teoría, su objetivo. Los insurgentes que utilizan los métodos terroristas se convierten en proscritos de la sociedad humana, de la misma forma que un Estado no apoya actos terroristas.

La insurgencia sin actos terroristas es sólo la primera etapa de un intento legítimo de llevar a cabo una revolución, en la que la violencia militar se utiliza para conseguir ventajas políticas y militares específicas más que para sembrar el miedo. Puede tener éxito o fracasar. Puede adoptar o evitar los métodos terroristas. El apoyo exterior a la insurgencia depende normalmente de que los fines sean políticamente compatibles con los valores de la nación en cuestión.

La guerra de guerrillas es una de las formas más antiguas de conflicto. Con la aparición de los modelos comunistas, leninista y maoísta, y particularmente con el apoyo directo e indirecto de los soviéticos a los ejércitos guerrilleros en diferentes países no comunistas tras la Segunda Guerra Mundial, el significado de esta palabra se ha ido asociando cada vez más con el terrorismo. Esto se debe, en parte, a la popularización del término «guerrilla urbana», que significa en realidad un acto terrorista realizado en el anonimato de la gran ciudad. Las operaciones de guerrilla clásica pueden emplear o no tácticas y métodos terroristas.

Estas distinciones sugieren que las operaciones de guerrilla militar son parte de una campaña de lucha contra las autoridades estatales que va avanzando hacia una revolución total, pero que tiene pocas fuerzas de combate y además demasiado dispersas para emprender un enfrentamiento político formal. Las operaciones de guerrilla militar pueden pasar a esa fase revolucionaria para intentar tomar el poder o pueden quedarse en operaciones esporádicas de hostigamiento, es decir, de insurgencia. Si las guerrillas luchan contra dictaduras opresoras, si evitan la tentación de alcanzar la victoria sembrando el terror, y sobre todo si rechazan la ayuda de otra nación que utilice métodos terroristas, entonces sus operaciones son una forma legítima de conflicto.

A pesar de las distinciones anteriores, todos los Estados se reservan el poder legal y político para definir el terrorismo en el contexto de los asuntos internos y externos. Los Estados Unidos son uno de estos casos.

En el sistema federal norteamericano, cada Estado establece lo que constituye un delito según su código penal. En consecuencia, los Estados han definido genéricamente el terrorismo como un delito, lo que acaba por tanto con la necesidad de utilizar leyes específicas que cubran otros actos delictivos particulares que se identifican como terrorismo. En general, las leyes estatales sobre terrorismo aparecen bajo nueve epígrafes independientes, incluyendo la defensa civil (convenios interestatales y planes de gestión de emergencias estatales), estipulaciones antiterroristas, mecanismos de destrucción, amenazas terroristas, refuerzo de penas criminales, indemnizaciones a las víctimas, terrorismo callejero, terrorismo ecológico, e impuestos.

A nivel federal, el Departamento de Estado americano adoptó una definición, que está recogida en el Título 22 del Código de los Estados Unidos, Apartado 2656(d), que establece que «el término “terrorismo” significa violencia premeditada y con motivaciones políticas perpetrada contra objetivos no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos, cuya intención suele ser influenciar a la opinión pública o a un sector de ésta».

El término «no combatiente», según el Departamento de Estado, se interpreta para definir «además de civiles, personal militar (de servicio o no) que no está desplegado en una zona de guerra o en un escenario similar a la guerra». Además, «el término “terrorismo internacional” designa el terrorismo que implica a ciudadanos del territorio de más de un país», y «el término “grupo terrorista” significa cualquier grupo que practica, o que tiene subgrupos significativos que practican el terrorismo internacional».

Por otra parte, el Congreso norteamericano ha definido al terrorismo sobre todo en términos de delitos penales específicos dotados de un componente internacional. Las leyes del Congreso incluyen los Crímenes contra Personas Protegidas Internacionalmente, Crímenes contra la Aviación, y Crímenes sobre la Toma de Rehenes.

En general, las percepciones norteamericanas han ido evolucionando a partir de las opiniones tradicionales según las cuales el terrorismo constituye un «delito», hasta un nuevo enfoque según el cual el «terrorismo» es una nueva forma de guerra desconocida hasta ahora. Lo que más ha influido en este cambio de perspectiva son sin lugar a dudas los ataques perpetrados el 11 de septiembre por Al Qaeda, la red de terrorismo internacional, cuyo objetivo fueron los símbolos más visibles del poder en Nueva York y Washington, D.C. De hecho, el 11 de septiembre proporcionó al Gobierno americano, y en particular al presidente, la autoridad exclusiva de declarar la guerra para proteger al pueblo norteamericano.

El poder ejecutivo de Estados Unidos tomó dos medidas que vale la pena resaltar. La primera el 26 de octubre de 2001, cuando el presidente Bush ratificó la «USA Patriot Act». En aquel momento, subrayó la importancia de esta ley, que «dotaría a los servicios de inteligencia y a las autoridades competentes con nuevas e importantes herramientas para combatir un peligro actual». En aquel momento resaltó que «com-

batir e investigar las actividades terroristas es la prioridad tanto para las autoridades competentes como para los servicios de inteligencia».

Gracias a la «USA Patriot Act», al Gobierno de los Estados Unidos está mejor equipado para identificar, investigar, perseguir, detener, procesar y castigar a presuntos terroristas. En la actualidad, los terroristas utilizan herramientas cada vez más sofisticadas –tecnología punta y transferencias internacionales de fondos– y, por tanto, los recursos del Gobierno tienen que superarlos. En esencia, la «USA Patriot Act» aspiraba a mejorar de forma significativa la vigilancia de los terroristas y a aumentar la rapidez para localizarlos e interceptarlos.

El 13 de noviembre de ese mismo año se tomó una segunda medida. El presidente Bush declaró que «existe un estado de emergencia extraordinaria para la defensa nacional» que le obligaba a dictar una orden militar relacionada con la detención, encarcelamiento y enjuiciamiento de extranjeros sospechosos de ser miembros de Al Qaeda, «que estén implicados, ayuden o sean cómplices, o bien conspiren para cometer actos de terrorismo internacional, o bien les den cobijo». Más exactamente, la orden permite al Secretario de Defensa detener, ya sea en Estados Unidos o en el extranjero, a dichos individuos y presentar cargos contra ellos ante un tribunal militar. El mandato de los tribunales militares es dictar sentencias con una mayoría de dos tercios de los miembros de la comisión militar. Las sentencias son inapelables, si bien pueden ser revisadas por el Secretario de Defensa o por el Presidente.

Según Alberto González, Consejero de la Casa Blanca, los tribunales militares proporcionaban así otra posibilidad, diferente a la de los tribunales civiles, de procesar a supuestos terroristas. Las críticas a la orden presidencial apuntaban –entre otras cuestiones– que el tribunal debería incluir más garantías procesales para los sospechosos. Se ha sugerido que la iniciativa americana podría instar a algunos países extranjeros a acusar a ciudadanos norteamericanos en el extranjero y proceder a procesarlos en sus propios tribunales militares.

Pero seguramente, la cuestión más problemática reside en la puesta en marcha de la doctrina preventiva de Bush, desvelada el 20 de septiembre de 2002, tras el 11-S y previamente a la invasión de Irak. Esta política, que desplazó la estrategia americana desde su enfoque tradicional de disuasión y contención hacia una actitud más agresiva

y proactiva, permite a Estados Unidos actuar solo y de forma preventiva, si es necesario, para ejercer el derecho a la autodefensa contra el terrorismo mundial y contra las amenazas de Estados hostiles que aspiran a utilizar armas de destrucción masiva. A pesar de los esfuerzos desarrollados por la coalición multilateral liderada por Estados Unidos para continuar luchando contra el terrorismo en los dos frentes de Afganistán e Irak, la posibilidad de una victoria militar a corto plazo parece dudosa, sobre todo ante los escenarios de insurgencia que se dan en la actualidad.

Sin embargo, la Administración Bush se reafirmó en la doctrina preventiva de 2002, al publicar una nueva «Estrategia de Seguridad Nacional para Estados Unidos», con fecha 15 de marzo de 2006. En este documento la Casa Blanca sigue haciendo hincapié en el elemento más polémico, es decir, los ataques preventivos como componente central de la estrategia norteamericana. Pero más allá de la necesidad de proyectar el poder militar para prevenir los ataques terroristas antes de que ocurran e impedir que los terroristas controlen naciones desde donde poder lanzar sus operaciones, existe la voluntad de entablar a largo plazo una «guerra de ideas» y extender los derechos humanos y las instituciones democráticas.

Ahora, casi cuatro años después que se iniciara la «Estrategia de Seguridad Nacional», recientemente actualizada, la pregunta clave reside en saber si Estados Unidos disfruta de una seguridad suficiente, en vista de los desafíos convencionales y no convencionales a su seguridad nacional. Las debilidades defensivas, que van desde la protección adecuada de las infraestructuras vitales del país a la capacidad de respuesta, deberían recordarnos las lecciones del pasado y obligarnos a centrarnos de una forma mucho más realista que antes en las estructuras, los recursos y la puesta en marcha de las recomendaciones para la lucha antiterrorista ofrecidas por las distintas comisiones durante los últimos treinta años.

Es evidente que a pesar de que Estados Unidos, al menos por el momento, es la única superpotencia, se debe emprender una campaña de lucha antiterrorista mundial en estrecha relación con los miembros de la comunidad internacional. Un ejemplo de cooperación internacional se refiere a las Medidas de Estados Unidos para implementar la Declaración entre Estados Unidos y la Unión Europea de 2004 para la Lucha contra el Terrorismo. Según una declaración del Departamento de Estado de 20 de junio de 2005, esta Decla-

ración renovaba el compromiso trasatlántico de cooperar estrechamente y seguir trabajando para desarrollar medidas que impulsaran la identificación, investigación y procesamiento de los terroristas y prevenir sus ataques, impedir el acceso de los terroristas a recursos financieros y económicos, reforzar la colaboración y la capacidad de compartir información entre las autoridades encargadas de aplicar la ley y mejorar la efectividad de sus sistemas de información. Estos son los puntos clave de la Declaración:

1. Trabajaremos juntos para profundizar en el consenso internacional y mejorar las iniciativas internacionales para luchar contra el terrorismo.
2. Nos reafirmamos en nuestro compromiso total para impedir el acceso a los recursos financieros y económicos por parte de los terroristas.
3. Nos comprometemos a trabajar juntos en el desarrollo de medidas que mejoren nuestras posibilidades de identificar, investigar y enjuiciar terroristas y prevenir ataques terroristas.
4. Nos esforzaremos especialmente en proteger la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas efectivos para el control de fronteras.
5. Trabajaremos juntos para desarrollar aún más nuestra capacidad de hacer frente a las consecuencias de un ataque terrorista.
6. Trabajaremos en estrecha colaboración para reducir las condiciones subyacentes que juegan a favor de los terroristas. Al promover la democracia, el desarrollo, el buen gobierno, la justicia, el desarrollo del comercio y la libertad, podemos contribuir a terminar con las dictaduras y el extremismo que condenan a millones de personas a la pobreza y que ponen en peligro a nuestros propios pueblos.
7. En nuestras relaciones exteriores potenciaremos iniciativas que den prioridad a terceros países en los que sea necesario aumentar los recursos o los compromisos para combatir el terrorismo.

Estos compromisos estratégicos para combatir el terrorismo a escala mundial, al tiempo que se protegen los derechos humanos, ponen de manifiesto la disposición mundial a pensar que las respuestas amplias y proporcionadas a las amenazas criminales conseguirán que las sociedades actuales sean más seguras tras lo acontecido el 11 de septiembre.

# LA ILUSTRACIÓN liberal

Revista española y americana

Verano de 2006

NÚMERO

28



• • •

MIKEL BUESA: "Alto el fuego" de ETA. ¿Ante el final del terrorismo?

ANTONIO ROBLES: El "Síndrome de Catalunya"

JOAN FONT ROSSELLÓ: Pulsiones totalitarias en el ecologismo. El experimento balear

CARLOS SEMPRÚN MAURA: Kameraden Polizei

CARLOS ALBERTO MONTANER: Los cubano-americanos y la identidad compleja

MARCELO BIRMAJER: Argentina. Algunas reflexiones sobre el golpe militar de 1976

BERNARD LEWIS: El nuevo antisemitismo

FLORENTINO PORTERO: Iraq, tres años después

CRISTINA LOSADA: Hambre y comunismo

• • •

EN LA MUERTE DE Jean-François Revel

• • •

EL LIBRO PÉSIMO • EL RINCÓN DE LOS SERVILES

• • •

Y acceda a los contenidos  
de todos los números anteriores  
en nuestra página web

[www.lailustracionliberal.com](http://www.lailustracionliberal.com)

E-MAIL: [lailustracion@libertaddigital.com](mailto:lailustracion@libertaddigital.com)