

SEGURIDAD INTERNACIONAL Y TERRORISMO. UNA NUEVA ERA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Antonio Gomariz Pastor

5 de septiembre de 2005

Introducción.

El Siglo XXI se inicia con la atención del mundo, los Estados, las sociedades y las organizaciones internacionales, puesta en una de las principales amenazas a la paz y seguridad internacional de las últimas décadas, el terrorismo internacional o global. Significativamente, desde 2001, los esfuerzos internacionales se han dirigido fundamentalmente a garantizar la protección y seguridad estatal, internacional y mundial contra la amenaza terrorista. Esta concentración de esfuerzos anticipa y supone cambios importantes en las agendas y políticas de los Estados y organizaciones internacionales, condicionando y alterando las relaciones mundiales en el ámbito político, jurídico, económico y defensivo.

Si bien el terrorismo internacional es considerado una amenaza desde hace varias décadas, nunca lo ha sido con la intensidad y frecuencia actuales. Cómo ha evolucionado esta amenaza desde ámbitos estatales o regionales al ámbito global, así como las respuestas sociales, culturales, políticas y de seguridad dadas desde las organizaciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas y la Unión Europea, es lo que marca una nueva era en el sistema mundial.

¿Por qué no han sido capaces los Estados ni el sistema internacional de prever la dimensión de la amenaza del terrorismo internacional? ¿Están las organizaciones, específicamente las relativas a la seguridad, concebidas y

preparadas para abordar respuestas eficaces a este fenómeno tal y como se presenta en la actualidad y como se empieza a vislumbrar en el futuro? ¿Se están adoptando medidas adecuadas para combatir el terrorismo global y adaptar las estructuras de prevención y de seguridad internacionales a una nueva forma de ejercer el terrorismo?

Deficiencias, capacidad de respuesta y adaptación, tres aspectos cuyo análisis e interrelación marcan el estado actual relativo a la seguridad y el terrorismo internacionales.

Las organizaciones internacionales no fueron concebidas para tratar fenómenos como el terrorismo global actual, aspecto que no puede obviarse al analizar las respuestas que las mismas dan para definir, tratar y eliminar esta amenaza a la paz y seguridad internacional. Por ello, conviene recordar, primero, cuál es el concepto y los elementos básicos del sistema actual de seguridad establecido en el ámbito internacional, el que se ha ido construyendo en torno a la arquitectura de seguridad heredada de la Segunda Guerra Mundial.

Por otra parte, el terrorismo internacional o global al que se enfrentan estas organizaciones y las sociedades nacional e internacional presenta rasgos que lo hacen diferente del terrorismo clásico manifestado desde la existencia del sistema de seguridad internacional vigente. Esto nos obliga, en segundo lugar, a traer hasta aquí los elementos y caracteres principales que diferencian ambos terrorismos y, sobre todo, que definen los actores y acciones terroristas globales actuales.

En la actualidad, existen, conviven y se suceden diversos tipos de actos y actores que pueden encuadrarse bajo el término de terrorismo en diferentes países y contextos locales. Las expresiones y referencias que usaremos como terrorismo se corresponden con los actos producidos con más frecuencia e intensidad desde la última década del siglo XX, de marcado carácter internacional o global, con objetivos difusos y secundarios, pero amplios que incluyen los políticos, religiosos y culturales, que comportan

matanzas de población civil y que indiscriminadamente atenta buscando causar el mayor terror posible, un potente efecto psicológico y la mayor repercusión mediática (los efectos y el impacto se han convertido, en sí mismos, en objetivos).

Corresponde, en tercer lugar, con las definiciones de seguridad y terrorismo que hemos manejado, observar las respuestas que se están dando desde los diferentes ámbitos en los que reside la capacidad de organizar y garantizar la seguridad internacionales y si las mismas sirven en el nuevo escenario de inseguridad más difícil de identificar. Es decir, las medidas que se están adoptando en el nivel estatal, Estados Unidos singularmente, en el interestatal, bilateralmente entre Estados Unidos y algunos países como Irak, Irán, Afganistán, Arabia Saudí, y el internacional, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y la Alianza Atlántica y la OTAN.

Hasta cierto punto, y más como consecuencia de una reacción que una proyección organizada y desarrollada según políticas y planes previstos, las respuestas en el seno de las organizaciones internacionales generales y las de seguridad, han sido rápidas desde el 11 de septiembre de 2001. Hasta entonces, no figuraba como punto principal de las agendas de estas organizaciones ni de los Estados. Tampoco era un aspecto que centraba la máxima atención de las sociedades democráticas más desarrolladas, a excepción de las que sufren con mayor frecuencia el terrorismo. No obstante, si las comparamos (las respuestas) con el tratamiento de otros asuntos de la seguridad que llevan anclados, cuando no bloqueados, varias décadas en el seno de estas organizaciones, es clara la máxima voluntad con la que se han puesto en marcha el diálogo y las medidas para luchar contra el terrorismo global. Es la consecuencia obligada de la necesidad de ofrecer seguridad a las poblaciones objeto de las amenazas y se traduce necesariamente en buscar soluciones y medidas rápidamente.

Otra cuestión a tratar son las condiciones bajo las que están dispuestos a intervenir en un sentido u otro, más seguridad versus más inseguridad, los

distintos actores a considerar según el contexto más reciente y la realidad presente, Estados Unidos, las organizaciones internacionales y los terroristas. Esto tiene lugar en un marco en el que reaccionan y se relacionan actos terroristas y medidas y respuestas antiterroristas. Es decir, si podemos definir la *cáscara* que envuelve este momento, que algunos denominan de transición hacia una etapa de mayor intensidad terrorista por sus efectos e intenciones destructivas, como guerra, conflicto o choque, estadio previo a alguno de ellos o estamos ante un fenómeno que no se explica bajo ninguna de estas lógicas clásicas de enfrentamiento y que, por sus rasgos, escapa a tales denominaciones.

Lo que unos quieren tener y lo que otros quieren que tengan: seguridad e inseguridad y amenaza permanente.

En los últimos cinco años, las agendas de los Estados y de las organizaciones internacionales han concedido una prioridad superior a la lucha contra el terrorismo, hasta el punto de sucederse una gran concentración y profusión de encuentros bilaterales, interestatales, multilaterales, foros, creación de órganos, declaraciones, resoluciones, medidas, tanto militares como de otra índole y actos relativos a la seguridad ante tal amenaza. Aún es pronto para concluir, por un lado, si estamos ante un período de transición en cuanto a la definición y transformación del propio concepto de terrorismo y la lucha internacional contra el mismo; por otro, si se trata de una serie de acción y reacción coyuntural terrorismo-antiterrorismo, y, por último, si estamos ante un conjunto de respuestas al terrorismo que forman parte de un proceso más amplio de cambio, reestructuración y adaptación de las organizaciones internacionales a un escenario distinto al que las concibió.

El modo como se han producido los ataques terroristas del 11-S, 11-M y 7-7 y, sobre todo, el impacto en las distintas sociedades estadounidense y europea, condiciona el debate actual sobre la seguridad y la reforma de las instituciones internacionales, provocando, de hecho aunque no de forma planificada, el inicio de una revisión teórica y metodológica cuyo alcance y

resultado no podemos certificar aún. Es necesario dejar claro la dificultad que existe para encuadrar y concretar la amenaza terrorista, incluso en el vocabulario del que disponemos sobre la seguridad internacional, bien sea paz, guerra, *guerra de baja intensidad*, ataque, conflicto, guerrilla o choque. Sin embargo, la amenaza terrorista que cuestiona el sistema de seguridad internacional y ha derivado en la mayor concentración de esfuerzos para combatirla, que identificamos como islamista radical, es real, potente, con manifestaciones y frecuencia consolidadas desde hace más de una década, que ha cambiado el *modus operandi* del terrorismo, obligándonos a hablar de terrorismo a escala global y que atrae mayor atención social y mundial que los actos de terrorismo circunscritos al ámbito geográfico local o nacional.

Nos interesan dos cosas: ubicar el fenómeno terrorista a partir del concepto de seguridad internacional que manejamos y observar si el modo y consecuencias de estos ataques pueden reducirse y eliminarse desde el actual complejo estatal e internacional de la seguridad en un contexto de mayor interdependencia y globalización. Conectar la amenaza terrorista con el sistema de seguridad nos lleva a superar el concepto clásico y acudir a la propuesta más amplia de seguridad de Buzan, donde poder enmarcar esta amenaza al funcionamiento independiente de las sociedades democráticas más desarrolladas. El concepto clásico, más restringido a la salvaguarda de un orden internacional seguro y en paz, es limitado e inservible para un fenómeno de las características del terrorismo a escala global, pues se trata de una amenaza dirigida tanto hacia el interior y exterior del mundo islámico como hacia fuera, si bien es cierto que en los últimos años, los actos de terror se han diseñado y dispuesto para afectar casi exclusivamente los intereses de los gobiernos y sociedades de las democracias liberales europeas y americanas, en lo que parece un cambio de táctica.

En un período de tiempo relativamente corto, este terrorismo ha pasado de considerarse un aspecto entre los importantes de la seguridad internacional a merecer y tener una prioridad absoluta, instalándose en una lógica de securización, en la que concurren los elementos de amenaza existencial,

acción de emergencia y alteración de las relaciones entre los actores internacionales de la lucha antiterrorista. Los actores del *tablero mundial* de la seguridad e inseguridad estaban identificados y posicionados en torno a los principales temas determinantes en las relaciones internacionales (ideológico, nuclear, económico, militar). El terrorismo global se ha mostrado con suficiente capacidad para movilizar eficazmente sus “peones” y partidarios implicados en la ejecución de actos y ataques de terror sin que las instancias internacionales de seguridad hayan podido preverlos, identificarlos ni evitarlos.

Otro elemento conceptual de la seguridad más amplia que se modifica con la mayor intensidad de este terrorismo es el económico. La necesidad de garantizar el acceso a los recursos y mercados afecta de la misma forma a los Estados, al conglomerado empresarial y financiero internacional y a las poblaciones y sociedades.

Donde también se hace visible que la amenaza del terrorismo islamista está ampliando y desplazando el concepto de seguridad es en el ámbito de la identidad, ya que el referente religioso-social, de cultura o civilización, según enfoques, participa de esta amenaza y debe ser tenido en cuenta en la planificación de estrategias para eliminarla.

Las nuevas dimensiones de la seguridad no se dan aisladas o paralelas, sino que están cada vez más relacionadas. El terrorismo internacional contribuye a la desestatalización de la seguridad y la inseguridad, que se extienden a las colectividades e individuos. La acción terrorista identifica e incluye a los individuos y poblaciones como objetivos al considerarlos representantes de una cultura dominante. Esto altera radicalmente los términos de las relaciones internacionales concebidas hace medio siglo.

Al considerar el terrorismo un tema de segurización, se añaden nuevos riesgos a la acción internacional dirigida a combatirlo y eliminarlo, como se recordará más adelante. Esta consideración es tan reciente que no figuraba entre las funciones esenciales contemplables por la ONU para el siglo XXI

asignadas en la Cumbre del Milenio de 2000 (hay referencias y recomendaciones para impedir la penetración de la delincuencia organizada en los sectores sector público y privado). Este hecho refleja el dominio del concepto de seguridad colectiva en el discurso de la principal organización de seguridad más internacional. Pero no sólo en la ONU. La respuesta unilateral de Estados Unidos al amparo de las ideas de legítima defensa y coalición ante una agresión al Estado, sea por intereses estratégicos, por la falta de otros mecanismos establecidos o por el simple liderazgo que ejerce en el mundo actual, también se corresponde también con un esquema, desarrollo e intervención de seguridad colectiva. Esta respuesta de seguridad y defensa es difícil de aplicar y ser eficaz contra este terrorismo según va mostrándose.

En la última década del siglo XX, el diálogo y la cooperación internacionales, euroatlánticos sobre todo, planteaban y activaban medidas de confianza en dos espacios geoestratégicos importantes, el Este de Europa y el Mediterráneo. Esto era una consecuencia lógica de la tranquilidad (*siesta estratégica*) que residía en los Estados y organizaciones de seguridad euroatlánticas que, dando por superado el *enfrentamiento frío*, se limitaban a reforzar y aumentar la confianza en el este europeo (antes espacio de contra-seguridad) y decidieron implantar una política de proximidad hacia focos más inestables, esperando que los conflictos de estas zonas no afectaran los logros conseguidos por europeos y norteamericanos (Próximo Oriente, los Balcanes).

Esto es verificable en el “Nuevo Concepto Estratégico” de la OTAN, de 1999. Aunque el documento asume “nuevos riesgos complejos para la paz y la estabilidad euroatlánticas”, no los vincula directamente al terrorismo global. El “Nuevo Concepto” detecta amenazas de tipo étnico, económico, colapso político y proliferación de armas de destrucción masiva, pero no percibe el terrorismo como amenaza inminente ni principal, absteniéndose de considerar definición alguna para su manejo y combate. Es más, considera posible, a largo plazo, un ataque convencional clásico contra la Alianza Atlántica, fruto de los riesgos descritos, además de la potencialidad y

letalidad de las armas nucleares, químicas y biológicas. Un esquema de seguridad y de amenazas, pues, dentro de los parámetros clásicos de guerra entre estados y coaliciones.

Esta es la referencia al terrorismo en el documento, considerando el contexto global: “Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por riesgos distintos de carácter más general, en particular por actos de terrorismo, de sabotaje o de delincuencia organizada y por la perturbación del flujo de recursos vitales”. Este tratamiento del terrorismo que tiene lugar en el apartado 24 del “Nuevo Concepto” y su tipificación como *riesgo distinto de carácter más general*, hablando de actos de terrorismo, sin identificación de grupos ni orientación, clarifica la escasa atención que suscitaba la lucha contra el terrorismo en el ámbito defensivo atlántico. Lo relevante, en el fondo, es que los Estados y las agencias de información e inteligencia ni previeron la dimensión de esta amenaza ni diseñaron una nueva arquitectura mundial de protección de la paz y seguridad en un contexto de seguridad global en el que el Estado ya no es, directamente, ni el objetivo ni la víctima única de la inseguridad. Ciertamente es que en la cumbre de Praga de 2002, la Alianza *despertó de su letargo* y dio un giro radical en su concepción, estrategia e implicación contra el terrorismo internacional.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) - que ha mostrado una alta capacidad y flexibilidad de adaptación- había iniciado la reflexión y redefinición del concepto en la dirección de la seguridad global, poniendo el énfasis en el carácter y exigencias emergentes que comporta: ser indivisible, cooperativa y transfronteriza. Mientras tanto, un nuevo tipo de terrorismo se consolidaba con distintos actos esparcidos por el mundo sin que se le atribuyera prioridad absoluta (segurización), pese a que muchos de sus rasgos y caracteres ya eran conocidos. Otra cosa es que no se advirtiera suficientemente su elevada capacidad de organizar y perpetrar actos indiscriminados contra poblaciones como en Nueva York 2001, Madrid 2004 y Londres 2005.

La ONU hace tiempo que busca, sin lograrlo, un acuerdo de definición sobre terrorismo. Aún con distintas apreciaciones al fenómeno, la mayoría, hace una década, incluye y destacan el carácter transnacional de los objetivos, los actores y la organización (por ejemplo, *Laurence Thieux*, del Observatori de Política Exterior Europea), aplicable a la estructura de *Al Qaeda*. Del Informe del Grupo Asesor de agosto de 2002 (luego detallado) se desprende una diferenciación entre un viejo terrorismo y uno nuevo, el islamista (no se atribuyen al terrorismo viejo causas religiosas ó étnicas). Se dice que el terrorismo es “esencialmente un acto político. Su finalidad es infligir daños dramáticos y mortales a civiles y crear una atmósfera de terror [...] con fines políticos o ideológicos [...] es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia.” Así, la ONU incorpora como elemento presente y relevante del terrorismo a gran escala su carácter cultural, de valores. Avaló una coalición internacional para intervenir y acabar con las bases de la organización *Al Qaeda*, en Afganistán, bajo el supuesto de hacerlo “en defensa de valores comunes y de la seguridad común”. Asimismo, en la clausura de la Cumbre Internacional de Madrid sobre seguridad, terrorismo y seguridad, el 10 de marzo de 2005, su Secretario General, afirmó que la amenaza terrorista es un “ataque directo a los valores básicos que propugnan las Naciones Unidas, el Estado de Derecho, la protección de la población civil, el respeto recíproco de diferentes religiones y culturas y la resolución pacífica de las controversias”. Pero, por encima del componente cultural, la ONU volvió a pedir en esta Cumbre una definición de terrorismo en torno a estos elementos: “todo acto que obedezca a la intención de causar la muerte o graves daños corporales a civiles no combatientes, con el objetivo de intimidar a una población y obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar un acto”.

Mientras no se alcanza una definición común para actuar contra el terrorismo internacionalmente, los actores terroristas han configurado nuevos patrones de conducta, sociales y de comunicación: (1) desprendimiento de las pautas peyorativas más rechazables socialmente del término terrorismo (motivado también por la convivencia de distintas

organizaciones con autodenominaciones de índole trascendental y religiosa); (2) autonegación como terrorista de quien se implica en la actividad del terror; (3) ejercicio de la violencia, incluyendo una relación creciente con el crimen organizado (no advertido en la definición adoptada por la UE); (4) amparo en la terminología militar; (5) cobertura espacial sin fronteras para cometer actos de terror y traslado del conflicto local a la escala global, atribuyendo a países y sociedades lejanas una relación directa con la causa que anuncian defender; (6) alcanzar el máximo componente y efecto psicológico de toda amenaza, de un lado, entre los individuos y colectividades objetivo de la violencia y, de otro, en la opinión pública internacional e interna de determinados países (buscando refuerzos hacia las proclamas dirigidas a preservar sus territorios y el Islam a salvo de la influencia occidental); (7) supera la lógica de la soberanía, es decir, no actúa según una referencia ofensiva tradicional teniendo en cuenta un territorio o una soberanía; (8) intencionalidad de influir y modificar una situación establecida, el “sistema”; (9) ausencia de metas o ambiciones personales o egoístas con recompensas de tipo religioso, heroico o martirial en muchos casos.

Entre los muchos elementos presentes en cientos de definiciones sobre el terrorismo, hay seis aspectos que parecen constituir una base mínima para definir el terrorismo global: la violencia y fuerza; el objetivo político de cambiar un sistema; el recurso indiscriminado al terror y al miedo; la amenaza permanente; buscar reacciones psicológicas paralizantes en individuos y colectividades y, por último, la mayor cobertura posible de los medios de comunicación, sobre todo televisivos.

Los esfuerzos para tirar del extremo de la cuerda de la seguridad.

Una de las consecuencias de la urgente necesidad de actuar contra el terrorismo a escala global es la tensión bajo la que se conducen desde 2001 las organizaciones internacionales de seguridad. Esta presión afecta a su funcionamiento, en el plano interno y externo, puesto que se agolpan las situaciones que necesitan respuestas rápidas, políticas, jurídicas,

económicas, de ratificación de acuerdos, de planificación y de intervención simultánea y en diferentes puntos, o sea, estratégicamente multinivel y geográficamente global. Esto sucede cuando no se habían preparado para ello y, además de reordenar la estrategia de lucha contra el terrorismo, tienen que resolver situaciones generadas por la acción antiterrorista, como las consecuencias de la intervención estadounidense en Irak, la postguerra, el tratamiento de prisioneros (no sólo en Afganistán, Guantánamo o Irak), la interpretación y marginación del derecho internacional, etc.

Debido a la presión que recae sobre los gobiernos, lo que está en juego es si el sistema internacional de seguridad actual está en condiciones de garantizar la defensa y el combate al terrorismo. Es decir, no la paz y seguridad internacionales que, pese a los conflictos existentes, parecen preservarse de modo mayor según la dirección marcada hace más de medio siglo, sino la seguridad en el interior de los Estados que afecta a las poblaciones, individuos y colectividades, intereses económicos, culturales, sociales, estratégicos y al sistema de valores de una comunidad abierta constituida por las democracias más desarrolladas y avanzadas. Además, esta presunta nueva necesidad de competencia y cooperación internacional para atender situaciones donde las líneas de lo interno y externo se difuminan, condiciona y modifica las relaciones entre los Estados y organizaciones surgidas al amparo de esta comunidad abierta histórica de valores y universales compartidos en los últimos dos siglos, si se me permite, *las Américas y las Europas*.

El trabajo y la agenda impulsada por la ONU y la UE no están exentos de problemas, también políticos. Pese a ello, sobre todo en los últimos cuatro años, se han logrado hitos para la cooperación internacional que en otras circunstancias hubieran sido objeto de mayor controversia y dificultad. Habrá que observar la evolución de esta voluntad inicial de cooperación, porque se erosionará cuando se presenten problemas en el medio plazo, superada esta especie de *luna de miel* de la comunidad internacional fruto de la imperiosa necesidad de responder de forma contundente a los graves atentados de principios de siglo.

El tirón de las Naciones Unidas.

Desde hace 30 años, la ONU viene trabajando en la codificación, búsqueda de acuerdos en la lucha contra el terrorismo, la cooperación internacional, control y normativización para dificultar la comisión de actos terroristas, el acceso a los medios y materiales, reprimiendo los actos con bomba o material nuclear o proponiendo un convenio general. Pero, en los años más recientes, su contribución y dedicación han sido mayúsculas (sin descuidar su programa de trabajo, según señala la propia ONU, como la pobreza, el SIDA o el deterioro ambiental).

Una primera percepción de la ONU ha sido que las disposiciones jurídicas multilaterales en vigor eran insuficientes para enfrentarse a atentados de las características del terrorismo islamista a escala mundial. Otra, que urgía aumentar la cooperación internacional entre Estados para adoptar medidas eficaces y prevenir los actos terroristas (Resolución 59/290, de la Asamblea General, de abril de 2005). La ONU se puso a trabajar en ello. Lo primero, necesitaba un apoyo jurídico para actuar y un brazo en el Consejo de Seguridad para activar los consensos e incrementar el número de adhesiones y apoyos a los convenios y acuerdos de más eficacia en la lucha anteterrorista. Así nacieron la Resolución 1373 y el Comité Contra el Terrorismo.

Uno de los hitos principales logrado en el seno de la ONU es la Resolución 1373, de 2001, que constituye, por primera vez, un auténtico código jurídico y político contra el terrorismo, de obligado cumplimiento para todos los miembros de la organización y que concede al Consejo facultades para adoptar medidas coercitivas en caso contrario. Es decir, la lucha contra el terrorismo pasa a ser una obligación de la comunidad internacional, ajustándose al Derecho de la Carta y al internacional. En la Resolución se observa la estrecha relación entre otras amenazas existentes con el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de armas y materiales nucleares, químicos, biológicos y otros letales, el blanqueo de dinero o la delincuencia

transnacional. En el Informe de fortalecimiento de la cooperación internacional se mencionan los vínculos expresos como alianzas de conveniencia entre estas distintas tramas.

La aplicación de la Resolución no ha estado exenta de problemas, en el nivel de los Estados y en el Comité Contra el Terrorismo, contemplados en las conclusiones del Informe encargado por el Secretario General.

La importancia de contar con el apoyo jurídico e institucional necesarios se muestra en el Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo de 2002. Este informe sirvió para indicar las repercusiones y dimensiones normativas amplias del terrorismo para la ONU, establecer prioridades y apuntar recomendaciones. Como resumen, podemos decir que las actividades deben orientarse según una estrategia tripartita: apoyar los esfuerzos por disuadir a los grupos de descontentos de abrazar el terrorismo, negar los medios para cometer actos terroristas y fomentar la cooperación internacional. Se disponen 12 recomendaciones para la disuasión (instrumentos jurídicos internacionales y normas fuera del marco jurídico); 5 para la negación, 4 sobre desarme, 3 medidas preventivas y 7 de cooperación multilateral y dentro del sistema ONU. El Informe insiste en la ratificación de las 12 convenciones contra el terrorismo, el respeto a los derechos humanos, el control, la participación de ONG, la prohibición de ataques contra civiles, la necesidad de escuchar a las poblaciones que abrazan el terrorismo, en la consolidación efectiva de la paz después de los conflictos y en la elaboración de un plan internacional.

Esto sin olvidar la Resolución 51/210, de 1997, que ya advertía de la necesidad de aumentar consultas para tener más capacidad de prevenir e investigar los actos terroristas contra instalaciones públicas, especialmente medios de transporte, así como de la utilización de sistemas y redes de comunicaciones electrónicos e inalámbricos para cometer actos criminales (exhortos bien dirigidos).

El trabajo de la ONU, además de dirigirse a frenar los ataques terroristas, sancionando a personas, grupos y entidades involucrados o asociados en actos terroristas, también ha alcanzado al ámbito de la protección de las víctimas. La propuesta firme se realiza en octubre de 2004, mediante la petición al grupo de trabajo creado para presentar recomendaciones sobre las sanciones de que establezca un fondo internacional para indemnizar a las víctimas de terrorismo y sus familias.

La cooperación internacional ha logrado el impulso de este amplio e importante conjunto de normas emanadas del seno de la ONU. Pero, su desarrollo y eficacia requieren del fortalecimiento de esa cooperación internacional en todos los ámbitos afectados por esa concertación jurídica básica. Esta labor corresponde al Comité Contra el Terrorismo, como engarce entre las normas y la eficacia. Este Comité, formado por 15 miembros del Consejo de Seguridad, fue creado a partir de la Resolución 1373 de 2001. Su cometido principal es verificar la aplicación de esta resolución y aumentar la capacidad de todos los Estados para luchar contra el terrorismo.

Para lograr ese objetivo, el Comité pidió a los Estados cumplir con seis exigencias básicas (lo que el Secretario General de la ONU también denomina las "5 D"). Estas seis exigencias obligatorias consisten en evitar el apoyo financiero a los grupos terroristas; denegarles refugio, sostén y apoyo; intercambiar información entre gobiernos; cooperar entre gobiernos para detectar, detener y procesar a los terroristas; tipificar como delito la asistencia activa y pasiva al terrorismo y, por último, adherirse a las convenciones y protocolos internacionales.

No hay que desdeñar los avances del Comité Contra el Terrorismo, presidido ahora por un español, en los primeros años de su andadura, que impulsó aspectos básicos necesarios para organizar la lucha antiterrorista desde el ámbito internacional: dispuso de información detallada de cada Estado sobre las medidas adoptadas para cumplir la Resolución 1373 e institucionalizó los contactos con organizaciones internacionales, regionales

y subregionales con vista a coordinar las políticas y esfuerzos y fue eficaz en incorporar ratificaciones a las 12 convenciones internacionales sobre terrorismo (el 95 por 100 de las ratificaciones del Convenio sobre supresión de la financiación del terrorismo se ha producido a partir de su acción). Pese a esta eficacia, se encuentra con limitaciones presupuestarias y el déficit democrático propio de su dependencia del Consejo de Seguridad, por lo que algunos Estados se resisten a traspasar temas tan espinosos a este Comité.

En cuanto al fortalecimiento de la cooperación internacional, el Informe del Secretario General de julio de 2004, valora el esfuerzo hecho por la ONU, dirigido sobre todo a la prestación de asistencia técnica para ratificar y aplicar las nuevas leyes antiterroristas, la revisión normativa nacional, la formación de funcionarios (más de 500 legisladores y funcionarios policiales de más de 80 países formados en la aplicación y disposiciones de la Resolución 1373), la elaboración de planes de acción nacionales con los gobiernos, se han recaudado más de 3.200.000 \$-USA, para el Fondo ONU para la prevención del delito y la justicia penal en relación con proyectos de asistencia técnica de prevención de terrorismo, con aportaciones significativas de Austria, Reino Unido e Italia. Además, el Informe reclama aportaciones económicas adicionales, progresos en la preparación de un proyecto de convención general sobre terrorismo internacional y mejora de la capacidad nacional ante las políticas antiterroristas.

Un documento importante que llama a la acción y cooperación internacional en el ámbito jurídico, de la concertación, penal y otros es la Resolución 1456 de 2003. Al inicio de 2003, por su rotundidad, claridad, visión e identificación del tipo de amenaza que supone el terrorismo, se convertía en un referente de principios y acción vital para otras organizaciones internacionales, como la UE o la OTAN. Es, por un lado, una reafirmación enérgica para intensificar la lucha antiterrorista y una propuesta de adopción de medidas. Por otro, contiene un auténtico diagnóstico y visión estratégica. Su lenguaje y claridad alcanzan casi un nivel de principios: tipificación del terrorismo como una de las amenazas más graves a la paz y seguridad; la

imposibilidad de amparo y justificación del terrorismo bajo ninguna circunstancia o motivo; la importancia de impedir el acceso a materiales potencialmente letales y de destrucción masiva; la advertencia del uso criminal de las nuevas tecnologías de las comunicaciones; la cooperación para controlar las corrientes de financiación del terrorismo; la necesidad de abordar el terrorismo mediante una estrategia global participada por Estados, organizaciones internacionales y regionales.

El impulso de la cooperación internacional alcanza, en primer lugar, al diálogo entre Estados y organizaciones. Recientemente, febrero de 2005, ha tenido lugar el Simposio regional árabe sobre la lucha contra el terrorismo, en El Cairo. Con los problemas existentes en la región, israelo-palestino, guerra de Irak, situación en Irán, el mayor nivel de la presión islamizante sobre las sociedades y gobiernos, entre otros, además de la falta de derechos humanos plenos, democracia, desarrollo y libertades, es importante que los aspectos educativos, culturales y de sensibilización referidos a la lucha antiterrorista en la región sean protagonizados por los propios gobiernos, pueblos y ciudadanos.

Por esto mismo, no deja de ser importante tener en cuenta las 20 recomendaciones realizadas en este foro, entre las que destaca la primera, porque supone un mensaje político claro sobre un aspecto que ha sido durante décadas objeto de bloqueo en la cooperación internacional: impedir cualquier justificación de los actos terroristas. Esta llamada a la condena de los métodos y prácticas terroristas se complementa con la segunda recomendación de llamada a facilitar el proyecto de convenio general de la ONU contra el terrorismo. Es clave que exista consenso y apoyo máximo del mundo árabe en estos dos aspectos para que el discurso de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo abarque a todas las zonas del planeta. El resto de recomendaciones se refieren a los lugares comunes principales articulados por la ONU en el campo de la lucha antiterrorista. Merece destacarse la recomendación 16 de establecer en la zona un centro regional de capacitación sobre la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, lo que coloca a la región en un

lugar privilegiado para perseguir todos los movimientos y alianzas entre delincuencia organizada, grupos terroristas y corrientes de financiación. Asimismo, es destacable la importancia concedida por la recomendación 18 a la cooperación entre organizaciones internacionales, en este caso de la Liga de los Estados Árabes con la ONU y la Unión Europea.

El debate “nominalista” también ha afectado los trabajos de la ONU, desde sus inicios en los setenta, paralizando la cooperación internacional antiterrorista, salvando acuerdos marginales hasta los más recientes, con la parálisis del Comité especial creado en 1996 (sobre cómo reprimir atentados terroristas con bomba y terrorismo nuclear), bloqueado por la discusión de un texto de Convenio general sobre terrorismo internacional. Los Estados no logran acordar su ámbito de aplicación (que las Fuerzas Armadas estarían fuera del ámbito del convenio). Los países islámicos pretenden distinguir entre terrorismo y lucha de los pueblos contra la ocupación extranjera y su libre determinación, actos que por su contexto no se clificarían de terroristas, en clara alusión al conflicto israelí-palestino - cláusula de exclusividad que aparece en otros ámbitos, como la Resolución 59/290, cuyo artículo 6 deja claro que ninguna circunstancia política ni filosófica o ideológica justifica la creación de un estado de terror, en línea con lo adoptado por el Consejo de Europa. También aparece en la Resolución 51/210, de la Asamblea General, de 1997, cuyo apartado 2, reitera lo mismo.

El papel y modos de los medios de comunicación han sido en ocasiones poco beneficiosos para esta delimitación y definición, que ni siquiera en Estados Unidos ha contado con la unanimidad de las principales instancias dedicadas a la seguridad interior y exterior (el Departamento de Defensa habla de un uso calculado de la violencia para infundir miedo y lograr objetivos políticos; el de Estado añade que los objetivos no están implicados en un conflicto por grupos subnacionales y buscan la atención mediática y el FBI no distingue destinatarios del terrorismo entre personas, civiles, gobiernos).

El tirón de la Unión Europea.

La Unión Europea, fruto de los cambios posteriores a la Guerra Fría, se vio forzada a elaborar, por primera vez en su historia institucional y política, una estrategia para abordar su papel y su responsabilidad en el mundo actual. Esto condujo al documento base “Una Europa segura en un mundo mejor”, la Estrategia Europea de Seguridad, de 12 de diciembre de 2003. Con ella, la Unión se dota de una estrategia de carácter político para aumentar su compromiso y responsabilidad en un marco globalizado y de multilateralismo eficaz. Pretende responder a los retos de la seguridad interior y exterior posterior a la Guerra Fría y a la mundialización creciente, considerando cinco amenazas principales, entre las que destaca el terrorismo internacional. Define unos objetivos estratégicos, sus implicaciones, los instrumentos combinados para hacer frente a las amenazas y desafíos, destacando la capacidad de gestión de crisis y prevención de conflictos, en un contexto de mayor refuerzo y cooperación con Naciones Unidas.

Aunque el terrorismo no es ni ocupa el lugar central de esta estrategia, sí es considerado una amenaza principal que, con otros elementos -el empeño en ejercer la violencia, el acceso a armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, el debilitamiento estatal y la privatización de la fuerza- equivaldría a una “amenaza muy radical”. Esto concuerda con la Resolución 1373 de la ONU y se encuadra en el concepto de seguridad global. Sobre la base de que ningún Estado puede enfrentarse en solitario a los problemas actuales, inclúyase el terrorismo, la UE considera que el terrorismo “representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa”. Esto no es una mirada hacia adentro, sino el reconocimiento de que la amenaza no es nacional sino global y afecta enteramente a Europa, como objetivo y como base de residencia y planificación. La estrategia relaciona directamente el último terrorismo de escala mundial con el extremismo religioso violento.

Desde luego, la Estrategia Europea de Seguridad no es el único *tirón de la cuerda* importante que ha dado la UE para impulsar el combate al terrorismo según su visión y recursos. Desde septiembre de 2001, la UE intensificó su trabajo en todos los ámbitos de su competencia, dispone de instrumentos de análisis y mecanismos de alerta temprana creados para valorar la amenaza terrorista en 55 países y 9 regiones. El despliegue del Consejo Europeo y de la Comisión desarrollado en menos de 4 años adquiere relevancia especial destacable por lo que significa en el proceso de construcción política europea. Además, supone un reto y avance importante para la administración europea, la coordinación y modernización del entramado judicial, penal, diplomático, militar, analítico, humanitario, de planificación netamente europeos y, en fin, de todas las medidas al alcance de la UE para contribuir a evitar los actos terroristas en el seno de la Unión y en el mundo.

Dada su relevancia, conviene citarlas aquí: intensa actividad diplomática; refuerzo de la cooperación transatlántica; participación en la coalición internacional contra el terrorismo; importante apoyo humanitario en Afganistán (310 millones de euros más 5,5 millones como ayuda de emergencia); disposición al uso de instrumentos civiles y militares en el sentido contemplado en la Estrategia Europea de Seguridad; política coordinada y mayor interdisciplinariedad; un Plan de Acción con 60 objetivos definidos en la lucha antiterrorista; refuerzo de cláusulas antiterroristas en acuerdos con “terceros”; respuesta plural con informes detallados sobre esta lucha; ampliación de las misiones Petersberg a la lucha antiterrorista; el paquete de medidas del Consejo Europeo de marzo de 2004, que contiene 10 elementos, entre ellos una tan importante como la cláusula de solidaridad entre Estados ante un ataque terrorista, además de nombrar un coordinador de seguridad, intensificar la información policial, buscar un enfoque común sobre la lucha contra el terrorismo, reforzar la coordinación con la ONU, avanzar en el embargo preventivo de los bienes de los terroristas y otras; tres nuevos grupos de trabajo en los tres pilares: el organismo contra terrorismo (COTER), el Centro de Situación (SITCEN) y la evaluación del riesgo nuclear, químico, biológico o radiológico (CBRN). A

estos se añade un grupo de trabajo sobre el fenómeno del fundamentalismo religioso y su relación con el terrorismo, bloqueo de las disponibilidades financieras de organizaciones e individuos sospechosos de relación con el terrorismo.

Por último, la política exterior y de seguridad común y la de defensa (PESC y PESD) al servicio de la lucha antiterrorista; la creación de bases de datos sobre capacidades militares para proteger la población; de la Unidad de Protección Civil (sistema de alerta activado después del 11-S), como de la Euroorden; adoptar una definición común de crímenes terroristas; armonizar legislaciones y acelerar la adhesión a los tratados internacionales y convenciones y ampliar las funciones de Europol. Así como otras medidas de puesta en marcha de equipos conjuntos de investigación, las solicitudes de asistencia judicial mutua y ejecución de las decisiones judiciales, etc. Basten estas medidas para mostrar la firme voluntad de la UE en trabajar en la lucha antiterrorista desde los foros multilaterales e internacionales establecidos, obteniendo las máximas ventajas de cada una de las instancias comunitarias.

Una tercera organización merece una reseña: la *Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa* (OSCE). El Consejo de ministros de la OSCE aprobó también en 2003 la “Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI”, que vincula terrorismo y delincuencia organizada y pone un especial énfasis en la adopción de medidas para el control y la seguridad de fronteras (de donde surgen un grupo de trabajo para elaborar la estrategia y un programa de cooperación transfronteriza en Europa suroriental), la eficacia de la actividad policial y la cooperación internacional.

Para terminar, las aportaciones del *Consejo de Europa*, la organización donde nació el primer tratado europeo antiterrorista, el Convenio europeo para la represión del terrorismo, en 1977. En 2001, al hilo de los apoyos a los valores universales, se preparó una reforma del Convenio cuyos puntos más relevantes para la lucha antiterrorista eran la extensión de la lista de

delitos que no podían ser denominados políticos, la simplificación del procedimiento para enmendar el Convenio y facilitar la inclusión de nuevos delitos considerados terroristas y que se abriera a la firma de los países con el estatus de observadores.

Con esta apuesta jurídica, se establece un antecedente normativo internacional en la lucha contra el terrorismo, reforzando la cooperación internacional, buscando la eficacia y consolidando el sistema de garantías y respeto de los derechos y libertades fundamentales. La reducción de la cláusula de excepción política comentada para los delitos terroristas es importante en el camino de configurar un espacio europeo jurídico. Otros campos en los que el Consejo de Europa trabaja son el tratamiento jurídico de aspectos tan delicados como la apología del terrorismo, el reclutamiento, la constitución de grupos terroristas, la instigación a cometer actos terroristas, regular las técnicas de investigación, protección de testigos, colaboradores, etc. cuyos acuerdos son difíciles de aunar en las organizaciones internacionales. El amplio trabajo del CODEXTER se dirige a buscar un amplio acuerdo europeo en este sentido, con lo que se estará indicando las vías legales y democráticas imprescindibles para la lucha eficaz contra el terrorismo. Por último, la Resolución 1 de octubre de 2003, determina nuevas medidas como la indemnización de las víctimas de terrorismo y crea un registro europeo de normas nacionales e internacionales.

La cáscara de la amenaza (conflicto, choque, guerra).

¿Estamos en condiciones de delimitar y acotar las características que se dan en la ecuación seguridad y terrorismo? ¿Cuál es el marco en el que se resuelven las tensiones en los últimos años? ¿Cuál es el envoltorio, *la cáscara*, que rodea y contiene la amenaza terrorista?

Estados Unidos anunció en 2001 una guerra larga contra el terrorismo, a pesar de que en las últimas dos décadas Estados Unidos ha sufrido ataques a sus intereses y ciudadanos en más de 2.000 ocasiones, como

expone Fernando Reinares, pero el uso de la fuerza militar para reprimir el terrorismo internacional ha sido excepcional (cuatro ocasiones). Desde esa ya fecha histórica, esta guerra se ha traducido en una primera intervención militar en Afganistán contra las bases de Al Qaeda, avalada por la ONU y respaldada por la comunidad de Estados, en aplicación de la legítima defensa prevista en el artículo 51 de la Carta. Así lo reconoce la ONU, validando esta amplia coalición “en defensa de valores comunes y de la seguridad común”. En segundo lugar, se tradujo en una guerra para invadir el Estado de Irak, sin el apoyo de la anterior y fuera de los marcos institucionales internacionales.

Esta guerra contra el terrorismo ¿contra quién se dirige? Este interrogante ha sido formulado en numerosas ocasiones desde el 11-S, reflejo de la incertidumbre y angustia que genera entre Estados y gobiernos el hecho de no poder identificar una figura, Estado o agente estatal patrocinador, co-responsable o instigador de los hechos, al modo de un conflicto tradicional del último medio siglo. Lo cierto es que vamos conociendo la envergadura de esta amenaza perpetrada por una organización sofisticada, escurridiza, fragmentada pero conectada, especializada en finanzas, documentación, inteligencia, integrada en la normalidad ciudadana europea y estadounidense, con un entrenamiento y dominio psicológicos elevados. La estrategia militar es insuficiente por sí sola contra el terrorismo, pues no es un Estado, ni un objetivo fijo ni siquiera una red. Es más bien un movimiento, cuya disciplina no contiene elementos de partido ni ideológicos y cuya autonomía permite que su único objetivo sea causar terror.

Aunque las conexiones entre pobreza y terrorismo parecen diluirse y ser poco consistentes, el compromiso con el desarrollo económico en algunas zonas del mundo reforzará la *cáscara* que envuelve aquél, porque es en esos lugares donde se manifestarán más intensamente los intereses de este movimiento (Afganistán, Pakistán, Asia Central, norte de África). Es lo que se propone desde varias instancias nacionales e internacionales para avanzar en derechos, desarrollo y democracia bajo la premisa de que la introducción y expansión del terrorismo encuentra sus potenciales actores y

seguidores allí donde no existe Estado o no es capaz de proporcionar los servicios y bienestar elementales a los individuos y sociedades.

Incluso esta tesis es puesta en tela de juicio, entre otros por Laqueur, para quien la posibilidad de que un grupo reducido de personas provoque daños de una dimensión colosal es más bien una probabilidad, porque estos grupos se reclutan no sólo entre inmigrantes que se mueven entre continentes, sino entre ciudadanos europeos y estadounidenses procedentes de la segunda y tercera generación de emigrantes. Es más sencillo el movimiento que la llamada a la yihad terrorista que pretenden realizar algunos desde el interior de los Estados de religión islámica. Además, si el campo de planificación y acción son los países democráticos, la seguridad y el Estado de Derecho que impera es una ventaja que suelen aprovechar, sobre todo en los espacios reservados al control policial, mezquitas, centros culturales, escuelas.

A decir de Laqueur, es posible que lo que hoy aparece como un movimiento o redes en movimiento no tuviera un origen preconcebido ni una mente que diseñara tal aparato internacional del terror y que, más bien, fuera la suma lenta y espontánea de acciones esporádicas y que en un momento dado apareció la coordinación y una mínima centralización de las decisiones y ello llevara a una autoridad con más poder.

Para este autor, la *cáscara es demasiado frágil*, porque estamos ante un período de transición cuya duración se desconoce, aunque diremos que terminará cuando el uso de armas no convencionales por estos grupos terroristas pueda producir decenas de miles de muertos. En ese momento las proporciones de la amenaza y el contexto de seguridad global nos dirán si los términos choque, guerra, conflicto siguen siendo vigentes para analizar y comprender estos nuevos fenómenos de alcance global.

Es conveniente no pasar por alto la diferencia entre *organizaciones implicadas en actividades terroristas* y organizaciones terroristas. Esta ofrece la ventaja de aplicarse a diversas organizaciones que, en un

momento dado, acceden al terrorismo como medio o estrategia, entre las que pueden encontrarse muchas de las vinculadas a la red de Al Qaeda. Además, permite el uso de un conjunto de instrumentos útiles antiterroristas distintos a la represión policial o militar exclusivamente, las medidas a aplicar ante organizaciones terroristas. Esta diferenciación no está exenta de críticas y polémica, pero, a nivel teórico al menos, es más flexible para poder delimitar el alcance del complejo fenómeno terrorista.

En la misma dirección, la UE dispone de importantes instrumentos de análisis estratégicos. Antes de elaborar cualquier estrategia de respuesta la UE, mediante un grupo de expertos reunidos en Oslo en 2003, ha reflexionado sobre las causas del terrorismo, del que se vienen abajo tres mitos: el del vínculo entre pobreza y terrorismo (los terroristas islamistas no proceden de las capas marginales sociales); el que veía en los Estados que apoyan el terrorismo su causa; y el que las religiones son la causa de los terroristas suicidas.

Otro componente de refuerzo de la seguridad global es la Alianza Atlántica. La Cumbre que celebró en Praga, en 2002, supuso un cambio histórico en la concepción de la OTAN, motivado por los sucesos del 11-S, que le obliga a cambios estratégicos de primer orden. Esto significa un giro radical, al pasar de definirse como una organización defensiva de seguridad colectiva a una ofensiva contra el terror, más cerca, por tanto, de la seguridad global. Esta transformación histórica puede entenderse perfectamente a partir de uno de los lemas de esta nueva era, (luchar contra el terror) "allá donde sea preciso y en el momento que sea preciso". Este brusco cambio ha estado precedido de una transición que comenzó con la desaparición del conglomerado político, militar y de seguridad soviético y terminó en 2001 (2002 para la OTAN) y le obliga a definir nuevas capacidades en función del tipo de seguridad y respuestas que garantizará desde ahora.

Estados Unidos quiere mantener la *cáscara fuerte* recurriendo al uso de las fuerzas armadas atendiendo a las características de cada ataque terrorista. Desde luego, para la cooperación y colaboración internacional, este

supuesto planteará dificultades continuamente. Michele L. Malvesti, seis meses antes de los ataques del 11-S, describía seis rasgos que debían reunir los actos de terrorismo internacional para que decantar la respuesta militar de Estados Unidos. Esta condicionalidad militar requiere de una identificación rápida de los autores, que tengan antecedentes terroristas contra intereses estadounidenses, que haya manifiesta y ostensible actitud de desafío a Estados Unidos, existencia de violencia directa o indirecta contra el gobierno, que el ataque no pueda revertirse y, por último, que la respuesta pueda evaluarse como eficaz. A la luz de episodios y hechos reflejados en este trabajo, estas condiciones no sirven para establecer cuando la intervención militar es la respuesta adecuada ante el resquebrajamiento de la *cáscara que protege la seguridad*.

En el centro de la presión para *romper la cáscara* están los tres requisitos que condicionan la activación de la yihad por parte de Al Qaeda, a saber, la presencia de tropas extranjeras en lo que interprete suelo sagrado para el Islam, la ocupación de tierras palestinas por Israel y la agresión continuada al pueblo iraquí desde 1991. Esto, en realidad, no es más que “iniciar la partida de ajedrez colocando las tres piezas donde Al Qaeda sabe que podrá anunciar un movimiento de jaque mate cuando lo desee”.

Uno de las partes de esta frágil *cáscara* viene recogida, como auténtica llamada al realismo, en las conclusiones de la Cumbre de Madrid sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad: la falta de consenso. Según éstas, no está claro que la concertación global para responder al terrorismo sea una realidad y esté garantizada. A pesar de que se haya “reforzado considerablemente el sistema multilateral”, no se concluye que exista una “visión global unívoca y decidida contra el terrorismo”. Este punto de vista crítico es consecuencia del mantenimiento y progresión del unilateralismo puesto en práctica para responder al terrorismo por Estados Unidos, que pronto modificó su primera concesión de acción conjunta en Afganistán como *trampolín* de la guerra contra el terror por una intervención decidida en Irak que no aceptaba reservas en aras de consensos, acuerdos, plataformas de acción conjuntas u otras estrategias.

Conclusiones.

Parece convertirse en un lugar común y haber ido calando en la última década la idea de que estamos en un nuevo sistema de seguridad, la seguridad global, con una relación cada vez mayor entre diferentes componentes de la seguridad, militares, políticos, económicos, ambientales, sociales e individuales. Parece también que la amenaza del terrorismo internacional indiscriminado y a gran escala ha supuesto un punto de encuentro de organizaciones internacionales y poblaciones para admitir la lógica de la securización. Como también lo es que no existe un análisis unánimemente aceptado sobre la definición, consideración y consecuencias del terrorismo, como tampoco sobre el tipo de respuesta que necesita para ser erradicado.

Se han sucedido dinámicas multilaterales y unilaterales y se han establecido diferentes estrategias para responder a los ataques terroristas. En ese punto nos encontramos entre la necesidad de responder coyunturalmente a los ataques producidos y la de estructurar una nueva arquitectura internacional contra el terrorismo. Naciones Unidas se ha puesto a la vanguardia en este último caso. Estados Unidos en el primero, pero como reacción a los ataques contra sus intereses.

Las Naciones Unidas parecen asumir la tesis de que el terrorismo a gran escala se dirige contra los valores universales que representa el mundo euroatlántico emanado de las revoluciones industriales y tecnológicas y conquistas sociales y de bienestar de los dos últimos siglos. Esta es también la posición general adoptada por la Unión Europea en su primera Estrategia Europea de Seguridad, el multilateralismo eficaz también para luchar contra el terrorismo e incrementar la seguridad. La respuesta, en este caso, se dirige a reforzar el multilateralismo, la eficacia del Derecho Internacional y la extensión de la concertación del ámbito internacional al mundial, implicando fundamentalmente a los gobiernos, organizaciones y sociedades árabes.

Los Estados Unidos parecen asumir la tesis en términos más clásicos de equilibrio de poder y de defensa de los intereses nacionales en un nuevo contexto internacional donde aparecerían como objetivo y víctima principal del terrorismo internacional. En realidad, esto no es así por cuanto la extensión de los ataques terroristas por todo el mundo a intereses distintos a los estadounidenses, confirma la necesidad de ir más allá de la coordinación y cooperación internacional.

Este planeamiento es consecuencia lógica de acotar el debate de la seguridad mundial en términos de potencia hegemónica con potestad y poder suficientes para defender sus intereses sin limitaciones geográficas, de capacidad, militares ni de contrapoder. La respuesta en este caso ha tenido dos momentos, uno inicial consistente en buscar la acción internacional e implicar a la comunidad internacional y uno posterior que desde su concepción ha estado presidido por la idea de evitar reservas y cualquier plataforma consensuada para establecer estrategias de respuesta y planes de acción coordinados antiterroristas.

Estos dos grupos de posiciones y respuestas no impiden la colaboración y cooperación en prácticamente todos los campos. No se trata de visiones incompatibles ni antagónicas. Seguramente, el conjunto de iniciativas legislativas, recomendaciones, propuestas y acciones es compartido por las organizaciones internacionales y la mayoría de Estados.

El desafío en estos momentos está en articular, con la correspondiente especialización de responsabilidades y temas entre las organizaciones internacionales, además de un convenio general sobre la lucha contra el terrorismo, un conjunto de órganos y mecanismos eficaces, rápidos, de confianza y aceptados por los individuos y las sociedades para enfrentarse al terrorismo de gran escala, la amenaza que parece mayor en estos momentos, por su capacidad de concentrar todos los riesgos y desafíos existentes.

Este reto exige acciones y propuestas que respeten los derechos humanos y el Derecho Internacional y que demuestren la posible convivencia de visiones plurales pero convergentes en la preservación de los valores compartidos por todos, de momento, la paz y la seguridad, y, lograr un acuerdo sobre si la democracia puede ser otro universal compartido. Cuestión diferente es cómo favorecerla, desde el interior de los Estados o implantándola desde fuera. Esta será otra fuente de controversia a medio plazo en la sociedad internacional.

Bibliografía y fuentes

- *Proyecto de Conclusión del Consejo sobre un enfoque alternativo para luchar contra la delincuencia organizada*, Bruselas, 9 de noviembre de 2004.
- *Proyecto de Decisión del Consejo relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo*, Bruselas, 6 de diciembre de 2004
- “Conclusiones de los Grupos de Trabajo”: Cumbre Internacional de Madrid sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, Madrid, 10 de marzo de 2005.
- “Nuevo concepto estratégico”: Consejo del Atlántico Norte, Washington, abril de 1999
- “Una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”: Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas en la clausura de la Cumbre Internacional de Madrid sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, Madrid, 10 de marzo de 2005.
- “*Una Europa segura en un mundo mejor*”. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- Barbé, E. y Perni, O: “Más allá de la seguridad nacional”, en *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Carlos Cueto y Javier Jordán, coords., editorial Comares, Colección Política y Sociedad, Granada, 2001.
- Benitez, R.: “*Evolución normativa en la lucha contra el terrorismo en Europa: parámetros de una transformación*”, en FRIDE, octubre de 2004.
- Consejo de la UE: Comunicado de prensa del Consejo con motivo del Consejo Europeo centrado en la lucha contra el terrorismo, Bruselas, 15 de marzo de 2004.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Informe adjunto de la Presidencia del Comité contra el Terrorismo sobre los problemas con que tropiezan los Estados y el Comité en la aplicación de la resolución 1373, S/2004/70, 26 de enero de 2004.
- Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con motivo del 1º aniversario del 11-S, S/PRST/2002/25, 11 de septiembre de 2002.
- Espósito, C.: “*El desacuerdo sobre el alcance de la definición de terrorismo internacional en el proyecto de Convenio general sobre terrorismo internacional de Naciones Unidas*” en FRIDE, septiembre de 2004.
- Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, A/57/273/S/2002/875, 6 de agosto de 2002
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas: Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la asistencia técnica en la prevención y lucha contra el terrorismo, A/57/187, 30 de julio de 2004.
- Informe del Secretario General sobre Medidas para eliminar el terrorismo internacional, A/57/156, 14 de julio de 2004.

- Informe del Secretario General sobre Medidas para eliminar el terrorismo internacional, A/59/210, 5 de agosto de 2004.
- Laqueur, W: La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI, ediciones Destino.
- Organización de Estados Americanos: “Asistencia judicial mutua en materia penal y extradición”, 2005 (anexo a la Resolución de medidas contra el terrorismo internacional)
- Reinares, F, Elorza, A et al: El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M, ediciones Temas de Hoy, Madrid 2004.
- Reinares, F: Terrorismo global, ed. Taurus, Madrid, 2003
- Resolución 1377/2001, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/1377 (2001), sobre Declaración de esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo.
- Resolución 1456 (2003), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/1456 (2003), de 20 de enero de 2003.
- Resolución 1566 (2004), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/1566 (2004), de 8 de octubre de 2004.
- Resolución 51/210, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de Medidas para eliminar el terrorismo internacional, de 16 de enero de 1997.
- Resolución 59/290, Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/59/290, 15 de abril de 2005.
- Revista de la OTAN, otoño 2002 y primavera 2003
- Romeo, J: “*Pasado, presente y futuro del Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad*”, en FRIDE, septiembre de 2004
- Sáenz, F: La OTAN tras la cumbre de Praga, conferencia pronunciada en el INCIPE, 30 de enero de 2003
- Simposio Regional Árabe sobre la lucha contra el terrorismo: “Recomendaciones”, El Cairo 16 y 17 de febrero de 2005
- Stern, J: El terrorismo definitivo. Cuando lo impensable sucede, Ediciones Granica, 2001, prólogo y capítulos I y II.
- Thieux, L: “*La amenaza terrorista: ¿un nuevo desafío para la seguridad europea?*” En Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper nº 55, enero de 2004, Barcelona, Institut Uniersitari D’Estudis Europeus.
- WEBs oficiales de la Cumbre de Madrid Democracia, Terrorismo y Seguridad, 2005, de la Unión Europea y de Naciones Unidas.