

# **EL ESTATUS DEL TERRORISMO Y LA VIOLENCIA POLÍTICA TRANSNACIONAL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA FRÍA**

ELADIO ARROYO LARA  
LUIS V. PÉREZ GIL  
CRISTIÁN GARAY VERA

## **INTRODUCCIÓN**

EL FENÓMENO TERRORISTA, TAL COMO SE ENTIENDE EN LA ACTUALIDAD, ha estado presente en la lucha política y militar desde finales del siglo XIX, inicialmente como instrumento de acción de los movimientos nacionalistas y anarquistas y, más tarde, de los comunistas y grupos de extrema derecha en su lucha contra los regímenes políticos en crisis del periodo de entre-guerras.<sup>1</sup> Durante la Segunda Guerra Mundial, los grupos de resistencia recurrieron a actos terroristas como medio de combate contra las fuerzas de ocupación y sus colaboradores. En el periodo de la Guerra Fría el terrorismo se empleó en sus diversas manifestaciones por ambos bandos para llevar los ataques al territorio contrario, recurriendo para ello a movimientos de liberación nacional, a grupos de cualquier ideología contrarios a los gobiernos establecidos e, incluso, a agentes propios. Todo ello, a pesar de que oficialmente se negaba la implicación de cualquier agencia gubernamental. En realidad, las grandes potencias patrocinaron e instrumentalizaron a los grupos ya existentes o, sencillamente, los crearon para la defensa

<sup>1</sup> Sobre la génesis del terrorismo como instrumento de violencia política, véase Consuelo Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del derecho internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993, pp. 32-52.

de sus intereses particulares.<sup>2</sup> Con ello se otorgaba a estos grupos un alcance propiamente internacional.<sup>3</sup>

Debemos aclarar que situamos al terrorismo en un plano político, lo que nos permite analizar cómo afecta dicho fenómeno al orden y estructura internacionales. Asimismo, entendemos por estructura a todo modelo teórico en el que las partes están relacionadas entre sí en torno a un núcleo estructural y que, consideradas aisladamente, carecen de valor por sí mismas, pero que son imprescindibles para la construcción del modelo. Estas partes son variables causales, sujetas a experimentación cualitativa y cuantitativa, lo que permitirá verificar, mediante un sistema de comprobación como el propuesto por Karl Popper, si son adecuadas para el fin deseado.<sup>4</sup> En Relaciones Internacionales existen múltiples modelos estructurados, tantos como objetos examinados. La individualización de ese objeto es esencial para hacer la construcción mediante variables que fijen primero el núcleo y, después, elaboren los factores, entrelazados con la suficiente coherencia como para que el modelo experimental sea demostrable en un momento concreto (momento económico, histórico, social). Modelo que puede constituir el núcleo de nuevas estructuras. De este modo, las estructuras pueden superponerse analizando diversas subestructuras alrededor de un núcleo fijado de antemano, por ejemplo, el sistema internacional de 1945 a 1990. Dentro de esa estructura temporal, el núcleo es el tiempo histórico y las subestructuras son las que analizan las variables económica, social, política y demográfica. Todas juntas y entrelazadas forman la macroestructura del espacio temporal objeto de estudio. En consecuencia, la caída del muro de Berlín o los atentados de septiembre de 2001 son transformaciones subestructurales aisladamente consideradas, y lo son si nos fijamos en la estructura central del sistema internacional.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Véase E. Marks, "The Implications of Political Terrorism for the Management of Foreign Policy and the Protecting of Diplomacy", en Henri Han (ed.), *Terrorism, Political Violence and World Order*, Lanham, University Press of America, 1984, pp. 203-258. Estas prácticas continúan en la actualidad; determinados estados se valen de grupos y organizaciones terroristas para condicionar las decisiones políticas del Estado sometido a las acciones violentas; valga como ejemplo el de Pakistán contra la India en la disputa por Cachemira. Véase Sumit Ganguly, "India-Pakistan Relations", *E-Notes* (Foreign Policy Research Institute), abril de 2006, disponible en [www.fpri.org](http://www.fpri.org)

<sup>3</sup> Así Fernando Reinares Nestares, "Terrorismo internacional", *Panorama Estratégico 2004/2005*, Madrid, Ministerio de Defensa/Instituto Español de Estudios Estratégicos/Real Instituto Elcano, 2005, pp. 47-72.

<sup>4</sup> Karl Popper, *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos, 1973 (trad. de *The Logic of Scientific Discovery*, Nueva York, Basic Books, 1959).

<sup>5</sup> Para los teóricos que se adscriben a las tesis neorrealistas los atentados son una consecuencia de la hegemonía: los Estados Unidos aparecen como responsables casi únicos de los

## 1. LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN LA POSGUERRA FRÍA

La etapa actual se ha denominado “de transición”, “de un nuevo orden mundial” e, incluso, “del final de la historia”,<sup>6</sup> y en ella se ha producido una transformación dentro de la estructura internacional. Kenneth Waltz ha concretado que las relaciones internacionales se caracterizan por el desequilibrio en la distribución del poder a favor de los Estados Unidos, la proliferación de armas de destrucción masiva y el crecimiento exponencial de las crisis regionales.<sup>7</sup> En consecuencia, las amenazas han cambiado y las políticas de seguridad nacional han tenido que modificarse para dar respuesta a los nuevos retos.

Con carácter general, las amenazas se clasifican en estatales, transnacionales y en las relacionadas con posesión de armas no convencionales. Las primeras provienen de aquellos estados con capacidad y voluntad de intimidar a otros a través de la coerción o la agresión externa. La combinación de inestabilidad política, subdesarrollo y tráfico de armas puede ocasionar la desestabilización de regiones enteras del sistema internacional. Las amenazas transnacionales son aquellas que traspasan las fronteras estatales, como el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas, el comercio ilícito de armas, la delincuencia organizada que desarrolla actividades criminales en dos o más países, las migraciones, las oleadas de refugiados incontrolados y los desastres medioambientales. No todas son amenazas nuevas, pero los avances tecnológicos han ocasionado en muchos casos su potenciación. Por otra parte, la existencia de armas nucleares, bacteriológicas o químicas supone mayor preocupación por la seguridad internacional, ya que los daños que puede provocar su uso en manos de gobiernos irresponsables o grupos terroristas son formidables. Para reducir los riesgos se debería continuar con el proceso de control de los arsenales iniciado hacia el final de

---

problemas que enfrenta la sociedad internacional y, por tanto, son el blanco preferente de los ataques. Véase Federico Merke, “Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales”, *Foro Internacional*, vol. XLIV, octubre-diciembre de 2004, núm. 178, pp. 690-725.

<sup>6</sup> Para Francis Fukuyama, la expresión “fin de la historia” no significa que se acaben los hechos históricos, o que la condición de historicidad haya encontrado su culminación en una etapa terminal de la historia, sino que la democracia liberal constituye un ideal irrefutable como proyecto global, pues aunque existen proyectos opuestos, como el fundamentalismo islámico, estos carecen de la universalidad del modelo democrático. Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Editorial Planeta, 1992 (trad. de *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Avon Books, 1992); y “Democratization and International Security”, *American Policy*, núm. 266, 1991-1992, pp. 14-24.

<sup>7</sup> Kenneth Waltz, “The Continuity of International Politics”, en Ken Booth y Tim Dunne (eds.), *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, Nueva York, Palgrave, 2002.

la Guerra Fría y apoyar las iniciativas contra su proliferación, precisamente lo contrario de lo que sucede en la actualidad debido a las posiciones de la administración de Bush.<sup>8</sup> La reacción ha sido la esperada: los gobiernos proclives a ataques realizan esfuerzos renovados en sus programas de armas no convencionales y en los sistemas de lanzamiento (Corea del Norte, Irán y Siria son los más destacados).<sup>9</sup>

Entre estas amenazas, el terrorismo ha impuesto una transformación en el desenvolvimiento del conflicto.<sup>10</sup> En primer lugar, la existencia de un

<sup>8</sup> En palabras de Waltz: “las armas nucleares gobiernan las relaciones militares de las naciones que las tienen. Más allá, las políticas estadounidenses estimulan la proliferación vertical de armas nucleares y promueven su dispersión de un país a otro” (*ibid.*, p. 352). Véase al respecto María José Cervell Hortal, “La denuncia del Tratado ABM (diciembre de 2001) por Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 1, 2002, pp. 509-514; Vicente Garrido Rebolledo, “Guerras totales de Bush: proliferación de ADM”, *Perspectivas exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/Fride/Real Instituto Elcano/Biblioteca Nueva, 2004, pp. 41-58; George Perkovich, “Bush’s Nuclear Revolution. A Regime Change in Non-Proliferation”, *Foreign Affairs*, núm. 2, 2003, pp. 2-8; George Samore, “Future of the Nuclear Non-Proliferation Regime”, ponencia presentada en el CEP/IISS European Security Forum, Bruselas, 3 de marzo de 2003 ([www.iiss.org/eusec/samore.htm](http://www.iiss.org/eusec/samore.htm)).

<sup>9</sup> Véase R. Betts, “La nueva amenaza de destrucción masiva”, *Política Exterior*, núm. 63, 1998, pp. 135-151; Victor Cha y David Kang, *Nuclear North Korea, a Debate on Engagement Strategies*, Nueva York, Columbia University Press, 2003; Shahram Chubin, *Iran’s Nuclear Ambitions*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2006; Stephen Cohen, *India, Emerging Power*, Washington, Brookings Institution Press, 2000; Cesáreo Gutiérrez Espada y Romualdo Bermejo García, “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 1, 2005, pp. 106-119; Belén Lara, “Contra la proliferación de misiles”, *Política Exterior*, núm. 93, 2003, pp. 81-86; Juan Manuel López Nadal, “Pakistán, un aliado peligroso”, *Política Exterior*, núm. 91, 2003, pp. 113-133; George Perkovich, *India’s Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation*, Berkeley, University of California Press, 1999; J. J. Zabala, “La India y el nuevo panorama estratégico en Asia meridional”, *Política Exterior*, núm. 81, 2001, pp. 95-106.

<sup>10</sup> El término “conflicto” no aparece en la Carta de Naciones Unidas; sin embargo, se ha impuesto a otros como “disputa”, “agresión” o “guerra” porque permite abarcar diferentes tipos y fuentes de violencia armada. Un conflicto puede suscitarse entre estados, en el interior de un Estado o entre actores no estatales. El calificativo “armado” implica la utilización de medios para atentar contra bienes o personas y a una escala más allá de la delincuencia común. Según Raymond Aron, el conflicto en el sentido más general surge cada vez que los individuos, grupos sociales o unidades codician más propiedades o buscan metas incompatibles. Raymond Aron, *Paz y guerra entre las naciones*, 2 vols., Madrid, Alianza Editorial, 1985 (trad. de *Paix et guerre entre les nations*, París, Calmann-Lévy, 1984; 1ª ed., París, 1962). Para Esther Barbé Izuel, “el conflicto es una situación en la que los actores tienen intereses incompatibles que les llevan a oponerse, bien sea por la posesión de bienes escasos o por la realización de valores incompatibles, llegando incluso al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos”. Esther Barbé Izuel, *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995 (2ª ed., 2003), p. 208. Nicholson dice que el conflicto es un aspecto general de la actividad humana y “existe cuando dos personas desean llevar a cabo acciones que son mutuamente incompatibles”: Michael Nicholson, *Análisis del conflicto*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974 (trad. de *Conflict Analysis*, Londres, English Universities Press, 1970), p. 15.

poder hegemónico con capacidades militares sin parangón en la historia. Esto ha llevado a la imposibilidad de un conflicto armado entre la potencia hegemónica y las potencias secundarias. En segundo lugar, la interdependencia compleja, que ha entrelazado las subestructuras estratégica, económica y financiera, hace casi remota la posibilidad de un enfrentamiento a gran escala entre los Estados Unidos y Rusia o China. También se excluye la hipótesis de conflictos entre potencias desarrolladas y entre éstas y Rusia, China o India por idénticas consideraciones. En estos casos, las crisis que se generan se encauzan a través de los mecanismos establecidos en los subsistemas regionales en la búsqueda permanente del equilibrio frente a los intereses del poder hegemónico. Por el contrario, los conflictos se expanden en los escalones inferiores del sistema internacional, precisamente entre actores carentes de los atributos básicos del poder, esto es, la territorialidad y la soberanía. Por esta razón, los conflictos que se generan entre estados y actores secundarios se han denominado comúnmente “conflictos asimétricos”.<sup>11</sup> Entendemos por actores secundarios a aquellos sujetos de las relaciones internacionales que han visto privilegiado su protagonismo en el espacio de la globalización debido a las relaciones de interdependencia compleja que ésta ha llevado aparejadas.

Determinados grupos, que se consideran excluidos en sus respectivos ámbitos pero que disponen de capacidad organizativa suficiente, recurren a acciones violentas con repercusión mediática como instrumento de lucha contra el poder hegemónico o contra las potencias que rigen los subsistemas regionales. La proliferación de armas de toda índole en los mercados internacionales permite a quienes los buscan disponer de los medios necesarios para provocar daños a ciudadanos e intereses de las potencias en cualquier parte del mundo, como se ha puesto en evidencia con los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y los sucesos posteriores en España, Indonesia, Rusia, Gran Bretaña y Jordania, por citar sólo los más violentos.<sup>12</sup> La existencia de estados en colapso, fallidos o “fracasados” (aquellos que carecen de una estructura institucional capaz de garantizar el orden social)<sup>13</sup> ha permitido a los grupos y organizaciones terroristas de

<sup>11</sup> Véase Cristián Garay Vera, *La camaleónica naturaleza del conflicto posmoderno*, Santiago de Chile, Departamento Comunicacional del Ejército de Chile, 2004.

<sup>12</sup> Iván Witker, “Occidente ante las nuevas tipologías del terrorismo”, *Estudios Políticos*, núm. 98, 2005, pp. 227-253 (disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)).

<sup>13</sup> La ausencia de gobernabilidad, los conflictos civiles y un contexto de inestabilidad regional son las características definitorias de estos estados. La Fund for Peace elabora anualmente un índice de estados fallidos que se publica en la revista *Foreign Policy*; en 2005 la lista incluía 75 estados y en 2006 ha sido ampliada hasta 148 (puede consultarse en [www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php](http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php); y en [www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3420](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3420)).

relevancia internacional mantener bases de apoyo, adiestramiento y reorganización cuando se ha producido la pérdida del “santuario” nacional. El mismo proceso de la globalización ha facilitado el desarrollo de las tareas de financiación, reclutamiento y captación de nuevos miembros en los países occidentales. La combinación de factores como la permeabilidad de las fronteras, las oportunidades derivadas de la sociedad de la información y la vulnerabilidad creada por la libre circulación de personas ha posibilitado la consolidación de las denominadas “delegaciones” del terrorismo, especialmente en Europa.

## 2. EL TERRORISMO INTERNACIONAL: DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DE FIGURAS AFINES

Resulta pertinente delimitar la noción de terrorismo internacional con respecto a otros fenómenos paralelos de violencia política, como son el terrorismo transnacional, las acciones armadas de grupos y movimientos de liberación nacional y los actos de delincuencia organizada que tienen incidencia internacional.<sup>14</sup> Bruce Hoffman hace referencia a un estudio taxonómico en el que se obtuvieron hasta 109 definiciones de terrorismo hechas por académicos de varios países en un esfuerzo por encontrar una explicación razonablemente comprensiva de la expresión.<sup>15</sup> Esta falta de acuerdo entre los científicos tiene relación directa con la ausencia de consenso político sobre una definición clara y bien conocida, lo que, según el Informe

<sup>14</sup> En el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000, se define a las mafias organizadas como “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”, es decir, obtener rentas procedentes de la extorsión y el delito. Para ello tratan de crear zonas grises para la ley o se aprovechan de áreas donde no se impone el Estado, pero no tratan de destruirlo. Recientemente, las conductas de grupos criminales han generado vínculos activos entre diferentes organizaciones que han desatado dinámicas novedosas, que dan lugar al fenómeno de la delincuencia transnacional organizada. Este tipo de delincuencia constituye una amenaza para el Estado y la sociedad en cuanto atenta contra la seguridad individual y afecta a la función básica del Estado de mantener el imperio de la ley (así se expresa en el Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, 2 de diciembre de 2004, párr. 165, p. 54; disponible en [www.un.org/spanish/secureworld/](http://www.un.org/spanish/secureworld/)).

<sup>15</sup> Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, Nueva York, Columbia University Press, 2006, pp. 33-34. La referencia de la obra citada por Ganor es la de Alex Schmidt, Albert Jongman *et al.*, *Political Terrorism: A Research Guide*, Amsterdam, Amsterdam and Transaction Books, 1988.

del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, compromete la posición normativa y moral contra el terrorismo. En consecuencia, la aprobación de una convención general sobre terrorismo con una definición precisa “constituye una necesidad política imperiosa”.<sup>16</sup>

La dificultad para alcanzar un acuerdo sobre la definición de terrorismo choca, en primer lugar, con el derecho que tiene un pueblo sometido a dominación extranjera a resistirse con todos los medios a su alcance a la agresión. Este derecho, reconocido en las resoluciones de la Asamblea General 1514 (XXV), de 14 de diciembre de 1960, y 2625 (XXVII), de 24 de octubre de 1970, constituye una norma de derecho internacional general de carácter histórico, esto es, surge en un momento específico para dar respuesta a una situación concreta (el *ius cogens* es lo que la sociedad internacional necesita para mantener su estructura). Hasta ahora, una definición de terrorismo no podía implicar la denegación de ese derecho.<sup>17</sup> Sin embargo, el secretario general de las Naciones Unidas manifestó en su informe de 27 de abril de 2006:<sup>18</sup>

Las Naciones Unidas deben proyectar un mensaje claro e inmutable basado en el principio de que el terrorismo es inaceptable. Jamás debe permitirse a los terroristas crear un pretexto para sus actos. Cualesquiera sean las causas que pretendan defender, cualesquiera sean las injusticias que afirmen responder, el terrorismo no puede justificarse. Las Naciones Unidas deben mantener su superioridad moral en esta materia [...] debemos dejar perfectamente claro que ninguna causa, por más justa que sea, puede ser excusa para el terrorismo. Ello incluye la legítima lucha de los pueblos por la libre determinación.

<sup>16</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, párr. 159, p. 53.

<sup>17</sup> Para el debate técnico-jurídico véase Antonio Cassese, “Wars of National Liberation and Humanitarian Law”, *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet*, La Haya, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 313-324; “Le droit international et la question de l’assistance aux mouvements de libération nationale”, *Revue Belge de Droit International*, núm. 2, 1986, pp. 307-326; Elizabeth Chadwick, *Self-Determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1996; Malcolm N. Shaw, “The International Status of National Liberation Movements”, en Frederick E. Snyder y Surakiart Sathirathai (eds.), *Third World Attitudes toward International Law: An Introduction*, Dordrecht, M. Nijhoff, 1987.

<sup>18</sup> “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”, párrs. 8-9, p. 3 (disponible en [www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/](http://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/)).

Esta declaración suprime la antigua norma imperativa que permite la legítima defensa con respecto al ocupante ilegal de territorios sometidos a descolonización o susceptibles de serlo. El principio de descolonización no es ahora esencial en el sistema y sí lo es la prohibición del terrorismo. En consecuencia, el primero desaparece del catálogo de normas hipotéticas de *ius cogens* y surge uno nuevo, el principio estructural de que toda manifestación terrorista está prohibida porque transgrede una norma fundamental del sistema: el equilibrio de la sociedad de estados iguales y soberanos. Todo ello deviene la existencia de dos obligaciones fundamentales para los estados impuestas por el derecho internacional: una, la de abstenerse de organizar, instigar, apoyar o tomar parte en acciones terroristas en otros estados, y otra, la de cooperar para la prevención y represión del terrorismo.

Por tanto, si una definición parece tarea complicada podemos comenzar por examinar los elementos que configuran el fenómeno como categoría específica dentro de la generalidad de los actos de violencia política.<sup>19</sup> La existencia de un grupo organizado asegura la presencia de los otros elementos: un programa político y la continuidad y coherencia de las acciones violentas. Lo que distingue al terrorismo de otras formas de asociación ilícita es la finalidad política, es decir, que persigue la destrucción del orden constitucional o, al menos, un cambio en las estructuras políticas y sociales vigentes y su sustitución por otra. Para lograrlo, emplea medios y recursos que generan un sentimiento de inseguridad permanente con el que trata de condicionar las decisiones de los gobernantes.<sup>20</sup> El Consejo de Seguridad precisó en la resolución 1566 (2004), de 8 de octubre de 2004, que el terrorismo acontece cuando se da “el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno u organización internacional a realizar un acto, o abstenerse de realizarlo”.<sup>21</sup> Para ello, la

<sup>19</sup> Con carácter general, véase Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del derecho internacional*, y la extensa bibliografía allí citada.

<sup>20</sup> Rafael Calduch Cervera expresa que “la razón por la que se pretende generar terror en la población civil indefensa se encuentra en la limitada violencia que es capaz de utilizar el grupo terrorista”: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 1993, p. 335; Fernando Reinares Nestares dice que “un acto de violencia es terrorista si el impacto psíquico que provoca en una sociedad o algún elemento de la misma, en términos de ansiedad y miedo, excede con creces sus consecuencias materiales, esto es, los daños físicos ocasionados intencionadamente a personas o cosas”: “Dimensiones del terrorismo internacional”, *Lucha contra el terrorismo y el derecho internacional*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2006, (Cuadernos de Estrategia, núm. 133), pp. 39-48 (cita en p. 39).

<sup>21</sup> Las resoluciones del Consejo de Seguridad pueden consultarse en [www.un.org/spanish/docs/sc/](http://www.un.org/spanish/docs/sc/)

difusión y, en concreto, la atención que le prestan los medios se revela como un instrumento inestimable para conseguir que sus acciones tengan la mayor repercusión entre sus destinatarios (el poder político constituido) y, también, en la base social que lo sostiene, pues las acciones deben fortalecer la adhesión entre los seguidores del grupo.<sup>22</sup>

El terrorismo interno se desarrolla en todas sus fases (preparación, ejecución, objetivos y efectos) en un solo país. Resulta preciso desvincularlo del denominado terrorismo de Estado, aunque ambos responden a la lógica de la violencia política intraestatal. En este caso, el Estado usa su poder y violencia legítima para infundir terror en la población e implementar políticas concretas que recurren a la eliminación violenta de todo cuanto contradice ese poder.

En la teoría de las Relaciones Internacionales se ha tratado de imponer la noción de terrorismo transnacional, concepto emergente y, por tanto, aún no validado.<sup>23</sup> Es aquel que trasciende las fronteras estatales, tanto en lo que se refiere al espacio en el que se producen las acciones armadas como a la financiación, apoyo político y refugio, pero que comparte con el terrorismo interno la destrucción de la estructura político-social de un Estado determinado. Discrepamos de Fernando Reinares Nestares cuando delimita este concepto en función de las víctimas y la nacionalidad de los terroristas.<sup>24</sup> La imprecisión aumenta en los teóricos que valoran la presencia de estos elementos para hablar de terrorismo internacional<sup>25</sup> o confun-

<sup>22</sup> Para las relaciones entre terrorismo y medios de comunicación, véase G. Gerbner, "Symbolic Functions of Violence and Terror", *The Terrorism and the News Media Research Project*, Boston, 1988; B. Jenkins, "Responsabilidad de los medios informativos", *Terrorismo y medios de comunicación social*, Madrid, Ministerio del Interior, 1984, pp. 51-58; Walter Laqueur, "The Futility of Terrorism", *Harper's*, marzo de 1976, pp. 99-105; Isaac Martín Barbero, "Al-Qaeda: terror de marca", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 101, 2005, 21 de julio de 2005 (en [www.realinstitutoelcano.org/analisis/788.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/788.asp)); L. Mosse Hilde, "The Media and Terrorism", *International Terrorism in the Contemporary World*, Westport, Conn., 1978; Fernando Reinares Nestares, "Conceptualizando el terrorismo internacional", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 82, 2005, 1º de julio de 2005 (en [www.realinstitutoelcano.org/analisis/766.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/766.asp)); Iván Witker, "Opinión pública y políticas exteriores. El caso del canal de televisión Al Yazira", *Diplomacia*, núm. 93, 2002, pp. 69-90.

<sup>23</sup> Las obras de referencia para esta categoría son las de J. Bowyer Bell, "Contemporary Revolutionary Organizations", en Robert Keohane y Joseph Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972; y *Transnational Terror*, Washington, American Enterprise/Institute for Public Policy, 1975.

<sup>24</sup> "Terrorismo internacional", p. 50.

<sup>25</sup> En este sentido, M. Cherif Bassiouni, "An International Control Scheme for the Prosecution of International Terrorism", en Alona E. Evans y John F. Murphy (eds.), *Legal Aspects of International Terrorism*, Lexington y Toronto, Lexington Books, 1978, pp. 485-491.

den ambos conceptos.<sup>26</sup> A pesar del amplio debate académico, también se ha objetado que la distinción entre terrorismo interno e internacional “bien puede considerarse en cierto modo irrelevante”.<sup>27</sup> Pero ¿qué se entiende por terrorismo internacional? Consuelo Ramón Chornet maneja la categoría “terrorismo dirigido contra el orden internacional” y expresa “que al atentar contra principios básicos de la Comunidad Internacional, afecta a la Comunidad Internacional en su conjunto y como tal”;<sup>28</sup> Brian Jenkins se refirió a este fenómeno cuando afecta a toda la comunidad internacional;<sup>29</sup> Stefan Glaser precisó que “el terrorismo es de orden internacional cuando se traduce en un atentado al orden social internacional, en particular a la paz y a la seguridad de la humanidad”.<sup>30</sup> Por nuestra parte lo definimos como el conjunto de acciones violentas llevadas a cabo por uno o varios grupos organizados con la intención deliberada de afectar a la estructura o a la dinámica del orden internacional o de los subsistemas regionales. Esta definición contiene los elementos fundamentales que atribuyen al fenómeno entidad propia: autoría en forma de grupo organizado, uso continuado de la violencia terrorista y finalidad política, la destrucción del orden internacional vigente.

En un sistema internacional estructurado sobre la base de estados formalmente independientes y entrelazados mediante múltiples relaciones complejas (junto con otros actores secundarios), el terrorismo internacional necesita para subsistir el apoyo, directo o indirecto, de gobiernos estatales. El caso de Al-Qaeda es el referente en este sentido. La red liderada por Osama Bin Laden pudo desarrollarse por la permisividad inicial de los gobiernos de Arabia Saudí y de otros estados del Golfo Pérsico y, más tarde, con el apoyo y protección dispensados por los regímenes de Yemen y Sudán y por los talibanes de Afganistán. Esto posibilitó que en los años noventa se tendiera a asimilar terrorismo internacional a terrorismo islamista, que es el ejecutado por grupos regionales o locales que comparten una determinada visión del credo islámico (salafismo extremista o yihadismo) y que se declaran afines a la organización terrorista de Osama Bin Laden.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Como A. Smith, “Framework for Conceptualizing Terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, núm. 2, 2004, pp. 197-221.

<sup>27</sup> Jorge Romeu, “¿Hacia una definición jurídica de terrorismo”, *Política Exterior*, núm. 110, 2006, pp. 179-186, en concreto, p. 180.

<sup>28</sup> Consuelo Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del derecho internacional*, p. 138 y 229.

<sup>29</sup> Brian Jenkins, “International Terrorism: A New Model of Conflict”, en David Carlton y Carlo Schaerf (eds.), *Terrorism and World Security*, Londres, Croom Helm, 1975.

<sup>30</sup> Stefan Glaser, “Le terrorisme international et ses divers aspects”, *Revue de Droit Comparé*, núm. 4, 1973, p. 155.

<sup>31</sup> Sobre el desarrollo de Al-Qaeda véase, entre otros, Rohan Gunaratna, *Inside Al-Qaeda*.

El Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio de diciembre de 2004 dedica un capítulo al terrorismo, en el que no se ha alcanzado un acuerdo general para la definición, prohibición e incriminación de los actos terroristas en todas las circunstancias.<sup>32</sup> Por su parte, el Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas ha elaborado un proyecto de convención general que se encuentra en fase de negociación entre los estados miembros, pero en el que persisten las tesis enfrentadas que han mantenido desde los años sesenta los gobiernos occidentales, por un lado, y el grupo de países no alineados, por otro, posición que ahora encabezan los miembros de la Conferencia Islámica.

Ahora bien, la ausencia de acuerdo sobre la categoría “terrorismo internacional” no ha sido obstáculo para que se hayan alcanzado consensos para la adopción, firma y entrada en vigor de tratados destinados a combatir el terrorismo en sectores específicos de la sociedad internacional. Como por ejemplo el convenio relativo a las infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves, de 14 de septiembre de 1964 (en vigor desde el 4 de diciembre de 1969); el convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 16 de diciembre de 1970 (en vigor desde el 14 de octubre de 1971); el convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971 (en vigor desde el 26 de enero de 1973); el protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 24 de febrero de 1988 (en vigor desde el 6 de agosto de 1989); la convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, de 14 de diciembre de 1973 (en vigor desde el 20 de febrero de 1977); la convención internacional contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979 (en

---

*Global Network of Terror*, Londres, Hurst and Co., 2002; C. Henzel, “The Origins of Al-Qaeda’s Ideology: Implications for US Strategy”, *Parameters*, núm. 1, 2005, pp. 69-80; Fernando Reinares Nestares y Antonio Elorza (eds.), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Temas de Hoy, 2004; Marc Sageman, *Understanding Terror Networks*, Filadelfia, University of Pennsylvania, 2004; P. Smith, “Transnational Terrorism and the Al-Qaeda Model: Confronting New Realities”, *Parameters*, núm. 1, 2002, pp. 36-46.

<sup>32</sup> En el ámbito de la Sociedad de Naciones se aprobaron el 15 de noviembre de 1937 sendas convenciones para la prevención y represión del terrorismo y para la creación de una corte penal internacional. Ambos tratados no llegaron a entrar en vigor debido a la ausencia de voluntad política de los gobiernos para acabar con el fenómeno terrorista. Sobre el particular, véase Henri Labayle, “Droit International et lutte contre le terrorisme”, *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXII, 1986, pp. 105-138; Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del derecho internacional*, pp. 110-120.

vigor desde el 3 de junio de 1983); la convención sobre la protección física de las instalaciones nucleares, de 3 de marzo de 1980 (en vigor desde el 8 de febrero de 1987); el convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, de 10 de marzo de 1988 (en vigor desde el 1° de marzo de 1992); el protocolo para la represión de actos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, de 10 de marzo de 1988 (en vigor desde el 1° de marzo de 1992); el convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, de 1° de marzo de 1991 (en vigor desde el 21 de junio de 1998); el convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 15 de diciembre de 1997 (en vigor desde el 23 de mayo de 2001); el convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999 (en vigor desde el 10 de abril de 2002); y el convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de 13 de abril de 2005 (que no ha entrado en vigor).

Pero ha sido el Consejo de Seguridad el que ha desempeñado un papel primordial en la lucha contra el terrorismo internacional. A partir de 1992 ordenó sanciones contra personas y estados que habían apoyado o sostenido grupos u organizaciones terroristas y, en particular, en 1999 y 2000 adoptó un régimen de medidas contra Al-Qaeda y el régimen talibán de Afganistán.<sup>33</sup> La respuesta a los graves atentados de septiembre de 2001 fue la aprobación de la resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001, que impuso a todos los estados miembros obligaciones uniformes en cuanto a la adopción de medidas para la prevención de la financiación del terrorismo y creó el Comité contra el Terrorismo para vigilar su cumplimiento y lograr una mayor cooperación técnica entre los gobiernos. El 28 de abril de 2004 se aprobó por unanimidad la resolución 1540 (2004) para evitar que terroristas y agentes no estatales trataran de desarrollar, adquirir, fabricar, transportar o transferir armas no convencionales y sus vectores de lanzamiento. Más tarde, en la resolución 1566 (2004), de 8 de octubre de 2004, el Consejo instó a los estados miembros a que cooperaran con el Comité contra el Terrorismo, su Dirección Ejecutiva y el Comité de Sanciones. Estas resoluciones se han aprobado en el marco del capítulo VII de la Carta, lo que supone que su cumplimiento es obligatorio para todos los estados miembros de las Naciones Unidas.

Con estos antecedentes, el secretario general aportó su propia definición de terrorismo en el informe del 24 de marzo de 2005: “toda acción

<sup>33</sup> En virtud del régimen de sanciones, 34 estados habían bloqueado hasta enero de 2006 al menos 93.4 millones de dólares de activos pertenecientes a individuos y grupos vinculados con Al-Qaeda, cuyos nombres figuran en la lista elaborada por el Comité de Sanciones.

encaminada a causar la muerte o un grave daño corporal a civiles o a no combatientes con el fin de intimidar a la población u obligar a un Gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer alguna cosa”, con la precisión de que ninguna causa, por muy legítima que sea, puede justificar el ataque a civiles.<sup>34</sup>

### 3. FUNDAMENTOS DOCTRINALES DE LA GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO

Aunque inicialmente se pensó que el rasgo original de la posguerra fría iba a ser la multiplicación de la cooperación, de acuerdo con las concepciones teóricas de Robert Keohane y Joseph Nye acerca de la interdependencia,<sup>35</sup> pronto se puso de manifiesto la supremacía estadounidense. Rápidamente se proclamó el triunfo de un “poder unipolar”, que postulaba la tesis de la hegemonía imperial,<sup>36</sup> o se recurrió a términos que pretendían ser políticamente más correctos como “la gran nación” o “la nación indispensable”,<sup>37</sup> llamada a ejercer un liderazgo moral en un mundo cambiante en el que encarnaría los valores de la libertad y la democracia.

En este contexto, en junio de 1997, un grupo de políticos e intelectuales republicanos hizo público el manifiesto Proyecto para un Nuevo Siglo Americano, en el que defendían el mantenimiento de la hegemonía mundial. Para ello era necesario “construir sobre el éxito del siglo pasado y asegurar nuestra seguridad y grandeza en el futuro”. Los Estados Unidos tenían que “aceptar la responsabilidad que supone su papel único en la preservación y extensión de un orden internacional beneficioso para nuestra seguridad, nuestra prosperidad y nuestros principios”.<sup>38</sup> Conforme a ese protagonismo

<sup>34</sup> “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos”, párr. 91, p. 29 (disponible en [www.un.org/spanish/largerfreedom/](http://www.un.org/spanish/largerfreedom/)).

<sup>35</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 (trad. de *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977); y Robert Keohane, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 (trad. de *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984).

<sup>36</sup> Así, Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, núm. 70, 1991, pp. 23-33.

<sup>37</sup> En este sentido, Madeleine Albright, “The Testing of American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, núm. 3, 1998, pp. 50-64.

<sup>38</sup> Project for a New American Century, 3 de junio de 1997 (disponible en [www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm](http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm)). La mayoría de los firmantes del manifiesto han formado parte de la administración de Bush.

autoatribuido los dirigentes republicanos ligan inevitablemente la política exterior a la difusión de la democracia y, por tanto, la estabilidad del sistema internacional a un conjunto de valores de los que se consideran depositarios. Pero este programa político tiene su origen en la proclamación de un nuevo orden mundial a principios de los años noventa. En ese periodo se hizo una revisión del protagonismo de los Estados Unidos en el mundo y se consideró que no se había empleado toda la influencia de la que disponían para fomentar la democracia. El presidente Clinton enfatizó en el discurso sobre el estado de la Unión de enero de 1994.<sup>39</sup>

Nos enfrentamos hoy a un mundo de cambios tan profundos y rápidos que someten a prueba a todas las naciones. Nuestra herencia americana siempre ha servido para situarnos a la cabeza de dichos cambios, utilizándolos para ampliar nuestras oportunidades y nuestro liderazgo exterior [...] No podemos eludir nuestra obligación de renovar tal liderazgo [...] Mientras algunos arguyen que, con el final de la Guerra Fría, deberíamos dar la espalda al resto del mundo, hay mucha gente a lo largo y ancho del mundo temerosa de que les abandonemos a su suerte [...] En último extremo, nuestra mejor estrategia para salvaguardar nuestra seguridad y construir una paz duradera es apoyar el avance de la democracia en todo el mundo.

Los Estados Unidos debían aprovechar su liderazgo en las organizaciones internacionales para la promoción de la democracia y la extensión universal de los derechos humanos, bien entendido que desde su y particular comprensión de los mismos.<sup>40</sup> Este programa adquirió contenido de doctrina oficial en la National Security Strategy for a New Century de 1997, cuyos postulados esenciales de hegemonía fueron incorporados a una definición enormemente ampliada de la seguridad nacional.<sup>41</sup> Esta concepción se recogió en el Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado por los jefes de Estado y de gobierno que participaron en la reunión del Consejo Atlántico, celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999.<sup>42</sup> Retrospectivamente se ha considerado que la administración de Clinton trató

<sup>39</sup> Texto publicado por *The New York Times*, 26 de enero de 1994.

<sup>40</sup> Véase el análisis del destacado académico y funcionario de la administración de Clinton Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus/Santillana, 2003 (trad. de *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Got it Alone*, Nueva York, Oxford University Press, 2002).

<sup>41</sup> Citada *ut supra*. La visión crítica de tal programa la aporta Antonio Remiro Brotóns, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 1, 1999, pp. 11-57.

<sup>42</sup> Texto completo en *Revista de la OTAN*, núm. 2, 1999, pp. D7-D13.

de realizar una política exterior neoimperial, para la cual no le faltaban los medios, pero sin objetivos políticos asumibles o creíbles.

Por tanto, el programa de política exterior y seguridad de la administración republicana se basaba en la convicción en cuanto al poderío nacional y a la vigencia universal de los principios que definen la democracia: los derechos humanos, el pluralismo y el desarrollo económico. Este programa implica que, si bien la democracia no es una realidad en gran parte del mundo, no tiene rival ideológico ni un modelo superior. Es más, reivindica que el sistema político estadounidense condensa el paradigma de la democracia universal.<sup>43</sup> Paralelamente, se afirma que las amenazas tradicionales han sido sustituidas por nuevas dimensiones de la seguridad, entre las que dominan las organizaciones terroristas sostenidas por regímenes autoritarios que fomentan la proliferación de armas no convencionales.<sup>44</sup> Para enfrentar el fenómeno del terrorismo internacional era preciso reelaborar las agendas de seguridad, proceso que se aceleró con los atentados de septiembre de 2001, cuando cambia la percepción de las amenazas inmediatas. En palabras del presidente Bush:<sup>45</sup>

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 también revelaron el esquema de un mundo nuevo. De cierta manera, el ataque fue la culminación de décadas de violencia en aumento, desde la matanza de los infantes de la Marina de los Estados Unidos en Beirut hasta el ataque contra el World Trade Center, desde los atentados contra las embajadas estadounidenses en África hasta los ataques contra el USS Cole. De otra manera, el 11 de septiembre sirvió de advertencia sobre peligros futuros: las redes de terrorismo asistidas por regímenes al margen de la ley e ideologías que incitan al asesinato de inocentes y fomentan las armas biológicas, químicas y nucleares que multiplican el poder destructivo.

En consecuencia, a lo largo del año 2002 vieron la luz varios documentos en los que se evaluaban las amenazas a las que se enfrentan y los medios

<sup>43</sup> Esta concepción ideológica se recoge en la obra de Robert Kagan, *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus/Santillana, 2003 (trad. de *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Alfred Knopf, 2003).

<sup>44</sup> Así se señala expresamente en el documento “Revitalización de la defensa nacional” (en [www.whitehouse.gov/infocus/defense/index.es.html](http://www.whitehouse.gov/infocus/defense/index.es.html), sin fecha, consultado el 14 de junio de 2006). En su segundo mandato, el presidente Bush mantiene íntegramente el discurso inicial; véanse las “Declaraciones del presidente sobre la guerra contra el terrorismo”, alocución pronunciada en la Universidad de la Defensa Nacional (Washington) el 8 de marzo de 2005 (en [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050308-3.es.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050308-3.es.html)).

<sup>45</sup> *Ibid.*

precisos para neutralizarlas: la National Strategy for Homeland Security,<sup>46</sup> la National Security Strategy of the United States of America<sup>47</sup> y la National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction.<sup>48</sup> En febrero de 2003 se publicó la National Strategy for Combating Terrorism, en la que se indica de forma contundente que se están empleando todos los recursos del poder nacional para destruir el terrorismo internacional.<sup>49</sup> La respuesta ha sido que los Estados Unidos se han arrogado el derecho a eliminar cualquier situación que pudiera parecer amenazante en el futuro, lo que justifica el empleo de la fuerza de forma preventiva frente a potenciales agresores (Doctrina Bush).<sup>50</sup>

Este proceso no ha estado exento de debate. Tras las aproximaciones de Zbigniew Brzezinski, expuestas en *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*,<sup>51</sup> afín al enfoque institucionalista de la administración de Clinton –en cuanto a que los Estados Unidos eran una potencia hegemónica superextensa que ejercía su influencia de forma preferente a través del “poder blando”, esto es, la cultura de masas, la economía y la sociedad de la información, para condicionar favorablemente a las élites del resto de los países–, se pasó a la tesis del unilateralismo. Y de ahí al hiperunilateralismo que, en palabras de Michael Mastanduno, es la utilización incesante del poder en el sistema internacional mediante sanciones, amenazas y persuasión.<sup>52</sup> Ahora bien, David Wilckinson ha hecho notar que el control de la potencia hegemónica no responde a su poder en el sistema internacional, lo que justifica la noción de “unilateralismo sin hegemonía”. Finalmente, Robert Kagan ha afirmado que los Estados Unidos son una superpotencia y Europa un conglomerado que ha entrado en el mundo posmoderno por acuerdos multilaterales e instituciones interna-

<sup>46</sup> Washington, Office of Homeland Security, julio de 2002.

<sup>47</sup> Washington, The White House, septiembre de 2002.

<sup>48</sup> Washington, The White House, diciembre de 2002.

<sup>49</sup> Washington, The White House, 14 de febrero de 2003 (disponible en [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html)).

<sup>50</sup> Recientemente se ha hecho pública una nueva versión de la Estrategia de Seguridad Nacional en la que se reafirma esta doctrina: The National Security Strategy of the United States of America, Washington, The White House, marzo de 2006 (disponible en [www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/)).

<sup>51</sup> Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Editorial Paidós, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostategic Imperatives*, Nueva York, Basic Books, 1997).

<sup>52</sup> Michael Mastanduno, “The United States and the Pragmatic Use of International Institutions”, *Australian Journal of International Affairs*, 2005-2006. Véase también Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, *U.S. Hegemony and International Organizations: the United States and Multilateral Institutions*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

cionales. El factor más importante es que no tienen la misma visión de la sociedad internacional y, por tanto, la responsabilidad en el mantenimiento del sistema recae completamente en los Estados Unidos.<sup>53</sup>

Estas teorías sostienen la vigencia del derecho de autoprotección en cualquier circunstancia, para lo que se apoyan en una interpretación extensiva de la legítima defensa recogida en el artículo 51 de la Carta. Con coherencia fundamentan esta forma de proceder internacionalmente en la universalización de la democracia, la lucha contra la tiranía y el predominio de las instituciones democráticas en todas partes, en una contienda comparable a la que los enfrentó al fascismo y al comunismo en el siglo pasado y de la que salieron victoriosos.<sup>54</sup> Para imponer este programa los Estados Unidos han iniciado una guerra a escala mundial, de consecuencias imprevisibles para el resto de los actores internacionales, basada en la estrategia de eliminar las amenazas en el extranjero para no tener que enfrentarlas dentro del país.<sup>55</sup>

En el interior, la administración de Bush aprobó una nueva legislación de emergencia que ha recibido una fuerte respuesta política y mediática. La primera reacción fue la orden ejecutiva 13224, de 24 de septiembre de 2001, sobre la financiación de organizaciones terroristas, que ordena el bloqueo de los bienes de 27 individuos y organizaciones vinculadas a Al-Qaeda. El 9 de noviembre siguiente el presidente dictó la orden ejecutiva 13234 para la preparación de los ciudadanos en la guerra contra el terrorismo.<sup>56</sup> Pero la aprobación de la *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Act* (Patriot Act), de 26 de octubre de 2001, ha sido el instrumento más contundente contra el terrorismo internacional. Su fundamento se encuentra en las resoluciones

<sup>53</sup> Robert Kagan, *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus/Santillana, 2003 (trad. de *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Alfred Knopf, 2003).

<sup>54</sup> Así, Jaime Ojeda: "EEUU en pie de guerra. Seguridad nacional versión 2006", *Política Exterior*, núm. 111, 2006, pp. 7-12. El Departamento de Defensa publicó el 6 de febrero de 2006 la *Quadrennial Defense Review*, para los próximos 20 años, en la que se prevé una capacidad militar suficiente para disuadir a las principales potencias como China, India y Rusia, enfrentar a las redes de terrorismo internacional y mantener bajo control a los estados que pretenden hacerse con armas no convencionales (disponible en [www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf](http://www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf)).

<sup>55</sup> La insistencia sobre la naturaleza de cruzada de esta guerra se puede encontrar nítidamente en las declaraciones del presidente Bush al promulgar la *National Defense Authorization Act*, 2 de diciembre de 2002 (disponible en [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021202-8.es.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021202-8.es.html)).

<sup>56</sup> Las órdenes ejecutivas dictadas por el presidente Bush se encuentran disponibles en [www.archives.gov/federal-register/executive-orders/2001-wbush.html](http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/2001-wbush.html). Véase Enrique Álvarez Conde y Hortensia González, "Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11-S y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 7, 2006, 19 de enero de 2006 (en [www.realinstitutoelcano.org/analisis/891.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/891.asp)).

del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1390 (2002) y en las leyes federales National Security Act de 1947 e Immigration and Nationality Act de 1952. Se trata de una legislación extraterritorial de aplicación obligada para los que quieran desarrollar relaciones comerciales o financieras con los Estados Unidos y los países miembros de las Naciones Unidas, en combinación con las leyes federales Sarbanes-Oxley Act de 2002 y Vital Interdiction of Criminal Terrorist Organizations Act (Victory Act) de 2003, y las normas y regulaciones internacionales sobre control de cambios y el Acuerdo de Basilea II de mayo de 2004. La parte más polémica de la nueva legislación antiterrorista ha sido la limitación del contenido de los derechos fundamentales, la atribución a agencias gubernamentales de amplias facultades de vigilancia y seguimiento de las comunicaciones (postales, telefónicas y electrónicas) y la tipificación de un conjunto de acciones como subversivas. Medidas adicionales permitieron una definición ampliada de terrorismo y otorgaron a las agencias federales la facultad de detener y encarcelar a ciudadanos de forma indefinida sin las garantías establecidas constitucionalmente. La medida más controvertida fue la creación de tribunales de excepción para juzgar a ciudadanos extranjeros sospechosos de participar en actividades terroristas o de poner en peligro la seguridad nacional.<sup>57</sup> Estos tribunales fueron declarados ilegales por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el fallo hecho público el 29 de junio de 2006 por contravenir la Convención de Ginebra y, por tanto, ser contrarios a la Constitución. El Tribunal precisó que ni existe una autorización expresa del Congreso ni, mucho menos, un mandato generalizado que permita al presidente establecer comisiones militares cuando lo considere necesario. En lo que se

<sup>57</sup> Orden presidencial de 13 de noviembre de 2001 sobre detención, reclusión y enjuiciamiento de ciudadanos extranjeros en la guerra contra el terrorismo (disponible en [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html)). Sobre esta cuestión véase George H. Aldrich, "The Taliban, Al Qaeda, and the Determination of Illegal Combatants", *American Journal of International Law*, núm. 4, 2002, pp. 891-898; Michael Matheson, "U.S. Military Commissions: One of the Several Options", *American Journal of International Law*, núm. 2, 2002, pp. 354-358. Sobre el estatuto jurídico del "combatiente" y figuras afines, véase José Luis Doménech Omedas, "Los sujetos combatientes", en José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto (coord.), *Derecho internacional humanitario*, Valencia, Cruz Roja Española/Tirant lo Blanch, 2002, pp. 151-168; K. Dorman, "The Legal Situation of 'Unlawful/Unprivileged Combatants'", *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, núm. 849, 2003, pp. 45-74; Manuel Pérez González y José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, "El caso de los detenidos de Guantánamo ante el derecho internacional humanitario y los derechos humanos", *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 1, 2002, pp. 11-40. En el Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio citado *ut supra* se precisa que "la actual 'guerra contra el terrorismo' había vulnerado en algunos casos los valores que los terroristas pretendían conculcar: los derechos humanos y el Estado de Derecho" (párr. 147, p. 50), lo que ha sido reiterado por el secretario general en el informe de 24 de marzo de 2005 citado (párr. 94, p. 30).

refiere a las estructuras antiterroristas se creó el Departamento de Seguridad Interior, al que se concedieron amplias facultades para obtener, usar y restringir el manejo de información privada de ciudadanos nacionales y extranjeros. En particular se fijaron limitaciones a la aplicación de la Freedom of Information Act, que regula el proceso por el cual todo individuo puede solicitar acceso a registros o información de las agencias federales. Paradójicamente, el presidente Bush dijo en marzo de 2005 que

en esta guerra contra el terrorismo, Estados Unidos no está solo. Muchos gobiernos se han percatado de los peligros que compartimos y han comenzado a tomar medidas reales. El terrorismo internacional requiere una respuesta internacional, y Estados Unidos está más protegido hoy debido a que docenas de otros países se han sumado a la lucha.<sup>58</sup>

Pero los Estados Unidos persisten en su disposición a actuar de forma unilateral en los casos en los que se acuse una amenaza a la seguridad y no se genere el consenso internacional necesario para contrarrestarla. Esto responde a la estrategia de

eliminar las amenazas terroristas en el extranjero, para que no tengamos que enfrentarlas dentro del país. La teoría es clara en este caso: los terroristas son menos propensos a atentar contra nuestra seguridad si les preocupa su propia seguridad. Cuando los terroristas dedican sus días a luchar para evitar la muerte o la captura, son menos capaces de armarse y entrenar para cometer atentados nuevos. Mantendremos a los terroristas en fuga, hasta que no tengan donde esconderse.<sup>59</sup>

## CONCLUSIONES

El fin de la Guerra Fría favoreció una perspectiva teórica (la interdependencia compleja) orientada a la cooperación internacional con un nuevo horizonte de democracia, derechos humanos y economía de mercado. Sin embargo, sólo se ha impuesto la globalización de la economía. En lo político, el encumbramiento de un poder militar incontrarrestable ha potenciado la resistencia de los actores secundarios, que tratan de hacer frente a la hegemonía y, en consecuencia, pretenden imponer cambios dramáticos al sistema internacional.

<sup>58</sup> Discurso de 8 de marzo de 2005 citado.

<sup>59</sup> *Ibid.*

Los diseños cooperativos de la administración de Clinton fueron dejados de lado, al mismo tiempo que la violencia política adoptó nuevas formas que estaban condicionadas por las experiencias en la antigua Yugoslavia y que se expandieron en diferentes escenarios de conflicto. De hecho, la forma tradicional de éste, el conflicto interestatal o guerra clásica, ha declinado numéricamente ante los conflictos que enfrentan a un Estado por un lado y a un actor no gubernamental por el otro.

Este fenómeno complejo ha sido objeto de profundo debate en la teoría de las relaciones internacionales. Si bien el conflicto como tal no ha podido ser conceptualizado de modo uniforme, sí se han fijado sus rasgos peculiares, asociados a la violencia política, por ejemplo, la asimetría.

Más allá de que a la estrategia terrorista se le reconocían ciertos rasgos de legitimidad, incluso en el derecho internacional, y que ha contado con el apoyo o asistencia directa o indirecta de gobiernos concretos, lo cierto es que la expansión del fenómeno ha obligado a enunciar un principio nuevo: el de la inviabilidad del terrorismo como estrategia política en el sistema internacional.

Se han producido dos reacciones. Una cooperativa, emprendida en el ámbito de las Naciones Unidas y sus diversos comités en la lucha contra el terrorismo, y más específicamente en la coordinación para la persecución de la financiación ilícita (resolución 1373, 2001, del Consejo de Seguridad). La otra es la denominada Guerra Global contra el Terrorismo, que se fundamenta no sólo en que los Estados Unidos se conciben a sí mismos como la síntesis de un modelo democrático global, sino en el carácter imperativo de la universalización de los derechos humanos, la lucha contra la tiranía y la expansión de las instituciones democráticas en todas partes. Este programa político ha impuesto la guerra hacia el exterior como una forma de proveer también una mayor seguridad interior.

Los procesos antes descritos permiten matizar las concepciones que afirmaban que el derrumbe de la Unión Soviética llevaría inevitablemente a una etapa de cooperación institucionalizada. Si bien a finales de los noventa se debatió en los Estados Unidos acerca del alcance de su propio poder, hay una tendencia a desechar un enfoque del poder exclusivamente en términos político-militares. A largo plazo, los reajustes del sistema internacional pueden incluso postergar las políticas unilaterales, puesto que el terrorismo internacional puede llegar a comprometer la estabilidad de muchos estados, especialmente los considerados fallidos, desestructurados o en camino de descomponerse. Todo ello obliga a repensar las nociones básicas del conflicto, la hegemonía y el funcionamiento de los regímenes de orden y cooperación.