

COMUNIDAD INTERNACIONAL Y VIOLENCIA ARMADA: ALGUNAS RESPUESTAS PARA COMBATIR LA PROCLAMACIÓN DEL CALIFATO A LA LUZ DE LA EVOLUCIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO¹

María Sagrario Morán Blanco²

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El terrorismo y su evolución: Un fenómeno del siglo XX. 2.1. La Guerra contra el Terror/War on Terror. 2.2. Primeros ataques terroristas de Al Qaeda. 2.3. La evolución de Al Qaeda. 2.4. La Reacción de la Comunidad Internacional en la Lucha contra el Terrorismo. 3. Actuaciones concretas de la UE en la lucha contra el terrorismo. 4. De Al Qaeda al Estado Islámico. 5. Guerra Civil en Siria. 6. Proclamación del Califato de Daesh y la respuesta de la Comunidad Internacional. 7. Conclusiones.

RESUMEN

El fenómeno terrorista ha sido una constante a lo largo de la historia si bien fue a partir de la segunda mitad del siglo XX, con la aparición de los medios de

¹Recibido con fecha 16 de diciembre de 2017. Admitido con fecha 12 de enero de 2018.

² Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Email: mariasagrario.moran@urjc.es

comunicación de masas, cuando adquiere una significación y características nuevas. La incursión de Al Qaeda implicará otro cambio importante porque supondrá la aparición del terrorismo internacional, sin embargo serán sus herederos, en particular, el Estado Islámico, el grupo terrorista que por primera vez constituirá un pseudo Estado en la sociedad internacional". Las nuevas dinámicas generadas por los cambios de los grupos terroristas han traído consigo la aparición de nuevas políticas e instrumentos jurídicos dirigidos a su combate y debilitamiento.

ABSTRACT

The terrorist phenomenon has been a constant throughout history although it was from the second half of the twentieth century, with the emergence of the mass media, when it acquires a new meaning and characteristics. The incursion of Al Qaeda will imply another important change because it will mean the emergence of international terrorism, however their heirs will be, in particular, the Islamic State, the terrorist group that for the first time will constitute a pseudo State in international society. The new dynamics generated by the changes of the terrorist groups have brought about the appearance of new policies and legal instruments aimed at their combat and weakening.

Palabras Clave: terrorismo, Al Qaeda, Estado Islámico, políticas y combate.

Keywords: terrorism, Al Qaeda, Islamic State, policies and combat.

1. INTRODUCCIÓN:

El terrorismo es hoy una de las amenazas más graves que existen para la paz y la seguridad internacionales y, además, uno de los principales desafíos a los que se

enfrenta la comunidad internacional³. Existen muchas definiciones sobre Terrorismo pero ninguna goza del consenso de la comunidad internacional en su conjunto. Sin embargo no ocurre lo mismo, por ejemplo, con el concepto de Delincuencia Organizada. Recordemos en este sentido que, en el año 2000, se aprobaba en Palermo la *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional* que incorpora una definición de delincuencia que se considera aceptada a nivel mundial. En todo caso, la razón primordial que explica la dificultad de alcanzar una definición de terrorismo, aceptada por el conjunto de la comunidad internacional, tiene que ver con el carácter político del fenómeno terrorista, elemento que no aparece en la delincuencia organizada⁴. Ahora bien, entre las numerosas definiciones que hay sobre terrorismo, poniendo el acento en algunos componentes, se ha dicho que el terrorismo es una estrategia de actuación basada en la violencia y en las amenazas al uso de la violencia con el objetivo de aterrorizar a la población y favorecer así el logro de sus objetivos políticos, No obstante, podemos señalar que, si bien la palabra terrorismo se remonta al

³El artículo ha sido realizado en el marco de la *Cátedra de Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Contrato de Investigación Artículo 83), enero 2016-junio 2018. El trabajo que se presenta contiene información de otras investigaciones publicadas por la autora. En concreto el artículo titulado "La Unión Europea y la creación de un espacio de Seguridad y Justicia", *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 26, pp. 251-284, 2010. Y el capítulo de libro titulado "Combating against terrorism and international crime as Goals of Agenda 2030. Policies and instruments proposed from international law", en el libro *Sustainable development goals. Goal 16: Peace, Justice and strong institutions*, Edit. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2018, pp.

⁴Definición de Delincuencia Organizada en el Artículo 2 de la *Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, también conocida como *Convención de Palermo*.

Véase <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebooks.pdf>. Artículo 2 dice: Para los fines de la presente Convención: a) Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un 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; b) Por "delito grave" se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; c) Por "grupo estructurado" se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada; d) Por "bienes" se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos;...

Régimen del Terror que siguió a la *Revolución Francesa*, nos encontramos con las referencias más tempranas al terrorismo durante el Imperio romano, siendo así que, en cualquier caso, los políticos, el público, los académicos y los miembros de las organizaciones terroristas utilizan invariablemente una definición literal, propagandística o académica⁵.

Por lo tanto, una de las asignaturas pendientes que tiene todavía la comunidad internacional y que ni los atentados terroristas del 11-S (EE.UU) ni los ocurridos posteriormente en importantes ciudades europeas, en países del norte de África y en Oriente Medio han conseguido, es consensuar una definición de terrorismo. Una definición que nos permitiría, sin lugar a dudas, diseñar instrumentos jurídicos y políticos más idóneos para acometer la lucha antiterrorista⁶. La comunidad internacional sigue, por lo tanto, en busca de una definición del fenómeno que pueda aportar elementos de certidumbre que, a la postre, clarifiquen la adopción de principios y normas que están destinados a combatir este comportamiento en la escena internacional. En pocas palabras, la aceptación de una definición de terrorismo por la comunidad

⁵Véase SCHMID P. A. y JONGMAN, A.J: *Political Terrorism*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1988, pp. 28. Y CHOMSKY, N. "International Terrorism: Image and Reality", en Alexander George, ed., *Western State Terrorism*, Polity Press, Cambridge, 1991, pp.12. El teórico internacionalista Noam Chomsky definió el terrorismo como "un método de acción violenta repetida que suscita ansiedad, al que recurren individuos, grupos o actores de un Estado que viven en la clandestinidad, por razones criminales, políticas..., cuyo blanco principal no se corresponde con los objetivos de violencia directos. Las víctimas humanas que genera la violencia suelen elegirse al azar (blanco de oportunidad) o de un modo selectivo (blanco representativo o simbólico) entre una población -blanco potencial-, y sirven para generar un mensaje. Los procesos de comunicación basados en el temor y la violencia que se establecen entre terroristas (las organizaciones), víctimas (en peligro) y objetivos principales se utilizan con el fin de manipular el objetivo principal (la/las audiencia/as) y convertirlo en un objetivo de terror, en un objetivo de exigencias o en un objetivo de atención, según si lo primero que se persigue es la intimidación, la coerción o la propaganda".

⁶Aspectos como la percepción política que del fenómeno terrorista se tiene y la diversidad de culturas, sistemas políticos y jurídicos, e incluso de valores morales y religiosos existentes complican y han hecho hasta ahora imposible una definición convencional del término. Los académicos opinan que cualquier definición de terrorismo debe incluir tres características principales, a saber: que es de naturaleza política, que va dirigido contra civiles y que crea un clima de temor extremo. Sin embargo, en las bibliotecas abundan los libros centrados exclusivamente en uno u otro de estos elementos. Por su parte, los miembros de las organizaciones armadas y los políticos utilizan libremente la definición propagandística de terrorismo.

internacional sería, a mi juicio, un avance decisivo para la determinación de las normas que tienen por objeto combatirlo más eficazmente.

En cualquier caso, en época contemporánea, los primeros esfuerzos por tipificar el fenómeno se lograron en torno a los delitos de piratería que azotaron el tráfico aéreo durante la década de 1960 y 1970, dando lugar a los Convenios de Tokio (1963), La Haya (1970) y Montreal (1971). A estas convenciones se añadieron, con posterioridad, las de la ONU firmadas en Múnich en 1972, Kampala en 1976 y en Roma en 1988. Pero ninguna de estas convenciones definió con la debida precisión el fenómeno, ni logró tampoco alcanzar un consenso suficientemente amplio para diseñar una estrategia global de lucha contra el terrorismo. Lamentablemente, en cada uno de esos momentos históricos “la politización del terrorismo impidió acuerdos, incluso para condenar las acciones terroristas sin excepción”⁷. Todo ello, nos pone de relieve las dificultades que existen a la hora de enfrentar este fenómeno en la comunidad internacional pero, al mismo tiempo, nos revela la necesidad de que esta comunidad se ponga de acuerdo para combatir el fenómeno terrorista. Pero, también, en las reuniones mantenidas en la Asamblea General de la ONU, inmediatamente posteriores a los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York, en 2001, el tema central de debate fue la necesidad de definir el concepto de terrorismo; hasta el punto que lo que estancó la elaboración de la Convención Internacional sobre el Terrorismo –propuesta por el gobierno de la India– fue, precisamente, tal definición. La falta de acuerdo fue patente, como en el caso de los países árabes que propusieron incluir en la definición el “terrorismo de Estado” ejercido por Israel.

Con lo cual, vemos que Naciones Unidas no ha conseguido una definición como tal, aunque en varios de sus documentos se puede leer en entrelíneas una suerte de concepto de terrorismo. Así, para la ONU los actos criminales de una persona o grupo de personas que buscan provocar el terror con finalidades de orden político, étnico, ideológico, religioso, etc,...nunca son justificables. También en la Cumbre sobre la Democracia, Terrorismo y Seguridad, celebrada en marzo de 2005 en Madrid, el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, instó a los gobiernos a aprobar una

7ARÍSTEGUI, G.: “La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo”, *Política Exterior* nº 60, noviembre-diciembre 1997.

definición unificada. Los expertos de la ONU propusieron la siguiente definición: “Cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones a un civil o un no combatiente cuando el propósito de dicho acto sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”⁸. En dicha propuesta no se tienen en cuenta los actos contra las fuerzas de seguridad o miembros de los Ejércitos. Al igual que en intentos anteriores, los países que participaron en la Cumbre no lograron ponerse de acuerdo sobre la definición del concepto.

No obstante, ante la falta de univocidad, la ONU ha desarrollado desde las décadas de 1960 y 1970 diversos instrumentos jurídicos para combatir específicos actos terroristas. En concreto, en la Cumbre de Madrid, el Secretario General presentó la Estrategia de la ONU⁹, basada en cinco líneas de actuación en la que los Estados demostraban consenso sobre las medidas a aplicar de manera conjunta para combatir la lacra terrorista¹⁰. La comunidad internacional sí ha adoptado normas en esta materia y está decidida a adoptar aquellas medidas que resulten eficaces en la lucha contra el terrorismo internacional, La proclamación del Califato, en 2014, plantea la necesidad, como veremos de apreciar el significado de la labor que ha realizado la comunidad internacional en esta materia y, sobre todo, nos suscita la vinculación que se establece entre terrorismo y comunidad internacional, en la medida en que la lucha contra el fenómeno terrorista sólo es posible, en la actualidad, con una acción conjunta por parte de la comunidad internacional. Por esto, además de algunas respuestas que ha recibido la proclamación del Califato por parte del Daesh conviene señalar, también, algunos de los componentes esenciales que definen la evolución de la labor que desarrolla la

8En CICTE-Informe 22, marzo de 2005, en https://www.oas.org/es/sms/cicte/Boletin/Informe_22_spa.pdf (Consultado el 26 de diciembre de 2017). GIDEON, R. y HOGE, J. F.: Understanding the War on Terror, Eds. A. Foreign Affairs Books, 2005.

9El Documento de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo: actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia, puede verse en http://www.un.org/es/terrorism/ctitf/pdfs/a_66_762_spanish.pdf (Consultado el 26 de diciembre de 2017).

10Club de Madrid, Revista Relaciones Internacionales, n° 28, IRI, 2005.

comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo, por lo que, asimismo, prestaremos la debida atención a las medidas que ha adoptado no sólo Naciones Unidas sino, también, una Organización internacional como la Unión Europea.

En definitiva, sobre estas bases debemos abordar la evolución y el contenido que tiene, en la actualidad, el fenómeno terrorista, prestando una especial atención a aquellos sucesos que están ocurriendo en la sociedad internacional, en la que la proclamación del Califato de Abu Bakr al-Baghdadi y los conflictos armados que se viven en Siria e Iraq, en particular, nos revelan cómo infortunadamente la realidad terrorista sigue activa y cómo existen bastantes obstáculos y dificultades a la hora de combatirla. En todo caso, se advierte que la práctica viene cerrando el vínculo entre comunidad internacional y terrorismo, de tal manera que éste no es sólo un fenómeno global sino que, sobre todo, debe combatirse por toda la comunidad internacional.

2. EL TERRORISMO Y SU EVOLUCIÓN: UN FENÓMENO DEL SIGLO XX

El ser humano ha protagonizado actos de terror a lo largo de la historia, pero el fenómeno del terrorismo, tal y como hoy lo conocemos, tiene su origen, precisamente, a finales del siglo XIX, cuando surgen los primeros medios de comunicación. Si el objetivo de los terroristas, tal y como hemos dicho anteriormente, es aterrorizar a la población, resulta fundamental que sus actos violentos lleguen a la mayor audiencia posible y, para ello, es clave el papel que desempeñan los medios de comunicación, que funcionan como altavoces de sus atentados. Ahora bien, en un breve resumen del recorrido histórico de este fenómeno, podemos señalar que, aunque el fenómeno terrorista en Europa se ubica en el siglo XIX, sus antecedentes históricos se encuentran en la etapa de la *Revolución Francesa*, periodo durante el que gobernó de *facto* Robespierre. Más aún, el término “terrorismo” surgió en dicha etapa para hacer referencia al “sistema, régimen de terror” utilizado por los jacobinos entre 1793 y julio de 1794, y que culminó con la decapitación del Rey Luis XVI, con fusilamientos, ahorcamientos, incendios y saqueos masivos. Según un diccionario francés publicado en 1796, los jacobinos franceses utilizaron el término en sentido positivo al hablar y al

escribir sobre sí mismos¹¹. Más adelante, como sabemos, sirvió para definir los atentados perpetrados por los revolucionarios rusos del *Naródnaia Vólia (Voluntad del Pueblo)*, una organización que actuó entre enero de 1878 y marzo de 1881¹².

En cualquier caso, los grupos terroristas han ido modificando sus métodos de organización y funcionamiento, intentando aprovechar las debilidades de los Estados y recurriendo a las tecnologías de la información modernas para aumentar el impacto de sus atentados. Estos grupos se aprovechan igualmente de la existencia de zonas, en algunos Estados, que escapan al control de las autoridades públicas¹³. En efecto, los terroristas utilizan esos “refugios seguros” para organizarse, entrenarse y preparar ataques, tanto en el Estado en el que se hallan como en otras partes del mundo¹⁴, lo que complica de manera evidente su combate.

Durante el siglo XX, y sobre todo a partir de la década de 1960, asistimos a la aparición de numerosos grupos terroristas de ámbito “local” por diferentes regiones del mundo, pero de una forma evidente en Europa, con el objetivo de lograr fines políticos a través de la violencia volcada, fundamentalmente, sobre las Fuerzas de Seguridad de los Estados en los que actuaban y sobre sus sociedades civiles. En este sentido, podemos poner como ejemplo la organización terrorista *ETA (Euskadi Ta Askatasuna)* en España, el *IRA (Ejército Republicano Irlandés)* en Irlanda del Norte y Gran Bretaña, las

¹¹El suplemento de 1798 del Diccionario de la Academia francesa define el terrorismo como “système, régime de la terreur”. LAQUEUR W.: *Una Historia del Terrorismo*. Paidós, Barcelona, 2003, pp. 36-37.

¹²MORÁN BLANCO, S. "La Unión Europea y la creación de un Espacio de Seguridad y Justicia. Visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa", *Anuario Español de Derecho Internacional*, N° 26, 2010, p. 252.

¹³MOLANO, A.: “Terrorismo camaleónico: evolución, tendencias y desafíos inminentes del terrorismo global”. *Revista Fuerzas Armadas de Colombia*, Vol. LXXXI, ed. 211, 2009, pp. 20-27.

¹⁴En

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Terrorismo/Paginas/Terrorismo1.aspx>. (Consultado el 20 de diciembre de 2017).

Brigadas Rojas en Italia, la *Baader Meinhof* en Alemania, etc. Todos estos grupos terroristas forman parte, afortunadamente, de la historia de estos países y ninguno de ellos ha logrado los objetivos políticos que perseguían¹⁵.

Por entonces, el fenómeno terrorista fue considerado un problema, fundamentalmente, de tipo nacional, y por ello los esfuerzos orientados a erradicarlo se realizaron, en la mayoría de los casos, en los planos puramente nacionales. La razón de esta consideración la encontramos en que durante la década de 1970 varios países europeos como Italia, España, Gran Bretaña, Alemania, Francia van a sufrir directamente la violencia terrorista protagonizada por grupos compuestos por sus propios nacionales. En estos casos, lo habitual será la cooperación a nivel bilateral entre los países víctimas del terrorismo¹⁶, lo cual no fue óbice para la firma y aprobación, en el ámbito europeo, de varios convenios encaminados a luchar contra el terrorismo. Así, el primer tratado europeo específicamente antiterrorista fue el *Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo*, de 1977¹⁷. Este Convenio multilateral modificó el Convenio firmado 20 años atrás, el Convenio de Extradición, y fijó una nueva lista de delitos que no pueden considerarse delitos políticos a efectos de extradición. Posteriormente sería modificado el Convenio de 1977 por un Protocolo que amplió la lista y que se abrió a la firma en 2003. Con lo cual, los avances y la progresión de las medidas en la lucha contra el terrorismo han venido marcados sustancialmente por los cambios y las dinámicas introducidas en sus estrategias por los diferentes grupos terroristas.

¹⁵En 1998 se firmó un acuerdo de paz entre fuerzas políticas republicanas, una de ellas fue el *Sinn Fein*, el brazo político del IRA, y fuerzas políticas protestantes. Tras el *Acuerdo de paz de Stormont*, el IRA desapareció y se constituyó un Parlamento autónomo, entre otros logros políticos, en Irlanda del Norte.

¹⁶En el caso del terrorismo de ETA, una de las principales medidas para debilitar a esta organización ha sido la cooperación bilateral entre España y Francia. Véase MORÁN BLANCO, S.: *ETA entre España y Francia*. Edit. Complutense, Madrid, 1997.

¹⁷En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52003PC0253>

2.1. LA GUERRA CONTRA EL TERROR//*WAR ON TERROR*

Debemos anotar, como supuesto significativo, que a finales del siglo XX surge una organización terrorista con unas características distintas al terrorismo que conocíamos hasta entonces y que, si bien llevó a cabo atentados de diversa trascendencia a finales de dicho siglo, fue el 11 de Septiembre de 2001 cuando adquirió un alcance mundial. En efecto, una organización terrorista prácticamente desconocida hasta la fecha, llamada *Al Qaeda* (La Base), llevó a cabo una serie de atentados en Nueva York y en Washington que ocasionaron la muerte de más de 3000 personas. Por primera vez en la historia unos atentados terroristas ocasionaban la muerte a miles de personas en un sólo día, siendo así que, en la actualidad, en una guerra, como pueden ser las que se libran en Siria o Iraq, conflictos armados especialmente sangrientos, pueden morir cientos de personas en un solo día, pero es difícil que se alcancen la cifra de 3.000 víctimas mortales.

Recordemos, a estos efectos, que el mismo día del 11S, el Presidente de los EEUU, George Bush, calificaba los atentados terroristas como acto de guerra porque nunca hasta entonces unos atentados habían tenido tal capacidad mortífera. Esa calificación como “acto de guerra” llevó a que horas después se declarase la conocida como “guerra contra el terror” (*War on Terror*). De ahí que, tras el 11S, la comunidad internacional comenzó a hablar del terrorismo internacional para diferenciarlo del terrorismo existente en épocas precedentes. Realmente, *Al Qaeda* inauguraba trágicamente una nueva “Era del Terrorismo” en el que los objetivos políticos y las capacidades eran los propios de la nueva fase de la Globalización que se había iniciado en la sociedad internacional tras el fin de la Guerra Fría en 1989.

Durante la primera década del siglo XXI, el terrorismo internacional tuvo, por lo tanto, una significativa expansión geográfica, potenciada por la transformación de *Al Qaeda* en un “actor internacional” con capacidad de atentar en muchos Estados del mundo, como así lo demostró, y con el objetivo de modificar la estructura de la sociedad internacional. No olvidemos que en sus comunicados la organización terrorista expresaba su deseo de crear un Califato Panislámico que abarcase desde el extremo más occidental de África y todo el norte del continente hasta el sudeste de Asia, incluyendo aquellos territorios que en algún momento de la historia pertenecieron al Islam, como

España y Portugal¹⁸. En efecto, el lugarteniente de Bin Laden y “número dos” de Al Qaeda, el egipcio Ayman Al Zawahiri, advertía en varias declaraciones que “liberarían la tierra del Islam”. “Intentamos liberar toda la que algún día era tierra del Islam, desde Al Andalus hasta Iraq”. La ideología que impondrían en este supuesto “imperio” estaría basada en una concepción excluyente y rigorista del credo islámico basada en el salafismo yihadista¹⁹. Se apreció entonces, con toda intensidad, la estrecha vinculación que existe entre terrorismo y sociedad internacional y se pone de manifiesto, todavía más, que tan sólo con medidas y actuaciones por parte de la comunidad internacional es posible combatir este fenómeno y acabar con sus prácticas.

Hasta los atentados del 11S, los Estados hablaban de lucha o combate contra el terrorismo, y ninguno utilizaba la expresión de “guerra contra el terrorismo”. Tampoco hasta entonces la guerra se había declarado a un grupo terrorista porque lo habitual era declarársela a un Estado. En esta ocasión, EEUU declaró la guerra al terrorismo y eso era un logro para Al Qaeda. De hecho desde finales de 2004, el líder entonces de *Al Qaeda*, el saudí Osama Bin Laden, se refería a la confrontación de *Al Qaeda* con EEUU como, literalmente, “una guerra de desgaste”. Tras esa “declaración de guerra” comenzó lo que algunos analistas y politólogos denominaron “conflicto asimétrico”. Un tipo de conflicto armado caracterizado por el gran desequilibrio existente, en cuanto a capacidades militares y procedimientos o armas a utilizar, entre los diferentes actores armados o contendientes. Lo contrario a la guerra simétrica en la que los dos contendientes o grupos armados suelen ser Estados o pertenecer a la misma categoría de

18SLATER, R. O. y STOHL, M., *Current Perspectives on International Terrorism*, Palgrave Macmillan UK, 1988, 270 pp. SILKE, A., *The Impact of 9/11 on research on terrorism*, in *Mapping Terrorism Research. State of the Art, Gaps and Future Direction*, edited by M. Ranstorp et al. London, Routledge, Londres, 2007. Y COOLSAET, R., GHENT, *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*. University Belgium, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2011.

19El término salafismo (salafiyah), que alude a los compañeros de Mahoma, se utiliza para definir un movimiento que pretende devolver al islam la pureza de sus orígenes, basándose en una lectura literal del Corán y de la tradición (sunna), y rechazando no sólo todas las innovaciones derivadas de la influencia occidental, sino también toda la cultura que los musulmanes han venido elaborando con posterioridad al momento fundacional. En AVILÉS, J.: “Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb”. *Revista ARI*, Real Instituto Elcano, nº 19, marzo 2005, pps. 15-23. Véase ROY, O.: *L' Islam mondialisé. Politique Etrangere*, Vol. 67, 2002, pp. 1070-1072.

actores²⁰. En este caso, vemos que el terrorismo es el actor armado con capacidad militar inferior, lo podemos llamar *David*, frente a EEUU, *Goliat*, un actor con capacidad militar infinitamente superior al de *Al Qaeda*. Sin embargo, esa capacidad militar superior no fue sinónimo de victoria rápida porque en este tipo de guerra no hay combates en campo abierto. *Al Qaeda* siempre ha evitado enfrentarse directamente a EEUU, consciente de su inferioridad militar.

Este conflicto asimétrico ha pasado por diferentes etapas que han incidido en el progresivo debilitamiento de la organización terrorista, sobre todo a raíz de la operación llevada a cabo por unidades de élite de las fuerzas militares de EEUU en la que se logra acabar con la vida de Osama Bin Laden (nombre en clave: Gerónimo), el 2 de mayo de 2011, en Abbottabad, Pakistán²¹. Su muerte supuso un fuerte varapalo en la estrategia adoptada por Al Qaeda. Perdía a su fundador y líder desde 1988, al hombre que fue capaz de convertir a una organización terrorista en una de las principales amenazas para la seguridad de EEUU y de la Comunidad Internacional, un logro inédito en la historia de los grupos terroristas existentes hasta el momento. A partir de ahí, se deja sentir la necesidad de que los Estados pongan en marcha multitud de medidas que tiendan a combatir el terrorismo internacional y resulta evidente, además, la imprescindible cooperación de los Estados, en el seno de la comunidad internacional, en esta materia.

2.2. PRIMEROS ATAQUES TERRORISTAS DE *AL QAEDA*

Fue en los primeros años de la llamada Posguerra Fría cuando Estados Unidos y algunos países europeos se convirtieron en el blanco de grupos terroristas yihadistas. En 1993 tuvo lugar un atentado contra el *World Trade Center* en Nueva York. Según

²⁰Véase MORÁN BLANCO, S. y GONZÁLEZ MARTÍN, A.: *Asimetría, Guerras e Información*. Dilex, Madrid, 2009.

²¹BERGEN, P., *Manhunt: The Ten-Year Search for Bin Laden—from 9/11 to Abbottabad*. Crown. 2012. p. 384. BOWDEN, M., *The Finish: The Killing of Osama Bin Laden*. Atlantic Monthly Press. 2012. PORTER, G. "Exclusive Investigation: The Truth Behind the Official Story of Finding Bin Laden". Truthout. Retrieved May 5, 2012. ATWAN, A. B., *After bin Laden: Al Qaeda, the Next Generation*, Saqi, 2012.

Michael Sheehan, coordinador de contraterrorismo del Departamento de Estado durante los últimos años de la Administración estadounidense dirigida por el presidente Bill Clinton, “el aviso de alarma hubiese tenido que ser este primer atentado”. Sin embargo, durante las dos legislaturas de Clinton, la posición global en relación con la violencia política se mantuvo invariable: se consideraba un delito y no una amenaza para la seguridad nacional. Ello explica que, tras este ataque, las agencias antiterroristas buscaran a grupos de delincuentes aislados que operasen mayoritariamente fuera de Estados Unidos, y no a organizaciones armadas internacionales que planearan atentar dentro de las fronteras estadounidenses. Para muchos analistas del terrorismo, la inclusión entonces de los atentados terroristas en el marco de la delincuencia supuso un perjuicio para la seguridad nacional. Un error que impidió valorar adecuadamente la amenaza que suponían los grupos armados de origen yihadista²².

En el escenario europeo Francia fue uno de los países más castigados. Durante el verano de 1995, París fue víctima de una oleada de atentados terroristas protagonizados por miembros de los Grupos Islámicos Armados (GIA). Una organización que contó con el apoyo financiero de Al Qaeda. Ese mismo año, sin embargo, un atentado con una furgoneta cargada de explosivos contra el Alfred P. Murrah Federal Building, en la ciudad de Oklahoma, acabó con la vida de 168 personas²³. Ahora bien, fue el atentado en el Centenal-Olympia Park en Atlanta el que dio la señal de alarma y empujó al presidente Bill Clinton a declarar que “la lucha contra el terrorismo es uno de los retos más importantes del siglo XXI”²⁴. En 1997 las agencias de inteligencia estadounidenses mencionaron a Bin Laden como el organizador principal de diversos ataques terroristas.

En agosto de 1998 tuvieron lugar los espectaculares atentados contra las embajadas

22NAPOLEONI, L., Op. cit. capítulo I. Y "Above the Law: Bush's Racial Coup d'Etat and Intelligence Shutdown", Green Press, 14 de febrero de 2002. Fuente www.green-press.org.

23WRIGHT, L., “The Counter Terrorist”, *New Yorker*, 14 de enero de 2002, p. 52. CHOUEIRI, Y.M.: *Islamic Fundamentalism*. Pinter, Londres y Washington, 1997.

24Véase *Neue Zürcher Zeitung*, edición internacional del 30 de julio de 1996.

norteamericanas en Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania). A estas acciones, siguieron otros atentados con bomba por todo el mundo contra intereses norteamericanos que afectaron a sedes en Sri Lanka, Uganda, Israel y Sudáfrica. Ante estos atentados Madeleine Albright, secretaria de Estado norteamericana (Administración del presidente Bill Clinton), puntualizó: “Esta es, desafortunadamente, la guerra del futuro”. “La organización de Osama Bin Laden ha declarado la guerra a los americanos”. El diario *The New York Times* publicaba que había 3000 militantes islamistas bajo las órdenes de Bin Laden²⁵. Pese a todo, “estos atentados no sirvieron para que se iniciara una investigación a gran escala ni la aprobación de una estrategia global liderada por una organización como Naciones Unidas para combatir el terrorismo internacional”²⁶.

En cualquier caso, es a partir de los ataques terroristas dirigidos contra el World Trade Center de Nueva York y contra el Pentágono en Washington, el 11 de septiembre de 2001, reivindicados por Osama Bin Laden, cuando el fenómeno del terrorismo internacional se manifiesta de forma más evidente²⁷. Con este atentado, se atacaba a uno de los mayores símbolos de la Norteamérica moderna y del capitalismo occidental, la “yihad” liderada por Al Qaeda parecía introducirse en el corazón de Estados Unidos. La reacción inmediata del presidente George W. Bush fue calificar el atentado como una “tragedia nacional”. Estos atentados dieron paso a una nueva etapa en el contexto internacional bautizada, como ya hemos dicho, por el presidente norteamericano, “de guerra contra el terrorismo”²⁸. -“No lo entienden..., la guerra ya empezó el 11 de septiembre”. (Estas fueron las palabras que pronunció George W. Bush mientras le

²⁵*Times Fax from The New York Times*, 23 de agosto de 1998.

²⁶MORÁN BLANCO, S., “El terrorismo Yihadista: La cooperación euro-magrebí” en *Las tensiones entre la criminalidad organizada y las garantías propias de un Estado de Derecho en un mundo globalizado*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 231-266.

²⁷El atentado del 11-S fue planeado y ejecutado de forma exclusiva por el núcleo central de Al Qaeda. Posteriormente se supo que tanto los responsables intelectuales como materiales eran originarios de Arabia Saudita, Egipto, Líbano...

maquillaban en el Despacho Oval de la Casa Blanca antes de dirigirse al país y anunciar que el ejército estadounidense había comenzado a atacar los campos de entrenamiento de terroristas de *Al Qaeda* dirigidos por Bin Laden en Afganistán)²⁹. Con esta intervención, el presidente Bush daba comienzo a su particular “guerra contra el terror”, para eliminar primero a Bin Laden y Al Qaeda y, a continuación, para acabar con el régimen talibán (al que calificaba de amenaza a los derechos humanos y de opresor de la población)³⁰. La justificación oficial del ataque contra el régimen talibán fue que daba cobijo a Osama Bin Laden y al sistema terrorista internacional *Al Qaeda*.

Esta batalla seguiría en Iraq, bajo el pretexto inicial de que el régimen iraquí poseía armas de destrucción masiva. Por lo tanto, la guerra en Afganistán e Iraq son fruto también de la bautizada como “guerra contra el terrorismo internacional”. De hecho, el presidente Bush siempre miraba al hablar de Iraq hacia el 11 de septiembre de 2001 y encerraba la tragedia de Iraq en el círculo del terrorismo internacional. Por esto, cinco años después de sus primeras declaraciones tras el 11-S, Bush recordaba a sus ciudadanos que Estados Unidos es una nación en guerra. “El peligro terrorista persiste”, declaró a una semana de cumplirse el quinto aniversario de los ataques terroristas. La Administración insistía que “el enemigo al que nos enfrentamos en la actualidad en la guerra contra el terrorismo no es el mismo enemigo al que nos enfrentamos el 11 de septiembre de 2001”. Según Bush: “Nuestros eficaces esfuerzos contra el terrorismo han obligado en parte a los terroristas a modificar sus modos de actuar”³¹.

28Véase: ROSENFELD, M.: “Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo?”, *Revista ARI*, nº 25, octubre 2005.

29Véase REEVE, S., *The New Jackals, Ramzi Yousef, Osama Bin Laden and the Future of Terrorism*, André Deutsch Limited, Londres, 1999, p. 139.

30Información Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

31Informe divulgado por la Casa Blanca previo a un discurso del Presidente, a principios de septiembre de 2006, en <https://panamericana.pe/internacionales/30243> (Consultado el 23 de septiembre de 2017).

El relato de todos estos acontecimientos nos expresa que el terrorismo internacional no sólo va a ocupar un lugar central en las preocupaciones de los Estados sino que, al mismo tiempo, comienza el diseño de una “estrategia” internacional para combatir a los grupos terroristas. Se adoptan, por ello, principios y normas que, de manera más detallada, pretenden poner fin a esta amenaza y que, al mismo tiempo, van creando un marco normativo en el que la lucha contra el terrorismo llegue a concebirse como una prioridad de la comunidad internacional. En otros términos, acabar con el terrorismo no es una labor que corresponda en exclusiva a los Estados sino que se convierte en una tarea que tiene que realizar la comunidad internacional en su conjunto.

2.3. LA EVOLUCIÓN DE *AL QAEDA*

Tras el 11-S, Al-Qaeda experimentó importantes cambios hasta convertirse en una red terrorista mundial, en todos los sentidos de la palabra. Una red terrorista que contó con el impulso de importantes factores económicos del Tercer Mundo y particularmente de algunos Estados musulmanes. Esas complicidades, según explica Loretta Napoleoni en su libro *Yihad*, “alcanzan hasta los sacrosantos bastiones del capitalismo occidental, Wall Street, la City londinense, los magnates financieros de Hong Kong y el mundo subrepticio de la hawala³² de Arabia Saudí y el Sureste asiático”³³. En su evolución, Al Qaeda se convirtió en una amalgama de células terroristas más autónomas y descentralizadas, conformadas por una mayor diversidad en los miembros de la organización. En efecto, los atentados de la yihad global a partir de 2003 ya no fueron tanto obra de comandos directamente enviados por la dirección central de Al Qaeda,

³²Término que designa un sistema de remesa de dinero alternativo o paralelo al sistema bancario, es decir, que trabaja fuera de la banca y demás canales financieros “tradicionales”, o paralelamente a ellos. Las transferencias se efectúan en forma de comunicaciones de la red de agentes, llamados hawaladars.

³³NAPOLEONI, L., Op. cit. pp.14.

sino más bien obra de grupos terroristas independientes vinculados a la ideología yihadista³⁴. Por lo tanto, a mediados de la primera década del siglo XXI, Al Qaeda se convirtió en una red de redes, muy flexible y descentralizada y que permitió iniciativas locales. En determinados momentos los grupos surgidos localmente entraban en contacto con la red global.

Mientras, la UE estaba empeñada en mejorar la seguridad y avanzar en su espacio de seguridad, interior y justicia. *Al Qaeda* y en general el terrorismo internacional van a colocar en su punto de mira a Europa y, tras una serie de atentados frustrados -como el complot de Estrasburgo, de diciembre de 2000, el complot de la embajada americana en París, en el otoño de 2001, o del “terrorista del zapato”, en diciembre de ese mismo año-; el 11 de marzo de 2004 se producía el mayor atentado terrorista de la historia de España y el más grave de los cometidos en Europa por terroristas ligados a Al Qaeda. Las diez bombas que estallaron en cuatro trenes de Madrid se cobraron 191 muertos y 1824 heridos³⁵. Un año después, la tragedia terrorista se repetía en Londres. El 7 de julio de 2005, exactamente un año y tres meses después de la masacre de Madrid, varias explosiones en el metro y un autobús acabaron con la vida de 52 viajeros y cuatro terroristas y, de nuevo, un año después, en agosto de 2006, la Policía y los servicios secretos británicos conseguían abortar un atentado dirigido contra una decena de aviones en pleno vuelo entre Reino Unido y Estados Unidos³⁶.

Durante esos años, la popularidad de *Al Qaeda* entre la población musulmana mermó. No olvidemos que la mayoría de las víctimas mortales ocasionadas en sus atentados, desde 2002, fueron musulmanas. Para *Al Qaeda*, que señala a los “occidentales” como su principal enemigo, matar principalmente a musulmanes y

34SAGEMAN, M., *Understanding terror networks*, 2004, pps. 99-135 en AVILÉS, J., “Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb”, *Revista ARI*, Real

Instituto Elcano, nº 19, marzo 2005, pps. 15-23.

35Entre los fallecidos hubo 47 extranjeros de 14 nacionalidades: 16 rumanos, 5 ecuatorianos, 4 búlgaros, 4 polacos, 4 peruanos, 3 marroquíes, 2 hondureños, 2 colombianos, 2 ucranianos, un brasileño, un chileno, un francés, un cubano y un guineano. Véase MICHAVILA, N.: “Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid”, Documento de Trabajo 13/2005, Real Instituto Elcano, marzo de 2005.

perder popularidad entre su población de referencia era equivalente a un fracaso. No obstante, *Al Qaeda* también tuvo la habilidad durante estos años, hasta la muerte de su líder, de propiciar la formación de una urdimbre del yihadismo global, urdimbre que estuvo en la base de la organización sucesora: el Estado Islámico (Daesh, acrónimo en árabe). Además, el terrorismo de *Al Qaeda* y algunas de sus filiales siguen siendo una amenaza para EEUU y para el resto del mundo. Entre esas filiales, una de las más activas es *Al Qaeda del Magreb Islámico* (en adelante AQMI)³⁷, a la que se le atribuyen decenas de atentados en Marruecos, Mauritania, Túnez, Mali o Argelia durante todos estos años y hasta el momento actual.

Al principio, el objetivo de AQMI era luchar contra el gobierno argelino y la instauración de un Estado islámico que repose sobre los preceptos del Islam. Con el tiempo, AQMI se ha convertido en un componente de Al Qaeda que contribuye a la yihad mundial, siendo su zona de interés predilecta África del Norte y Europa, en algunos momentos. Algunas de sus últimas acciones terroristas más mediáticas son el atentado, el 26 de agosto de 2011 contra el edificio de la ONU en Abuja, Nigeria, que provocó 18 muertos, o el ataque, en noviembre de 2015, al hotel Radisson Blu de Bamako (Mali) que se saldó con 20 muertos³⁸. En concreto en el Sahel, una de las regiones más pobres del mundo y que recorre África desde el Atlántico al Cuerno oriental, en el límite entre el Magreb y el África subsahariana³⁹, operan diferentes grupos terroristas en nombre del Islam. Algunos estudiosos del tema han llegado a la

36Gran parte del debate sobre Al Qaeda se centra en las similitudes entre la trama transatlántica fallida y un fracaso anterior de 1994, el denominado Plan Bojinkam, que pretendía estrellar 11 aviones sobre el Pacífico. Pero, contrariamente a la idea generalizada, dice Paul R. Pillar, ex analista de la CIA que actualmente trabaja en Universidad de Georgetown (Washington), ni el complot Bojinka ni el atentado de 1993 contra el World Trade Center de Nueva York fueron operaciones de Al Qaeda estrictamente hablando. Ambas se produjeron antes de que Bin Laden se marchara de Sudán para establecer su base en Afganistán en 1996, y algunos funcionarios de espionaje creen que ninguna de las dos estuvo dirigida por él. El País, 24 de agosto de 2006.

37*Al Qaeda del Magreb Islámico* fue creada oficialmente el 11 de septiembre de 2006, por el egipcio Ayman Al-Zawahiri. Pocos días antes, el *Grupo Salafista para la Predicación y el Combate* (GSPC) hizo la declaración siguiente a través de un comunicado: “prestamos alivio al Jeque Osama Bin Laden. Perseguiremos nuestra yihad en Argelia. Nuestros soldados están a sus órdenes para que solicite nuestra intervención dónde quiera. La Organización de Al Qaeda es la única habilitada para reagrupar a todos los muyahidines, para representar a la nación islámica y para hablar en su nombre”.

conclusión de que el principal objetivo de estos grupos es financiar sus actividades pseudoyihadistas con los beneficios del negocio de la droga. Es decir, que la Yihad es la excusa para crear organizaciones terroristas que les permitan un medio de vida en unos Estados con graves problemas socioeconómicos y políticos. Con lo cual, uno de los objetivos que se debe marcar la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo yihadista es el de impedir por todos los medios que el Sahel se convierta en el refugio del islamismo radical y de la violencia, porque de su estabilidad depende la seguridad europea y el progreso de los países de la región.

Precisamente por ello, en el verano de 2012 se puso en marcha EUCAP Sahel Níger, una misión de refuerzo de las capacidades en materia de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en el Sahel (EUCAP Sahel Níger). El objetivo principal es asesorar, fundamentalmente a la Policía Nacional, la Gendarmería y la Guardia Nacional, en diferentes aspectos relacionados con la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Esta misión también forma parte de la estrategia de la UE para la seguridad y el desarrollo del Sahel. Al margen de la contribución de la Unión Europea, otros países como Estados Unidos y Francia también han llevado y llevan a cabo misiones de entrenamiento sobre el terreno en la lucha antiterrorista. Otras operaciones dirigidas a debilitar el terrorismo en el Sahel fueron *la Operación Serval*, una intervención de carácter militar encabezada por Francia, en enero de 2013. Dicha operación contó con el apoyo de varios países africanos y occidentales, bajo el amparo de la ONU, y con el objetivo de frenar el avance de rebeldes islamistas ligados a *Al Qaeda* y que desde 2012 gobernaban de facto el norte del país. Con la operación Serval se registró un

38TONEY, M.S., *Organizational Behavior Profile: Al Qaeda in the Islamic Maghreb*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2013, 338 pp. ECHEVARRÍA JESÚS, C., "Al Qaida en las tierras del Magreb Islámico (AQMI) y otros grupos de su entorno: Una compleja red de carácter violento", Documento de Investigación 02/2013, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, España.

39La pobreza y el subdesarrollo del Sahel, la desertización, la dificultad de controlar las fronteras, la mala distribución de las rentas procedentes de la explotación de recursos (uranio y petróleo), la corrupción, la escasa integración de las poblaciones nómadas (como los Tuareg) y la falta de capacidad de los Estados para controlar sus vastos territorios, han permitido el desarrollo de un conjunto de serias amenazas para la estabilidad regional y la seguridad internacional.

debilitamiento de estos grupos islamistas. Una de las últimas operaciones antiterroristas de los militares franceses fue la que acabó con la vida de uno de los principales comandantes de AQMI, Abu al Nour al Andalusi, en el norte de Mali. En un largo testamento AQMI elogiaba al terrorista casi un año después de su muerte⁴⁰.

En resumen, la comunidad internacional, después de todos estos hechos, plenamente consciente de la amenaza que representa el terrorismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; aumenta el número de decisiones, con trascendencia política y jurídica, que están destinadas a combatirlo. Pero, sobre todo, la comunidad internacional llega a la conclusión de que las normas que se han adoptado en la lucha contra el terrorismo, hasta entonces, resultan insuficientes para hacer frente a este fenómeno, cada vez más complejo y peligroso para la paz mundial. La adopción de nuevas medidas resulta, por lo tanto, imprescindible y, para ello, debe lograrse el acuerdo más amplio posible entre todos los Estados que conforman la comunidad internacional.

2.4. LA REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Como ya hemos dicho, *Al Qaeda* reinauguró una nueva era del terrorismo⁴¹, un terrorismo que parecía afectar a todos, independientemente del lugar en donde se hubiese perpetrado un ataque terrorista y, precisamente por ello, la lucha adoptó un

40En <https://www.longwarjournal.org/archives/author/caleb-weiss> (Consultado el 26 de diciembre de 2017).

41Véase RAPOPORT D.: “The Four Waves of Modern Terrorism”, en AUDREW K. CRONIN y JAMES M. LUDS (Eds.): *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*. Georgetown University Press, Washington, 2004. Frowein definía en 1988 el terrorismo internacional con las siguientes palabras: “Terrorist acts in the sense of the present principles are, among others, attacks on or threats to the life or the personal integrity, affecting people in an indiscriminate way or using heinous methods condemned by the international community if these acts contain an international element. The international element may consist in the act being prepared or performed across an international boundary, the aim being foreign nationals because they are foreign nationals, or the actor fleeing to a foreign country”. FROWEIN J.: “The Present state of research”, *The Legal Aspects of International Terrorism*, op. cit., p. 57.

carácter global. Así lo dejaron entrever algunos de los editoriales de periódicos publicados el día después del 11-S. El diario *Le Monde*, del 12 de septiembre de 2001, titulaba su editorial de la siguiente forma: “Todos somos americanos”, una frase que resumía el sentir de Europa, solidarizándose ante los terribles hechos perpetrados por los terroristas. La misma frase se volvería a repetir cuando, en enero de 2015, el terrorismo yihadista atacó la sede de la revista satírica parisina *Charlie Hebdo* y ocasionó la muerte de 12 personas, un atentado que marcó un punto de inflexión en las acciones yihadistas en Europa. Entonces se hizo célebre la frase: “Je sui Charlie”. Meses después, la capital volvió a ser víctima de varios atentados simultáneos, el 13 de noviembre, en los que murieron más de 130 personas. “Je suis Paris” fue la frase repetida en buena parte de las manifestaciones que se organizaron en diferentes ciudades de todo el mundo en los días posteriores y que impulsó el incremento de la cooperación internacional contra el terrorismo.

En las dos primeras décadas del siglo XXI se aprobaron, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, diferentes instrumentos internacionales contra el terrorismo internacional. A través de la Asamblea General, los Estados Miembros coordinaron cada vez más sus actividades de lucha contra el terrorismo y elaboraron normas jurídicas. Con miras a consolidar e impulsar estas actividades, los Estados Miembros iniciaron en 2006 una nueva fase de sus actividades contra el terrorismo al aprobar una “Estrategia Mundial” contra el terrorismo. Con esta Estrategia, por primera vez, los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaban un marco estratégico y operativo común para luchar contra el terrorismo⁴². Dicha Estrategia constituye la base de un plan de acción concreto encaminado a: “hacer frente a las condiciones conducentes a la difusión del terrorismo; prevenir y combatir el terrorismo; adoptar medidas para desarrollar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo; fortalecer la función de las Naciones Unidas de combatir el terrorismo; y velar por el respeto de los

⁴²En <http://www.un.org/es/terrorism/strategy-resolution-ares62272.shtml> Resolución 62/272. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

derechos humanos en la lucha contra el terrorismo”⁴³. La Estrategia se basa en el consenso excepcional de condenar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, al que llegaron los líderes mundiales en la Cumbre de septiembre de 2005.

La adopción de estas medidas expresan, al menos, dos conclusiones: Primera, el terrorismo internacional se sitúa en el centro de las preocupaciones de la comunidad internacional y se asume que, tan sólo con la adopción de posiciones comunes por parte de los Estados, será posible combatir este fenómeno y, al mismo tiempo, hacer frente a los devastadores efectos que produce en la convivencia internacional. Segunda, se inserta en la concepción de la comunidad internacional la convicción de que el terrorismo queda vinculado a los principales principios que conforman el ordenamiento jurídico internacional, por lo que se deberá tratar a la luz, en particular, de la prohibición del uso de la fuerza y del reconocimiento y protección de los derechos humanos. En concreto, normas básicas del Derecho Internacional resultan afectadas por la adopción de medidas que están destinadas a combatir el terrorismo, lo que exige nuevas perspectivas en esta materia.

3. ACTUACIONES CONCRETAS DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Son varias las iniciativas antiterroristas surgidas en el ámbito de la UE desde el 11 de septiembre de 2001⁴⁴, y los posteriores atentados en diferentes partes del mundo. A partir de esa fecha, la UE declara que el terrorismo es una amenaza para la seguridad y la estabilidad de Europa y el mundo, y llama a la aceleración y reforzamiento de sus

43En <http://www.un.org/es/terrorism/> Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, Sección de Servicios de Internet, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Véase

44En el Consejo extraordinario sobre terrorismo celebrado el 21 de septiembre de 2001, diez días después de los atentados en EEUU, la Unión declaró que garantizaría, en el marco de la intensificación de la lucha contra el terrorismo, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

pilares de Justicia e Interior y de Política Exterior, de Seguridad y Defensa. Esto se tradujo en que la Unión Europea puso en marcha, en los años siguientes, numerosas iniciativas antiterroristas. Por lo tanto, los atentados terroristas de principios del siglo XXI provocaron una redefinición de la política de seguridad de la UE. Sin duda, esta Organización internacional se implica, de manera directa, en la lucha contra el terrorismo y aboga por la adopción de medidas cuyos fines son debilitar y si es posible acabar con los grupos terroristas. Entre las medidas adoptadas por esta Organización internacional destacan las siguientes:

1) La primera iniciativa conjunta llegaba en diciembre de 2001, cuando el Consejo adoptó una posición común estableciendo una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo para aplicarles medidas preventivas de embargo de fondos y otros haberes financieros. Esta lista de organizaciones terroristas tiene como objetivo, entre otros, “*asfixiar* económicamente a las organizaciones radicales incluidas en ella”⁴⁵. Una iniciativa que, en verdad, pone el acento en aquellos campos en los que es posible debilitar a los grupos terroristas y, finalmente, impedir que cometan actos de terrorismo.

2) La Euroorden, que entró en vigor el 1 de enero de 2004. Esta iniciativa española, cuyos orígenes se remontan a 1997, supone un cambio importante y una simplificación en los procesos de detención y entrega de delincuentes, que sustituye al sistema de extradición. Por lo tanto, la extradición y la euroorden persiguen el mismo objetivo: Entrega de un miembro perseguido por causas penales. La diferencia es que la extradición es de Estado a Estado, y se lleva a cabo como consecuencia de un tratado, mientras la euroorden se entiende como asistencia judicial internacional, es decir, de juez a juez, y sin intervención del poder político. La euroorden se aplica exclusivamente cuando se trata de alguno de los 32 delitos calificados como graves, como los relacionados con el terrorismo y el narcotráfico. Ello expresa, que el terrorismo preocupa a la Unión Europea y que, por lo tanto, se deben establecer facilidades en todos los mecanismos que permitan la persecución de los grupos terroristas.

⁴⁵Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, donde aparece una lista de Personas y Grupos considerados terroristas. Véase <http://www.guardiacivil.org/terrorismo/grupos/lista.jsp>. Dicha posición fue sustituida posteriormente por la Posición Común 2004/309/PESC del Consejo, de 2 de abril de 2004.

3) Desde marzo de 2004 existe la figura de coordinador antiterrorista de la UE. Su tarea, bajo las órdenes del Alto Representante de la PESD, consiste en racionalizar, organizar y coordinar la lucha antiterrorista dentro de la UE. En definitiva, lograr que los Estados miembros pongan en práctica todas las decisiones que se toman a nivel europeo en materia de lucha antiterrorista, así como tratar de mejorar el trabajo en común entre los actores nacionales y europeos. Una tarea nada fácil, si se tiene en cuenta que la UE carece de identidad común en asuntos de espionaje y sus socios se resisten a compartir este tipo de información. Actualmente el belga Pilles de Kerchove, especializado en asuntos de cooperación judicial y policial dentro del Consejo de la UE, ocupa el cargo⁴⁶.

4) Otra medida, aprobada en noviembre de 2005, fue la obligación de almacenamiento de datos. Las compañías telefónicas y las operadoras de Internet tienen la obligación de guardar los datos de las comunicaciones efectuadas por los usuarios, durante un periodo que oscila entre seis y 24 meses. Con ello, se explicita que el terrorismo internacional emplea nuevas fórmulas y actúa en modalidades distintas a las tradicionales por lo que, también, estos sectores deben recibir una regulación internacional para evitar la comisión de actos terroristas.

5) Avances en la cooperación policial. Algo que se lleva pidiendo en el ámbito comunitario desde la década de 1990. La Unión Europea tomó conciencia de la necesidad de reforzar la cooperación policial mediante el intercambio de datos entre los países y la cooperación en materia de justicia (Eurojust). Los instrumentos diseñados a tal efecto e incluidos dentro del marco del tercer pilar del TUE son: a) la Oficina Europea de Policía o Europol, en 1995, que depende del Consejo Europeo y tiene un sistema de financiación específico que se nutre de los Estados miembros; y b) los magistrados de enlace en 1996⁴⁷. Sin embargo, fue a partir de julio de 1999 cuando

46MORÁN BLANCO, S.: “La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia”, op. cit., p. 276.

47Acción Común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, DOC L, 105 de 27 de abril de 1996.

Europol comenzó a funcionar plenamente. Como señala Javier Bañuelos Rodríguez, “su finalidad principal fue desde un principio la transmisión y el tratamiento de la información, la mejora de la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre ellos a través de este instrumento”⁴⁸. Con el paso del tiempo las competencias se fueron ampliando. El 28 de noviembre de 2002 se estableció un “Protocolo que modifica el Convenio relativo al establecimiento de Europol de 1995”, según el cual se prevé la participación en calidad de apoyo en equipos conjuntos de investigación⁴⁹ y la posibilidad de solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados, que efectúen o coordinen investigaciones en casos concretos. En materia de lucha antiterrorista, Europol dispone de una unidad antiterrorista especializada, destinada a hacer frente, por un lado, a la amenaza terrorista y, por otro, al tráfico ilícito de materiales nucleares, radiológicos, así como armas, municiones y explosivos⁵⁰.

Ahora bien, debemos preguntarnos: ¿Cómo surge la cooperación europea en materia de justicia e interior, y específicamente en el ámbito policial? En este sentido, hemos de recordar que, en 1976, se fundó en Luxemburgo el denominado *Grupo de Trevi*. Se trataba de una reunión informal de los ministros de Justicia e Interior de los entonces nueve miembros de la Comunidad Europea (CE). El antecedente más inmediato del *Grupo de Trevi* lo constituye el *Club de Berna*, que surgió en 1968 como el primer intento serio de estructurar la cooperación policial internacional, si bien estaba centrada en el fenómeno del terrorismo nacionalista árabe radical, que por aquel entonces se

48BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J.; "Posibles herramientas internas de la Unión Europea en la prevención del terrorismo internacional", *Trabajos y Ensayos*, Nº 5, enero de 2007.

49Los equipos conjuntos de investigación están compuestos por responsables de las fuerzas y los cuerpos de seguridad de los distintos Estados miembros y, en su caso, por agentes de Europol.

50Sobre los diferentes programas puestos en marcha por la Unidad antiterrorista especializada, véase BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J. “Posibles herramientas internas de la unión europea en la prevención del terrorismo internacional”, *Trabajos y Ensayos*, nº 5, enero de 2007. En MORÁN BLANCO, S., “La Unión Europea y la creación...”, p. 269.

dedicaba al secuestro de aeronaves, principalmente⁵¹. El siguiente hito fundamental en la cooperación policial y judicial comunitaria fue el *Acuerdo de Schengen* de 1985. Un acuerdo cuyo objetivo era la supresión gradual de las fronteras interiores, es decir, entre Estados de la CE, con el fin de mejorar la colaboración entre policías europeas⁵². En 1990 se firmaba el Convenio de aplicación que establece, por primera vez, una regulación y unos objetivos concretos en materia de cooperación policial. Dicho Convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

En particular, la cooperación policial en Schengen se estructura, según los artículos 39 a 53 del convenio de aplicación, en las áreas de asistencia policial para la investigación y prevención de delitos, vigilancia transfronteriza, persecución “en caliente”⁵³, intercambio de información, nombramiento de funcionarios de enlace y, por último, entregas vigiladas de drogas y dinero. Todas estas áreas son muy útiles en la lucha contra el terrorismo, dadas las crecientes conexiones entre el mundo de la droga, el tráfico de armas y el terrorismo. En todo caso, con la entrada en vigor del *Tratado de Ámsterdam*, en 1999, el acervo de Schengen se integró en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea en virtud de un protocolo anexo a dicho tratado. También, en virtud de este protocolo, los nuevos Estados miembros de la UE deben aplicar la totalidad del acervo Schengen. Por otra parte, el Sistema de Información Schengen (SIS), cuyo objetivo es mejorar la cooperación en materia de justicia, policía y aduanas, constituye un elemento fundamental para la consecución de una colaboración eficaz en

51España participó como observador en el *Grupo de Trevi* desde 1979, pasando a ser miembro de pleno derecho con el ingreso en la CE, en enero de 1986.

52El acuerdo se firmó en la localidad de Schengen (Luxemburgo), situada en la frontera con Francia y Alemania.

53El título III del Convenio está dedicado a la Policía y Seguridad (artículo 39 hasta el artículo 91 inclusive). El Capítulo I regula la cooperación policial, permitiéndose la llamada vigilancia o persecución “en caliente” (término coloquial), que autoriza a perseguir, en territorio de una de las Partes, a las personas que presuntamente hayan participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición (delitos contra la vida, incendios, falsificación de moneda, robo, secuestro, narcotráfico...). Véase O’KEEFFE, D., “The Schengen Convention a suitable model for European integration?”, *Yearbook of European Law*, 1991, p. 201.

materia de prevención y lucha antiterrorista. Para ello, el SIS permite el acceso, a los puestos fronterizos y a las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros, de información relativa a personas, objetos o vehículos buscados⁵⁴. Sin embargo, estos avances en la lucha contra el terrorismo en el ámbito de la Unión Europea resultan insuficientes.

En el ámbito judicial destaca la puesta en marcha, en abril de 2002, de Eurojust (Unidad de Cooperación Judicial Europea)⁵⁵. Este órgano de la Unión Europea, con sede en La Haya, tiene como principales objetivos: a) fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes en lo referente a las investigaciones y las actuaciones judiciales en los Estados miembros, b) mejorar la cooperación entre las autoridades competentes, facilitando la prestación de ayuda judicial mutua y la ejecución de peticiones de extradición y c) apoyar a las autoridades competentes para reforzar la eficacia de las investigaciones y actuaciones judiciales. Eurojust se constituye como un órgano de la Unión con personalidad jurídica propia, lo que garantiza su independencia y autonomía, y dispone de normas claras en cuanto a representatividad y relaciones con otros cuerpos⁵⁶. Está formado por un representante de cada Estado miembro con calidad de juez, fiscal o policía. Puesto que cada Estado de la Unión Europea decide la duración del mandato de su representante, así como los poderes judiciales que le son conferidos, aquel está sometido al Derecho del Estado miembro que lo nombró para el cargo⁵⁷.

54Por otra parte el Sistema de Información de Schengen (en siglas SIS) es un sistema informático unificado e integrado por bases de datos relativos a personas y objetos, no admisibles o buscados en otros países y que permite a los países negar la entrada a su territorio y la concesión de un visado. El SIS fue ideado para 18 Estados miembros. Los 15 Estados miembros más Noruega, Islandia y un puesto de reserva. Véase BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J.: Op. cit.

55Decisión 2002/187/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, con base en el proyecto presentado en el Consejo Europeo de Tampere en 1999.

56Véase DÍAZ BARRADO, C. M.: “La cooperación policial y cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea. Nuevas Perspectivas”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 218, marzo 2003.

Cabe destacar, también que el *Tratado de Lisboa* contempla una Cláusula de Solidaridad, incluida en el artículo 222 del Título VII. Con su puesta en marcha, los Estados se comprometen a poner a disposición del país víctima de un ataque terrorista, todos los instrumentos de los que dispongan, incluidos los militares. Los objetivos son prevenir la amenaza terrorista en cualquiera de los territorios de la Unión, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados y aportar asistencia a dicho Estado, siempre que lo soliciten sus autoridades políticas⁵⁸.

En suma, interesa señalar las medidas que la Unión Europea ha adoptado en la lucha contra el terrorismo porque, en el fondo, demuestran que existe una voluntad, en el seno de la comunidad internacional, no sólo por combatir este fenómeno sino, también, por ir delimitando los campos en los que se debe actuar y en los que las medidas adoptadas llegaran a ser más eficaces. La experiencia de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo puede servir, sin duda, para determinar algunos elementos que necesariamente deben estar presentes en las acciones que le corresponde a la comunidad internacional en su conjunto en esta materia.

4. **DE AL QAEDA AL ESTADO ISLÁMICO**

Debilitada *Al Qaeda*, desde 2014 nos enfrentamos a una organización terrorista autodenominada *Estado Islámico* que tiene sus orígenes en la primera⁵⁹. Para explicar

57El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, expone en los artículos 85 y 86 las funciones y objetivos de Eurojust. Y lo más novedoso es que el artículo 86 plantea la creación de una Fiscalía Europea “a partir de Eurojust” “para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión”.

58KELLER-NOELLET, J., "The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty's", *Common Security and Defence Policy*, pp. 328-333, en <http://www.notre-europe.eu/media/tgae20117fkellernoellet.pdf?pdf=ok> (Consultado el 23 de diciembre de 2017). MUÑOZ AUNION, A., “The Solidarity Clause in the European Unión treaty as a human security vector. A farewell to terrorism or legitimization of Inference in internal affairs?”, *Europolity*, Vol. 10, Nº 1, 2016, 17 pp.

59ATWAN, A. B., *Islamic State: The Digital Caliphate*. Saqi, 2015.

los orígenes de esta “nueva” organización, así como la situación de inestabilidad que sufren países como Iraq y Siria, se hace necesario retroceder al 2003 cuando, en el marco de la “guerra contra el terrorismo” (*War on Terror*), iniciada tras los ataques terroristas perpetrados por *Al Qaeda* el 11S, EE.UU decide llevar a cabo una intervención militar en Iraq⁶⁰ que terminó con el régimen de Sadam Hussein. La intervención militar, sin la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, comenzó el 20 de marzo de 2003⁶¹. Un mes y medio después “caía” el régimen iraquí poniendo punto final a una dictadura que había comenzado en 1979, y precisamente por ello se pensó que era muy positivo para la ciudadanía en particular y para la sociedad internacional en general, sin embargo también se acabó con un “cierto equilibrio político” en un país donde el 40% de su población son suníes y el 60% chiíes y que había impedido una guerra civil entre dos grupos político-religiosos en los que la armonía resulta complicada⁶².

Según la mayoría de las investigaciones y artículos, el origen del actual *Estado Islámico* se encuentra en la “invasión” de Estados Unidos a Iraq en el 2003. A raíz de la presencia militar norteamericana, en el Iraq post-Sadam Hussein surgieron multitud de milicias con el objetivo declarado de luchar contra las tropas estadounidenses (extranjeras en general). Entre esas milicias destaca la creada por el yihadista Abu

⁶⁰Véase GRAY, J.: *Al Qaeda and what it means to be modern*. Faber and Faber Limited, Londres, 2003.

⁶¹Según EE.UU el régimen iraquí disponía de armas de destrucción masiva, lo que constituía un peligro para la seguridad internacional, y por ello en nombre de la “Legítima Defensa Preventiva”, entendida como el recurso a la fuerza armada por parte de un Estado contra otro Estado ante la apreciación de que va a sufrir un ataque inminente por parte de este último, y no contemplada por el Derecho Internacional, utilizaba la fuerza armada para poner fin al régimen de Sadam Hussein. Véase RIPOLL, S.: “La nueva doctrina global de Defensa Preventiva. Consideraciones sobre su caracterización y fundamento”, en GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO HERNÁNDEZ, Á.: *El Imperio Inviabile*. Tecnos, Madrid, 2004, pp. 143.

⁶²Iraq: 33.5 millones de habitantes. Grupos étnicos: 82-84% de la población es árabe y el resto prácticamente kurda. Grupos religiosos: Casi la totalidad de la población, entre un 95 y un 98% son musulmanes.

Musab Al Zarqawi, de origen jordano, con el nombre de *Jama at Al. Tawid wal Jihad*.⁶³ Un año después de que comenzara la invasión, Al Zarqawi anunció la unión oficial de su milicia con *Al Qaeda* y juró lealtad a Bin Laden. Fundaba así *Al Qaeda en Iraq*, que se convirtió en la mayor fuerza insurgente durante los años de ocupación estadounidense. Durante los años siguientes el número de milicianos fue aumentando de forma considerable y llevaron a cabo multitud de atentados. Después de varios intentos, EEUU conseguía en una operación militar, en 2006, dar muerte a algunos de sus principales cabecillas, entre ellos Al Zarqawi. El terrorista jordano fue reemplazado por Abu Abdullah al Rashid, un ex oficial del ejército iraquí que pertenecía a un grupo salafista. “El nuevo líder cambió la estructura de la formación y la renombró como *Estado Islámico de Iraq*, que se convirtió en un subgrupo con cierta dependencia directa de *Al Qaeda*, con el objetivo de dar a la organización una imagen más local”⁶⁴.

Mientras tanto, ese mismo año es nombrado Primer ministro en Iraq, con el apoyo de EEUU, el chií Nuri Al Maliki. Este gobierno no incluyó en su gabinete ningún miembro sunita, y sin embargo los chiíes y kurdos mejoraron sus posiciones políticas. Al Maliki cometió el grave error de no preocuparse ni defender los intereses de los suníes situados fundamentalmente en el norte del país, provocando la creación de lo que se bautizó como “brecha norte-sur”. Durante los tres años siguientes, hasta el 2009, el *Estado Islámico de Iraq* llevó a cabo ataques violentos e indiscriminados, lo que le supuso una pérdida de apoyo por parte de la población, “aterrorizada por su extrema brutalidad”⁶⁵. Al año siguiente, EEUU consiguió desintegrar parcialmente a la

⁶³Véase NAPOLEONI, L.: *El Fénix Islamista. El Estado Islámico y el rediseño de Oriente Medio*. Paidós Ibérica, Madrid, 2015.

⁶⁴ECHEVARRÍA JESÚS, C.: “El Estado Islámico como grupo terrorista yihadista salafista y otros grupos armados violentos actuando en Irak hoy”. Documento de Investigación 06/2014. IEEEE, Ministerio de Defensa, Madrid.

⁶⁵AZNAR MONTESINOS, F.: “La gestión del salvajismo”, Documento 28/04/2015, IEEEE, Ministerio de Defensa. Véase TODOROV, Tzvetan: *El miedo a los bárbaros*. Gutenberg, Barcelona, 2008.

organización terrorista, al golpear a la cúpula y acabar con la vida de su principal dirigente. El relevo lo tomó “Abu Bakr al Baghdadi, convertido en el máximo líder”⁶⁶.

Tras el retiro de las tropas extranjeras y entre ellas las de EEUU, en diciembre de 2011, ISIS resurgió de las cenizas y el número de militantes creció de manera exponencial. La consecuencia fue que bajo el mandato del nuevo líder la organización realizó múltiples ataques en el país y la guerra civil alcanzó su punto álgido en cuanto a víctimas mortales y capacidad de destrucción. El fortalecimiento de *Daesh* va a coincidir con un nuevo acontecimiento: el inicio de las conocidas periodísticamente como *primaveras árabes* (revueltas sociales) en Túnez, Egipto, Libia⁶⁷ y finalmente Siria, entre otras; y la muerte del líder de *Al Qaeda*, Osama Bin Laden. La progresiva debilidad de *Al Qaeda* va a convertir al *Estado Islámico* en la heredera natural de la ya “vieja” y dividida organización para la consecución de ese objetivo planteado por los primeros: Crear un Califato Panislámico que abarque desde el extremo más occidental de África hasta Indonesia, e integrando a aquellos territorios que en algún momento de la historia pertenecieron al Islam⁶⁸.

66AZNAR MONTESINOS, F.: Op. cit.

67Véase “Las revueltas Árabes en el Norte de África: Implicaciones para la Unión Europea y para España”. *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 59, CESEDEN, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013, pp. 13-26. En Libia la anarquía política favorece al terrorismo yihadista. Desde el final del régimen del dictador Gadafi en 2011, consecuencia de la revuelta social y de la intervención internacional de la OTAN, Libia sobrevive en un contexto de guerra y caos. Según *Lybia Body Count* la guerra en Siria había causado casi 3.000 víctimas mortales en 2014. En Libia también actúan los grupos terroristas: AQMI, Muyao, Ansar Dine. Véase ZELIN A., LEBOVICH A. y GARTENSTEIN-ROSS D.: “Al Qaeda in the Islamic Maghreb’s Tunisia strategy”, *Combating Terrorism Center*, 23 de julio de 2013.

68ESPOSITO, J., OBERT VOLL, J., and SONN, T., *Islam and Democracy after the Arab Spring*. Oxford University Press, 2016, 306 pp. DANA HAR, P., *The New Middle East. The World after the Arab Spring*, Bloomsbury, London, 2015.

5. GUERRA CIVIL EN SIRIA

En enero de 2011, Siria experimentaba las primeras manifestaciones callejeras contra su Presidente, Bashar Al Assad, consecuencia de las insurrecciones conocidas como *primaveras arabes*. Los sirios, que vieron como los tunecinos y los egipcios se liberaron de sus dictadores, quisieron imitar ese proceso⁶⁹. Sin embargo, pronto la rebelión en Siria se diferenció del proceso seguido en Túnez o Egipto. En Siria la guerra se ha prolongado en el tiempo y el impacto bélico se ha intensificado convirtiendo al país en un territorio controlado por diferentes grupos armados, en guerra unos con otros. Junto a ello, no hay que olvidar que Siria es una zona de gran interés geopolítico y un país de gran importancia para la seguridad energética de varias potencias económicas⁷⁰. En esta línea, debemos señalar que en 2013, el *Estado Islámico de Iraq* decide entrar en la guerra de Siria y Abu Bakr Al Baghdadi anuncia la fusión de las milicias en Iraq y Siria, pasándose a denominar *Estado Islámico de Iraq y el Levante* (ISIS, por sus siglas en inglés). Desde 2015, en su lucha por el control territorial, *Daesh* combate múltiples frentes: A Bachar Al Assad, a los rebeldes de Siria, a los nacionalistas kurdos y a otros grupos islámicos. Además, combate contra EEUU, Rusia y Francia, tras la decisión de estos países de intervenir militarmente en Siria.

En relación con el *Estado Islámico de Iraq y el Levante*, indicar, al menos, que su primera gran acción ofensiva fue la toma de las ciudades iraquíes de Faluya y Ramadi, arrebatadas al Gobierno tras duros enfrentamientos, en enero de 2014. Para ello contaron con el apoyo de grupos insurgentes locales suníes frustrados por las políticas sectarias de años de Gobierno del chií Nuri Al Maliki. Otra ofensiva importante fue la

⁶⁹Los grupos rebeldes justificaron su levantamiento por la falta de libertades del régimen de Al Assad que gobierna el país desde el año 2000, tras la muerte de su padre Hafez Al Assad. La familia Assad pertenece a la rama chií del Islam, y *Baaz* es el único partido que dirige el país y el Parlamento desde hace 40 años. Los chiitas son el 12.6% de la población de Siria.

⁷⁰Véase KAUSCH, K.: "Geopolitics and Democracy in the Middle East". FRIDE, 2015 en http://fride.org/download/Geopolitics_and_Democracy_in_the_Middle_East.pdf (Consultado el 5 de diciembre de 2015). Y YOUNGS, Richard: "The EU's geopolitical crossroads in the Middle East", *Policy Brief*, nº 197, March 2015, en http://fride.org/download/PB_197_The_EU_geopolitical_crossroads_in_the_Middle_East.pdf (Consultado el 6 de diciembre de 2015).

lanzada en el verano de ese mismo año en el norte de Iraq y en la que tomaron la importante ciudad de Mosul. En suma, un conjunto de acciones que ponen de relieve la capacidad militar que llega a tener este grupo terrorista y que van ampliando la base territorial sobre la que se asienta.

6. PROCLAMACIÓN DEL CALIFATO DE *DAESH* Y LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El 29 de junio de 2014, Abu Bakr Al Bagdadi declaraba el Califato musulmán sobre territorio iraquí y sirio gobernado por los preceptos más puros de la *sharia*. El autoproclamado Califa se erigía en la máxima autoridad existente en el mundo islámico⁷¹. En 2015, resultaba complicado conocer con exactitud qué extensión controlaba el *Estado Islámico*, con ciudades situadas en el norte de Iraq como Mosul, Tikrit, Faluya, y Tal Afar; y de Siria como Raqqa (con más de 200.000 habitantes); además de carreteras, refinerías petrolíferas y límites fronterizos. En total, unos ocho millones de personas vivían ese año bajo el control parcial o total del EI⁷². Actualmente, el EI no controla ni la mitad de esas cifras.

No obstante, en los territorios que controlaron, procedieron a imponer una estricta interpretación de la *Sharia*, la ley sagrada del Islam, un código de conducta que

⁷¹En julio de 2017 el *Observatorio Sirio de Derechos Humanos* confirmaba la muerte del califa en un ataque aéreo sobre la ciudad siria y capital del Califato, Raqqa. Sin embargo, el Pentágono y la Coalición Internacional nunca dieron validez a dicha información. Meses después, en septiembre del mismo año, Abu Bark al-Baghdadi reaparecía en una supuesta grabación. En <https://www.geopolitica.ru/es/news/el-jefe-del-isis-abu-bakr-al-baghdadi-muerto-en-un-ataque-aereo> (Consultado el 27 de diciembre de 2017).

⁷²Véase TORRES ROSELLÓ, J.: “El auge del yihadismo en Occidente: Un producto de la modernidad”. Documento de Opinión 103, IEEEE, Ministerio de Defensa, 2015, p. 5. Mapa en <https://www.google.es/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espy=2&ie=UTF-8#q=mapa+del+Estado+isl%C3%A1mico> (Consultado el 3 de diciembre de 2015). SOMIEDO, J.P. “La estructura y la organización de los grupos terroristas bajo la óptica del aprendizaje organizacional”, Documento Marco 24/2015, 2 de octubre de 2015, Boletín Electrónico, Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, España, IEEEE.

establece deberes religiosos, políticos, privados y públicos. La *Sharia* obliga a las mujeres a usar el niqab (velo que cubre todo el cuerpo exceptuando los ojos), y prohíbe el consumo de tabaco y alcohol. Los chiítas, cristianos, yazidíes o personas con un culto diferente han sido asesinados sistemáticamente o bien obligados a convertirse o a pagar impuestos. A parte del Califa, el Estado Islámico creó un consejo religioso (a través del cual se implanta la *Sharia*), un consejo asesor (*Shura*), un consejo militar y un consejo de seguridad. La gran mayoría de los líderes son de nacionalidad iraquí y ex soldados del Ejército de Iraq⁷³.

En agosto de 2014, Estados Unidos fuerza el relevo del Primer ministro iraquí, Nuri Al Maliki, y lo culpa de fomentar, con sus políticas sectarias contra los suníes, el auge de los yihadistas insurgentes del *Estado Islámico*. Finalmente, en medio del caos político que vivía Iraq, Nuri al Maliki es sustituido por Haider Al-Abadi como Primer ministro. Ese mismo mes se producen las decapitaciones en directo de periodistas occidentales por parte de los terroristas. El reportero estadounidense secuestrado en Siria, James Foley, es degollado. La decapitación grabada en vídeo y difundida a través de Internet y las redes sociales dio la vuelta al mundo, y la comunidad internacional decidió hacer frente a la amenaza yihadista con mayor determinación y contundencia. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaba por unanimidad, el 15 de agosto de 2014, una resolución que pretendía debilitar al *Estado Islámico* en Iraq y Siria. La Resolución 2170, adoptada por unanimidad y bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, supuso un fuerte impulso para los esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo. Como resultado y a requerimiento del propio Iraq, se ha formado una coalición internacional liderada por EEUU que aúna a países occidentales, musulmanes, de la región y árabes que asisten a Iraq en su lucha contra el terrorismo⁷⁴.

⁷³Véase: “Cómo gobierna el grupo yihadista Estado Islámico”, en BBC Mundo, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140908_estado_islamico_gobierno_nc (Consultado el 2 de diciembre de 2015).

⁷⁴JIMÉNEZ, F., “The prevention and fight against crime and recovery and return of stolen assets accounting for security and justice in the Development Agenda 2030. Policies and instruments proposed from international law”, en *Sustainable Development Goals. Goal 16: Peace, Justice and Strong Institutions*. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2018.

Véase texto Resolución 2170 en <http://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53f72d854> (Consultado el 6 de diciembre de 2015).

En septiembre de 2014 la aviación de EEUU comenzó la ofensiva aérea contra posiciones del ISIS. España está integrada en la coalición internacional contra el Daesh desde 2015. La actuación coordinada de la Coalición ha logrado que el Ejército iraquí comenzara ese mismo año una campaña de reconquista que le ha permitido recuperar algunos territorios, como Mosul, la ciudad más grande de su “califato”. No obstante, aún quedan territorios y poblaciones bajo el control del Daesh.

Las acciones armadas que se han llevado a cabo en Siria para combatir al “Estado Islámico” plantean muchas cuestiones en torno a los perfiles de las normas del ordenamiento jurídico internacional y su aplicación en supuestos de esta índole. En realidad, la lucha contra el terrorismo, tanto en Siria como en Iraq, hace tiempo que suscita la adecuación o no de las normas tradicionales sobre la prohibición del uso de la fuerza, y sus excepciones, tanto a la hora de combatir el terrorismo internacional como, en particular, en las acciones que han estado destinadas a poner fin a una proclamación, como la del Califato, que supuso que un grupo terrorista gozase de una base territorial. Sin penetrar de lleno en esta materia⁷⁵, conviene decir que las acciones militares que se han llevado a cabo, particularmente en Siria, hace que se reflexione en torno al significado y contenido que debe tener, en el futuro, la noción de legítima defensa, tal y como fue establecida en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, porque, sin duda, los Estados que han emprendido acciones armadas en ese territorio han acogido una “nueva” visión” de esta noción⁷⁶.

Lo que sí podemos constatar es que, en el fondo, la proclamación del Califato y la lucha contra el terrorismo han evidenciado que la comunidad internacional está dispuesta a poner término a estas situaciones y que, por ahora, se combinan medidas que

⁷⁵Véanse las interesantes reflexiones de DIAZ GALAN, E. C., “Bombardeos en Siria e Iraq: la aparición de nuevos componentes normativos para la licitud o ilicitud del uso de la fuerza en el orden internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. 68, nº 1, 2016.

⁷⁶Un trabajo reciente y de interés: CERVELL HORTAL M. J., *La legítima defensa en el Derecho internacional contemporáneo*, Valencia, 2017.

son adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con acciones que están protagonizadas por los Estados Miembros. La licitud o ilicitud de estas acciones deben ser analizadas en el marco, también, de los principios y normas que están destinados a combatir el terrorismo y que se han ido consagrando con el tiempo. Lo que queda claro, en todo caso, es que la comunidad internacional no ha permitido la consolidación del Califato y que, para ello, se han puesto en marcha multitud de medidas que deben ser examinadas no sólo con el fin de comprobar su eficacia sino, también, con el objetivo de alcanzar “un marco normativo” que, definitivamente, consiga debilitar de forma más contundente a las organizaciones terroristas y ponga fin a los actos terroristas.

7. CONCLUSIONES

En un mundo globalizado y anárquico, como en el que vivimos, se ha incrementado de forma exponencial el número de víctimas mortales en ataques terroristas. Según *Global Terrorism Index* de los últimos años, aunque en África ha proliferado la violencia yihadista en 2014 y 2015, la incidencia del terrorismo islámico sigue siendo muy superior en Oriente Medio, tanto por el número y la entidad de los grupos extremistas, como por sus zonas de actuación. No obstante, en Egipto, Libia o Argelia, países todos ellos en una evidente situación de caos y conflicto, han emergido grupos violentos aliados con el *Estado Islámico*⁷⁷.

Aunque la solución militar y policial es de vital importancia, ésta nunca pondrá punto y final a las causas profundas que subyacen y que favorecen el reclutamiento de miles de jóvenes por todo el mundo. En efecto, *la guerra contra el terror* no puede ganarse exclusivamente por medios policiales, judiciales y a través de la cooperación. La dimensión jurídico-policial es decisiva para desarticular comandos, pero no es suficiente para combatir un terrorismo que cuenta con simpatizantes en todo el mundo.

⁷⁷*Global Terrorism Index*, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Edit. Institute for Economic and Peace. <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2017> (Consultado el 3 de diciembre de 2018).

Durante los últimos 17 años, miles de sospechosos han sido detenidos, cientos de ellos condenados y decenas de células terroristas desmanteladas, sin embargo, el terrorismo yihadista tiene una capacidad de regeneración sorprendente, y tras la detención de una célula despierta otra.

Para evitar la proliferación de nuevas células también hay que actuar, y se está haciendo, contra las causas que la fomentan y favorecen como son los problemas económicos, sociales y culturales. En efecto, el terrorismo no tiene justificación, pero eso no significa que no existan causas o situaciones que le favorezcan y le proporcionen simpatías, y otras que les perjudiquen y les aíslen. La pobreza y el fanatismo impulsan a estos suicidas, la mayoría de los cuales viven en barriadas de chabolas. Algunos jóvenes magrebíes se unen al *Estado Islámico* buscando una salida económica y social a su vida. La atracción que representa el *Salafismo* –la ideología del *Estado Islámico* y en general de los grupos terroristas yihadistas basada en una interpretación rigorista del Islam- para los jóvenes magrebíes sin trabajo es evidente. Subvertir esta situación que convierte al Magreb en tierra fértil para los islamistas radicales es vital⁷⁸.

No obstante, no es conveniente del todo, ni tampoco del todo certero explicar la opción terrorista con una justificación de esta índole. Hemos visto en Reino Unido, Francia, España, Bélgica y otros países árabes, como Arabia Saudí, cómo individuos que no carecen de nada, sin embargo, radicalizarse. En otros países como Argelia se ha comprobado que, a diferencia de los terroristas ejecutores de los atentados, los líderes yihadistas no proceden de las zonas más pobres del país. Para muchos jóvenes parece que resulta atractivo el llamamiento del terrorismo yihadista al terror y a la muerte. En efecto, en muchos países musulmanes y no musulmanes existe un caldo de cultivo favorable para la difusión de la ideología yihadista. Esta situación dificulta enormemente su combate y la progresiva debilidad y agotamiento de las organizaciones terroristas yihadistas. Se ha comprobado que cuando el grupo terrorista contra el que se combate cuenta con simpatía y apoyo social, la acción policial y militar no es decisiva⁷⁹.

⁷⁸Véase BENSLAMA, F.: *L' idéal et la cruauté. Subjectivité et politique de la radicalisation*. Nouvelles Éditions Lignes, 2015. RECHTMAN, R.: *The Empire of Trauma. An Inquiry into the condition of victimhood*. Princeton University Press, 2009. Y TORRES ROSELLÓ, J.: “El auge del yihadismo en Occidente: Un producto de la modernidad”, *Documento de Opinión*, 103, IEEEE, Ministerio de Defensa, 2015, p. 6

Precisamente por ello, en la lucha contra el terrorismo yihadista es fundamental aplicar medidas de prevención. Unas medidas que “deberían ir dirigidas a uno de los flancos en los que más vale la pena insistir si de verdad queremos debilitar la lacra terrorista: el reclutamiento y radicalización de islamistas y, como no, en sus fuentes de financiación”⁸⁰, aspectos en los que ponen el acento tanto las Estrategias antiterroristas diseñadas por la ONU como por otros organismos como la Unión Europea:

1) Prevenir: es clave para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas. Esta dimensión de la lucha contra el terrorismo es vital.

2) Hay que mejorar las condiciones de vida en algunos países árabes y fortalecer las instituciones estatales. Fomentar políticas socio-económicas que reduzcan la desigualdad e incentiven el desarrollo en todos los ámbitos, desde la disminución de la pobreza hasta el acceso a los recursos básicos y la construcción de infraestructuras. Luchar contra la corrupción y el crimen organizado⁸¹. Todos estos puntos se encuentran indicados en el Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el logro de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*⁸².

3) La cooperación internacional a nivel estatal en la lucha contra el terrorismo es fundamental. Ningún país puede combatir en solitario al desafío que representa el

⁷⁹En MORÁN BLANCO, S., La Unión Europea y la creación de un espacio de Seguridad y Justicia", op. cit.

⁸⁰Ibidem.

⁸¹Véase DURÁN Y LALAGUNA, P. y DÍAZ BARRADO, C.: Sustainable Development Goal: Goal 16. Peace, Justice and strong Institutions", Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, chapter V: Combatting against terrorism and International Crime as goals of Agenda 2030. Policies and instruments proposed from International Law".

⁸²Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf (Consultada el 26 de diciembre de 2017), aprobada el 15 de septiembre de 2015.

extremismo yihadista. Por ello, la comunidad internacional debe ampliar su consenso y compromiso que favorezca la aprobación de una convención internacional en la lucha contra el terrorismo, al igual que existe para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Las últimas medidas adoptadas por la UE como el incremento de las normas con el fin de contrarrestar nuevas formas de terrorismo, la intensificación de los controles en las fronteras exteriores y todas las medidas dirigidas a debilitar la propaganda terrorista a través de las tecnologías de la información y de la comunicación están contribuyendo, sin lugar a dudas, a disminuir la presencia de ISIS en Europa y en el resto del mundo⁸³.

En definitiva, la comunidad internacional ha recorrido un camino que debe conducir necesariamente a la erradicación del terrorismo pero, todavía, deben darse algunos pasos decisivos que aseguren la persecución de los grupos terroristas y la eliminación de las “nuevas fórmulas” a través de las cuales el terrorismo sigue estando presente en la sociedad internacional. La evolución nos enseña que, infortunadamente, el terrorismo internacional adquiere nuevos significados y dimensiones. Por lo tanto, resulta preciso, también, que la comunidad internacional adopte nuevos principios y normas en la lucha contra este fenómeno. La proclamación del Califato supuso una nueva realidad en el orden internacional y puso de relieve la capacidad de los grupos terroristas a la hora de contar con una base territorial, eso sí, en un contexto en el que tanto Siria como Iraq están inmersos en conflictos de gran envergadura. No obstante, la comunidad internacional tiene que estar muy atenta e impedir que situaciones de este tipo se repitan. Para ello, la comunidad internacional, además de todas las medidas que se han implementado hasta ahora, también cuenta con una voluntad decidida de poner fin al terrorismo internacional.

83MORÁN BLANCO, S.; "La Ciberseguridad y el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) por el Terrorismo", *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, Vol 69/2/2017, pp. 195-221.