

---

## Frente común contra el terror

[José Luis Herrero](#)

*La cumbre internacional convocada por el Club de Madrid pretende ser el punto de arranque de una concertación global en la respuesta al terrorismo.*

Apesar de que la opinión dominante es que el terrorismo islamista radical debería ser derrotado a través de la acción coordinada de todos los Estados y otros actores interesados en el fin de este fenómeno -que deberían ser todos los países y organizaciones internacionales, en ejecución de la voluntad de la práctica totalidad de la humanidad-, lo cierto es que esta concertación global no se ha producido.

Hasta la fecha sólo se ha puesto en práctica una red de colaboraciones parciales, principalmente en los aspectos de represión y prevención, mediante la coordinación de fuerzas de seguridad, *aparatos* judiciales y servicios de inteligencia, protagonizadas por grupos de países de geometría variable. Estas colaboraciones, aunque han reportado éxitos notables, distan mucho de constituir la necesaria gran concertación global contra el terrorismo.

Para analizar estas y otras cuestiones relacionadas con la respuesta al terrorismo, el Club de Madrid (una organización independiente impulsada por Fride y formada por más de 50 ex jefes de Estado y de Gobierno de países democráticos) organiza, del 8 al 11 de marzo en Madrid, una Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, coincidiendo con el primer aniversario de los atentados de Atocha. A la experiencia política de los miembros del Club se sumarán los análisis y propuestas de los expertos más destacados sobre estos temas y, lo más importante, la capacidad de trasladar las ideas a la práctica de los responsables políticos actuales de un gran número de países y de las principales organizaciones internacionales. El objetivo es sacar adelante una *agenda* para la lucha contra el terrorismo que combine eficacia con respeto de los valores democráticos.

En este sentido, se han dado pasos positivos que han de incorporarse a la discusión. Por ejemplo, se ha reforzado considerablemente el sistema multilateral, principalmente a través de las resoluciones 1.373 y 1.377 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (aprobadas bajo el impacto del 11-S y que hacen del Comité contra el Terrorismo, dependiente del Consejo, un instrumento útil, especialmente para apoyar e incluso forzar la lucha contra el terrorismo por parte de todos los Estados miembros) y de la resolución 1.566 de 2004, que avanza elementos para una definición universal del terrorismo que permitiría una acción más eficaz. La Unión Europea también ha avanzado considerablemente con un plan de acción y ha nombrado un

---

responsable europeo de la lucha contra el terrorismo, aunque su aportación real todavía no se puede evaluar.

Pero, nuevamente, esto dista mucho de representar una visión global unívoca y decidida contra el terrorismo, y la lucha sigue llevándose a cabo principalmente de forma unilateral. Como señala Karin Von Hippel, investigadora del King's College de Londres, lo ideal sería un enfoque multidimensional coordinado que contenga una combinación de medidas militares, policiales, legales, de servicios de inteligencia y de control financiero, y una visión y voluntad claras de combatir la ideología y el "entorno favorable" en el que nace el apoyo a las redes terroristas. Este prisma debería ser compartido por todos los Estados que dicen luchar contra el terrorismo.

¿Por qué no se ha producido esta concertación? En un primer momento, después del 11-S, y aunque eran numerosos los países que ya habían sufrido atentados islamistas radicales, la comunidad internacional pareció conceder a Washington la potestad de planear la respuesta. Aunque se afirmaba que la amenaza afectaba a todos los Estados por igual, la magnitud del drama de los ataques a las Torres Gemelas llevó a respetar lo que EE UU entendiera como la mejor manera de luchar contra un mal que había golpeado con mucha mayor dureza en su territorio. Desde entonces, EE UU no ha buscado la creación de una plataforma para consensuar una estrategia y un plan de acción globales -a través de una conferencia internacional *ad hoc* o a través de la ONU-, sino que ha tomado decisiones en solitario en el marco de su *guerra contra el terror*. Sus resoluciones han encontrado apoyos variables, en general decrecientes, desde la guerra de Afganistán hasta Guantánamo y el conflicto de Irak.

Los atentados de Casablanca y el 11-M en Madrid alteraron definitivamente la percepción de Estados Unidos como principal víctima del terrorismo internacional. Lo que hasta entonces se presumía como fenómeno global (pero había afectado principalmente a intereses y ciudadanos de Estados Unidos), hoy nos afecta con la misma intensidad a otros, sobre todo a Europa en su conjunto. Pero la visión global sigue sin gestarse. Incluso puede que esté cada vez más lejos.

Un primer obstáculo es la enorme brecha surgida entre partidarios y detractores de la guerra de Irak, que tiene, aunque no siempre se reconoce, un impacto negativo sobre los otros vectores de colaboración potencial en la lucha contra el terrorismo. El segundo es el conflicto palestino-israelí, que muchos analistas ven como uno de los factores que han contribuido al desarrollo de este fenómeno. La falta de interés demostrada por Washington en la resolución de este enfrentamiento resta credibilidad a los esfuerzos de la superpotencia contra el terrorismo, especialmente en el mundo musulmán.

El tercero lo constituyen las diferentes opiniones y reacciones frente a lo que se ha venido a llamar "causas profundas" de la violencia terrorista. Estas diferencias se plasman en cuestiones

tan variadas como la vinculación entre pobreza o falta de libertades políticas y las acciones terroristas. En la interpretación de estas razones juegan un papel importante los intereses y las alianzas de los países que las valoran.

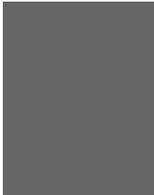
Además, existen diferencias de difícil solución en la interpretación del fenómeno del terrorismo islamista radical respecto de otros tipos. Mientras que unos los engloban todos en el mismo paquete, independientemente de sus orígenes, otros entienden que diferentes fenómenos terroristas obedecen a circunstancias diversas y, aunque todos ellos malos, pueden y deben ser tratados de distintas maneras. Es destacable el caso de Suráfrica, que, por razones históricas, mantiene posiciones más matizadas respecto a los movimientos que utilizan la violencia.

Una segunda fractura es entre aquellos que ven el terrorismo como la gran amenaza a la seguridad internacional y los que lo consideran una más -y no necesariamente la más grave- dentro de una lista siniestra, o simplemente un peligro que a ellos no les afecta. Esta evaluación de la gravedad de los diferentes riesgos, evidentemente, depende del país desde donde se miren.

También existen contenciosos de aparente naturaleza técnica pero con enorme impacto político. ¿Es necesario reformar el marco legal internacional para luchar contra el terrorismo? La eventual adaptación del derecho internacional modificaría el artículo 51 de la Carta de la ONU para incorporar una noción más amplia de la autodefensa y más flexible del ataque preventivo.



**La cumbre es un esfuerzo de concertación internacional que debería haberse emprendido al producirse los primeros indicios de globalización del terrorismo**



Se cuestiona, además, el respeto a las convenciones de Ginebra, en sus obligaciones respecto de civiles y combatientes, y los pactos internacionales de derechos humanos, en la medida en que imponen la protección de derechos en el ámbito nacional (ahí están las decisiones judiciales que revocaron algunas de las medidas antiterroristas más controvertidas de los Gobiernos de EE UU y el Reino Unido) que algunos entienden que hay que limitar. Paradójicamente, algunos sectores reclaman la necesidad de adaptar la ley internacional mientras defienden la legalidad de la guerra de Irak, de las detenciones extrajudiciales en Guantánamo y de las altas cifras de víctimas civiles en operaciones de combate. Si todas estas acciones son legales, ¿en qué otros aspectos pensarán que hay que rebajar las salvaguardas actuales?

El reciente informe solicitado por el secretario general de Naciones Unidas para generar recomendaciones sobre cómo conseguir una acción colectiva efectiva ante las amenazas para la paz y la seguridad entiende que el artículo 51 de la Carta no necesita alteración ninguna. Recuerda que la fuerza puede y debe usarse legalmente y recomienda criterios para que el Consejo de Seguridad autorice su uso, según estándares consensuados.

Este mismo documento contiene elementos que podrían incorporarse a una acción global concertada contra el terrorismo. Primero, presenta una lista de seis grupos de amenazas a la seguridad internacional, basada en el potencial de daño para la vida humana y el Estado como unidad básica del sistema internacional. Este criterio de evaluación debería evitar el doble rasero y contentar tanto a aquellos que ven, sólo o principalmente, una amenaza en el terrorismo y las armas de destrucción masiva como a quienes la sitúan en la pobreza y la enfermedad.

Entre otras cosas, el texto también propone una reforma del Consejo de Seguridad, que, aunque discutible, daría a este órgano la capacidad y representatividad necesarias para generar una respuesta global al terrorismo. Y, finalmente, ofrece algunas de las bases de lo que sería una estrategia holística contra el terror. Otra cuestión sobre la que no existe una acción común es la percepción de Occidente en el mundo musulmán. Los índices de *comprensión* del fenómeno terrorista islamista, percibido como fundamentalmente antioccidental (aunque también golpee en países musulmanes, ataca lo que se percibe como valores occidentales y sus representantes), han llegado a cotas alarmantes. Pero esto no es el resultado de la falta de familiarización con Occidente, ni la solución es mejorar el conocimiento. Muy probablemente, la mayoría de los musulmanes saben más de Occidente que los occidentales sobre el mundo islámico (con seguridad, ése es el caso de sus élites). Los estudios de opinión no revelan que los musulmanes tengan una opinión negativa de las sociedades europeas y americanas en sí mismas (de hecho, el destino favorito de emigración, deseado, es EE UU), pero sí de cómo estas sociedades tratan a sus países y, en general, a las comunidades musulmanas, empezando por los palestinos. La solución está en trabajar tanto en la percepción como en las razones reales en las que se basa.

La conferencia que organiza el Club de Madrid sobre este problema mundial constituye un esfuerzo de concertación internacional que debería haberse emprendido al producirse los primeros indicios de globalización del terrorismo, pero que ha necesitado de una serie dramática de atentados para ponerse en marcha. Hoy, la mayoría de los ciudadanos del mundo reclama a sus responsables políticos que no retrasen más esta respuesta concertada, democrática y eficaz.

---

*La cumbre internacional convocada por el Club de Madrid pretende ser el punto de arranque de una concertación global en la respuesta al terrorismo. [José Luis Herrero](#)*

Apesar de que la opinión dominante es que el terrorismo islamista radical debería ser derrotado a través de la acción coordinada de todos los Estados y otros actores interesados en el fin de este fenómeno -que deberían ser todos los países y organizaciones internacionales, en ejecución de la voluntad de la práctica totalidad de la humanidad-, lo cierto es que esta concertación global no se ha producido.

Hasta la fecha sólo se ha puesto en práctica una red de colaboraciones parciales, principalmente en los aspectos de represión y prevención, mediante la coordinación de fuerzas de seguridad, *aparatos* judiciales y servicios de inteligencia, protagonizadas por grupos de países de geometría variable. Estas colaboraciones, aunque han reportado éxitos notables, distan mucho de constituir la necesaria gran concertación global contra el terrorismo.

Para analizar estas y otras cuestiones relacionadas con la respuesta al terrorismo, el Club de Madrid (una organización independiente impulsada por Fride y formada por más de 50 ex jefes de Estado y de Gobierno de países democráticos) organiza, del 8 al 11 de marzo en Madrid, una Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, coincidiendo con el primer aniversario de los atentados de Atocha. A la experiencia política de los miembros del Club se sumarán los análisis y propuestas de los expertos más destacados sobre estos temas y, lo más importante, la capacidad de trasladar las ideas a la práctica de los responsables políticos actuales de un gran número de países y de las principales organizaciones internacionales. El objetivo es sacar adelante una *agenda* para la lucha contra el terrorismo que combine eficacia con respeto de los valores democráticos.

En este sentido, se han dado pasos positivos que han de incorporarse a la discusión. Por ejemplo, se ha reforzado considerablemente el sistema multilateral, principalmente a través de las resoluciones 1.373 y 1.377 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (aprobadas bajo el impacto del 11-S y que hacen del Comité contra el Terrorismo, dependiente del Consejo, un instrumento útil, especialmente para apoyar e incluso forzar la lucha contra el terrorismo por parte de todos los Estados miembros) y de la resolución 1.566 de 2004, que avanza elementos para una definición universal del terrorismo que permitiría una acción más eficaz. La Unión Europea también ha avanzado considerablemente con un plan de acción y ha nombrado un responsable europeo de la lucha contra el terrorismo, aunque su aportación real todavía no se puede evaluar.

Pero, nuevamente, esto dista mucho de representar una visión global unívoca y decidida contra el terrorismo, y la lucha sigue llevándose a cabo principalmente de forma unilateral. Como

señala Karin Von Hippel, investigadora del King's College de Londres, lo ideal sería un enfoque multidimensional coordinado que contenga una combinación de medidas militares, policiales, legales, de servicios de inteligencia y de control financiero, y una visión y voluntad claras de combatir la ideología y el "entorno favorable" en el que nace el apoyo a las redes terroristas. Este prisma debería ser compartido por todos los Estados que dicen luchar contra el terrorismo.

¿Por qué no se ha producido esta concertación? En un primer momento, después del 11-S, y aunque eran numerosos los países que ya habían sufrido atentados islamistas radicales, la comunidad internacional pareció conceder a Washington la potestad de planear la respuesta. Aunque se afirmaba que la amenaza afectaba a todos los Estados por igual, la magnitud del drama de los ataques a las Torres Gemelas llevó a respetar lo que EE UU entendiera como la mejor manera de luchar contra un mal que había golpeado con mucha mayor dureza en su territorio. Desde entonces, EE UU no ha buscado la creación de una plataforma para consensuar una estrategia y un plan de acción globales -a través de una conferencia internacional *ad hoc* o a través de la ONU-, sino que ha tomado decisiones en solitario en el marco de su *guerra contra el terror*. Sus resoluciones han encontrado apoyos variables, en general decrecientes, desde la guerra de Afganistán hasta Guantánamo y el conflicto de Irak.

Los atentados de Casablanca y el 11-M en Madrid alteraron definitivamente la percepción de Estados Unidos como principal víctima del terrorismo internacional. Lo que hasta entonces se presumía como fenómeno global (pero había afectado principalmente a intereses y ciudadanos de Estados Unidos), hoy nos afecta con la misma intensidad a otros, sobre todo a Europa en su conjunto. Pero la visión global sigue sin gestarse. Incluso puede que esté cada vez más lejos.

Un primer obstáculo es la enorme brecha surgida entre partidarios y detractores de la guerra de Irak, que tiene, aunque no siempre se reconoce, un impacto negativo sobre los otros vectores de colaboración potencial en la lucha contra el terrorismo. El segundo es el conflicto palestino-israelí, que muchos analistas ven como uno de los factores que han contribuido al desarrollo de este fenómeno. La falta de interés demostrada por Washington en la resolución de este enfrentamiento resta credibilidad a los esfuerzos de la superpotencia contra el terrorismo, especialmente en el mundo musulmán.

El tercero lo constituyen las diferentes opiniones y reacciones frente a lo que se ha venido a llamar "causas profundas" de la violencia terrorista. Estas diferencias se plasman en cuestiones tan variadas como la vinculación entre pobreza o falta de libertades políticas y las acciones terroristas. En la interpretación de estas razones juegan un papel importante los intereses y las alianzas de los países que las valoran.

Además, existen diferencias de difícil solución en la interpretación del fenómeno del terrorismo

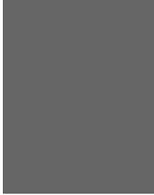
islamista radical respecto de otros tipos. Mientras que unos los engloban todos en el mismo paquete, independientemente de sus orígenes, otros entienden que diferentes fenómenos terroristas obedecen a circunstancias diversas y, aunque todos ellos malos, pueden y deben ser tratados de distintas maneras. Es destacable el caso de Suráfrica, que, por razones históricas, mantiene posiciones más matizadas respecto a los movimientos que utilizan la violencia.

Una segunda fractura es entre aquellos que ven el terrorismo como la gran amenaza a la seguridad internacional y los que lo consideran una más -y no necesariamente la más grave- dentro de una lista siniestra, o simplemente un peligro que a ellos no les afecta. Esta evaluación de la gravedad de los diferentes riesgos, evidentemente, depende del país desde donde se miren.

También existen contenciosos de aparente naturaleza técnica pero con enorme impacto político. ¿Es necesario reformar el marco legal internacional para luchar contra el terrorismo? La eventual adaptación del derecho internacional modificaría el artículo 51 de la Carta de la ONU para incorporar una noción más amplia de la autodefensa y más flexible del ataque preventivo.



**La cumbre es un esfuerzo de concertación internacional que debería haberse emprendido al producirse los primeros indicios de globalización del terrorismo**



Se cuestiona, además, el respeto a las convenciones de Ginebra, en sus obligaciones respecto de civiles y combatientes, y los pactos internacionales de derechos humanos, en la medida en que imponen la protección de derechos en el ámbito nacional (ahí están las decisiones judiciales que revocaron algunas de las medidas antiterroristas más controvertidas de los Gobiernos de EE UU y el Reino Unido) que algunos entienden que hay que limitar. Paradójicamente, algunos sectores reclaman la necesidad de adaptar la ley internacional mientras defienden la legalidad de la guerra de Irak, de las detenciones extrajudiciales en Guantánamo y de las altas cifras de víctimas civiles en operaciones de combate. Si todas estas acciones son legales, ¿en qué otros aspectos pensarán que hay que rebajar las salvaguardas actuales?

El reciente informe solicitado por el secretario general de Naciones Unidas para generar recomendaciones sobre cómo conseguir una acción colectiva efectiva ante las amenazas para la paz y la seguridad entiende que el artículo 51 de la Carta no necesita alteración ninguna. Recuerda que la fuerza puede y debe usarse legalmente y recomienda criterios para que el

---

Consejo de Seguridad autorice su uso, según estándares consensuados.

Este mismo documento contiene elementos que podrían incorporarse a una acción global concertada contra el terrorismo. Primero, presenta una lista de seis grupos de amenazas a la seguridad internacional, basada en el potencial de daño para la vida humana y el Estado como unidad básica del sistema internacional. Este criterio de evaluación debería evitar el doble rasero y contentar tanto a aquellos que ven, sólo o principalmente, una amenaza en el terrorismo y las armas de destrucción masiva como a quienes la sitúan en la pobreza y la enfermedad.

Entre otras cosas, el texto también propone una reforma del Consejo de Seguridad, que, aunque discutible, daría a este órgano la capacidad y representatividad necesarias para generar una respuesta global al terrorismo. Y, finalmente, ofrece algunas de las bases de lo que sería una estrategia holística contra el terror. Otra cuestión sobre la que no existe una acción común es la percepción de Occidente en el mundo musulmán. Los índices de *comprensión* del fenómeno terrorista islamista, percibido como fundamentalmente antioccidental (aunque también golpee en países musulmanes, ataca lo que se percibe como valores occidentales y sus representantes), han llegado a cotas alarmantes. Pero esto no es el resultado de la falta de familiarización con Occidente, ni la solución es mejorar el conocimiento. Muy probablemente, la mayoría de los musulmanes saben más de Occidente que los occidentales sobre el mundo islámico (con seguridad, ése es el caso de sus élites). Los estudios de opinión no revelan que los musulmanes tengan una opinión negativa de las sociedades europeas y americanas en sí mismas (de hecho, el destino favorito de emigración, deseado, es EE UU), pero sí de cómo estas sociedades tratan a sus países y, en general, a las comunidades musulmanas, empezando por los palestinos. La solución está en trabajar tanto en la percepción como en las razones reales en las que se basa.

La conferencia que organiza el Club de Madrid sobre este problema mundial constituye un esfuerzo de concertación internacional que debería haberse emprendido al producirse los primeros indicios de globalización del terrorismo, pero que ha necesitado de una serie dramática de atentados para ponerse en marcha. Hoy, la mayoría de los ciudadanos del mundo reclama a sus responsables políticos que no retrasen más esta respuesta concertada, democrática y eficaz.

---

José Luis Herrero es director general de FRIDE.

**Fecha de creación**  
10 septiembre, 2007