

Conde Pérez, Elena (dir.), Iglesias Sánchez, Sara (coord.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid, Dyckinson, 2012

La obra que tengo el gusto de presentar es un trabajo colectivo, de muy sólida factura, bien concebido, estructurado y desarrollado. La mayor parte de las contribuciones las firman los miembros del Grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid sobre terrorismo y legalidad internacional, cuya directora es la profesora Conde. A ese grupo inicial se han unido otros autores, como Montserrat Abad, Jessica Almqvist, Emilio Sánchez Rojas, Ángel Gómez de Ágreda y Giulia Vitaletti.

En las páginas que conforman la presentación redactada por la directora de la obra y del Grupo de investigación, la doctora Conde, con la generosidad que la caracteriza, además de agradecer encarecidamente a sus compañeros la contribución aportada, nos ilustra de forma sintética pero clara y certera acerca de los estudios que la conforman. Trabajos que tienen la virtualidad de enfocar una misma realidad desde puntos diversos, lo que le dota de una transversalidad imprescindible para entender el problema al que se enfrenta, iluminando aristas hasta ahora poco conocidas.

El libro se encuentra estructurado en tres partes, una primera, a modo de introducción, titulada “Caracterización y retos del terrorismo internacional”, la compone un único trabajo, el que suscribe Luis de la Corte Ibañez, bajo la rúbrica “El terrorismo (yihadista) internacional a principios del siglo XXI: Dimensiones y evolución de la amenaza”, de muy interesante lectura para ayudarnos a comprender la realidad del terrorismo yihadista. En él nos explica su desarrollo histórico hasta llegar al punto en el que aparece una amenaza internacional que, sin dejar de ser terrorista, se caracteriza por tener un “alcance e implantación

poco menos que mundial” (p. 29) que no es sino el protagonizado por Al Qaida y el movimiento yihadista global, cuyos antecedentes ideológicos y orígenes históricos nos ayuda a comprender. Llegados a este punto, avanza para presentarnos los objetivos, métodos y actividades del movimiento yihadista, distinguiendo a continuación el entramado que integra por una parte “Al Qaida Central”, fundada por Bin Laden; otras organizaciones yihadistas formalmente asociadas a ella, caracterizadas por ser autónomas y de desigual entidad; y sus organizaciones aliadas y afines que, a diferencia de las anteriores, no están adheridas formal y plenamente a Al Qaida y por último, las redes e individuos inspirados por Al Qaida que contribuyen a la yihad global, aunque siguiendo sus propias orientaciones. El estudio termina con un interesante análisis de la situación presente, últimas tendencias y perspectivas de futuro, cuya realización depende del mantenimiento de las variables conforme a las que se ha elaborado.

La segunda parte, “El terrorismo, la seguridad y la defensa”, la conforman dos estudios firmados por Ángel Gómez de Agreda (teniente coronel del Ejército del Aire) y Emilio Sánchez de Rojas (coronel de Artillería del Ejército de Tierra). En el primero de ellos, con el rigor y la claridad que le caracteriza, el autor consigue desarrollar una cuestión de semejante complejidad como la que da título a su trabajo (“Seguridad en un mundo global: el papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo”). Mención especial merece su epígrafe quinto, dedicado a los retos de las fuerzas armadas para el siglo XXI, que contiene una muy acertada apreciación sobre la contradicción incorporada en la estrategia española de seguridad, en cuya página primera se proclama que se han difuminado los límites entre la seguridad interior y exterior, pero “omite dar el paso lógico que sería el consiguiente Sara difuminado» de los límites entre los instrumentos de la seguridad interior y exterior” (p. 71).

El segundo de los trabajos que componen esta parte se centra en el terrorismo y la responsabilidad de proteger. En realidad, pese a lo que augura el título, estas páginas van más allá de su enunciado, y pasa revista a instituciones básicas del derecho internacional como el uso de la fuerza o el terrorismo y los derechos humanos antes de adentrarse en el contexto en el que ubica el núcleo del objeto de estudio: el Consejo de

Seguridad tanto relacionándolo con la lucha contra el terrorismo como los derechos humanos y la responsabilidad de proteger. En relación con este último punto es evidente el protagonismo de las resoluciones 1970 y 1973, ambas de 2011 (de 26 de febrero y 17 de marzo, respectivamente) sobre Libia. En la presentación de la relación entre la responsabilidad de proteger y el terrorismo o contra el contraterrorismo, se encuentra un nexo con el trabajo de la profesora Almqvist, en el que nos muestra la protección de las víctimas del terrorismo y la falta de la misma consideración para aquellas que siendo igualmente víctimas deben este calificativo a acciones contraterroristas.

El problema, volviendo al trabajo del coronel Sánchez de Rojas, tal y como afirma el mismo autor, es si la responsabilidad de proteger especialmente en supuestos de terrorismo se ajusta al derecho internacional o vulnera algún principio que, como el de no intervención, tiene naturaleza estructural en el ordenamiento y, en este sentido, concluye que la credibilidad del Consejo de Seguridad ha quedado una vez más dañada y en esta ocasión de modo irreparable.

La tercera parte en la que se estructura la obra, engloba estudios en los que la aproximación al fenómeno terrorista se produce desde el derecho internacional y las relaciones internacionales. En el primero de ellos, Montserrat Abad estudia el concepto jurídico de terrorismo y los problemas relativos a su ausencia en el ámbito de Naciones Unidas. Trabajo especialmente necesario en la actualidad, cuando alcance del término en cuestión ha sustituido a otros como los magnicidios, los actos de los beligerantes o insurgentes. Llegó un momento, no hace tantos años, en los que esas categorías, jurídicamente determinadas, desaparecieron de los textos escritos para que todo el hueco que dejaban fuera ocupado por el terrorismo. La profesora Abad se aproxima a su concreción conceptual identificando los motivos de divergencia entre los Estados en cuanto al objeto a definir, para buscar los elementos esenciales del terrorismo, aunque como la misma autora refleja “incluso ciertos elementos tradicionalmente considerados como ínsitos al terrorismo son ahora impugnados” (p. 113). Posteriormente se cuestiona la necesidad de la definición cuya materialización si bien es relevante “tampoco hay que darle una importancia desmedida a la conveniencia de contar con la Convención y con el concepto”, aunque como jurista parece evi-

dente la idoneidad de su existencia. En este punto encontramos otra clara conexión material con un trabajo ubicado en páginas posteriores, relativo a la responsabilidad internacional del Estado, firmado por la directora de esta obra, en el que afirma que “ninguna definición de terrorismo institucionalizada y en el marco de Naciones Unidas es completa y todas tienen algún elemento subjetivo por los intereses jurídicos en juego” (p. 161).

El trabajo de la profesora Abad es un estudio analítico, en el que ha intentado con éxito no sólo identificar los problemas de este empeño, sino los avances que se van produciendo y las ventajas e inconvenientes de excluir determinados comportamientos (como los cometidos por las Fuerzas Armadas en caso de conflicto armado), o el alcance de la definición en el Proyecto de Convención Global.

Una cuestión de interés sustantivo en países que, como España, une a la membresía de la Unión Europea, el historial de terrorismo desarrollado en nuestro territorio y especialmente los acontecimientos tristemente producidos el 11 de marzo de 2004, es el abordado por Carmela Pérez Bernárdez acerca de la difícil coordinación de la política antiterrorista en la Unión Europea. En su trabajo nos muestra el interés de la UE desde cuando eran las Comunidades Europeas, identificando algunos hitos entre los que indicaremos los realizados en el marco de la Cooperación Política Europea del Grupo de Trevi en 1975 sobre terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional. En 1986 se crea el grupo de trabajo antiterrorista y diez años más tarde una unidad antiterrorista. Tras ello disecciona la estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo y las revisiones periódicas de su plan de acción cuya mayor virtud es «el carácter integrador de los desarrollos en la materia» (p. 137), que pretende “dar una respuesta global y proporcionada a la amenaza terrorista internacional”. Como siempre, el mejor instrumento para luchar contra esta lacra es la prevención enfocada a la incitación y captación de nuevos miembros “promover el buen gobierno, el Estado de derecho, la democracia, la educación y la prosperidad económica a través de programas de ayudas de la UE y de los Estados miembros a terceros”, favorecer el diálogo intercultural “impulsar la investigación, compartir los análisis y experiencias además de un ejercicio de pedagogía consistente en la explicación de las políticas de la UE”. Junto con

la prevención hemos de proteger a los ciudadanos e infraestructuras. Finalmente llegamos a la proliferación de normas primarias contra el terrorismo y las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa.

Elena Conde, directora del grupo de investigación y de la obra se ha ocupado de “La responsabilidad internacional del Estado y el terrorismo internacional: especial referencia a los elementos objetivo y subjetivo en la práctica posterior al 11-s”. En las páginas que elabora cumple lo que promete en el título: analizar la responsabilidad internacional a la luz de las novedades surgidas en el contexto del terrorismo. Para ello evalúa los elementos del hecho ilícito, claro que la ausencia de una definición de este concepto nos conduce a afirmar que no todos los actos generalmente considerados terroristas encajarán en él, pues a pesar de los esfuerzos generales y regionales aún no se ha alcanzado una tipificación única. Por lo que se refiere a las reglas de atribución de la responsabilidad internacional al Estado, el terrorismo puede ubicarnos en distintos escenarios: que los órganos del Estado realicen los actos en cuestión, en cuyo caso quedan pocas dudas acerca de la atribución; el de la vulneración por actores no estatales en ejercicio de funciones estatales cedidas por su titular, con idénticas consecuencias que el recién indicado, y el de los hechos cometidos por órganos del Estado extralimitándose de sus competencias. Se trata de una exposición fluida y en cuya elaboración se utilizan más que acertadamente casos recientes de los que hemos tenido conocimiento por la prensa, incluso hemos podido visualizar en películas de cine, como las torturas en la prisión iraquí de Abu Ghraïb. En cuanto a las consecuencias del hecho ilícito, nos muestra con maestría las tendencias actuales a la adopción de contramedidas contra los Estados presuntamente responsables en casos de terrorismo internacional así como los intentos por extender a voluntad la legítima defensa, afortunadamente protegida por la Corte Internacional de Justicia que, aunque no sea muy efectiva, al menos nos recuerda el lugar en el que se encuentra el límite.

La profesora Milena Costas nos conduce por la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de la relación entre la seguridad nacional y los derechos humanos, para ello estructura la parte sustantiva de su trabajo en torno a tres interesantes sentencias: el caso Saadi c. Italia, caso A. y otros contra el Reino Unido y el caso

Guillán y Quinton también contra el Reino Unido. Estos asuntos le sirven para conducirnos a visualizar el necesario equilibrio, en el primer caso entre la seguridad nacional y la prohibición de la tortura que, según reitera el Tribunal es absoluta. En el segundo, afirma que aunque el Estado goza de un amplio margen de discrecionalidad para “interpretar las amenazas y decidir las medidas que se consideran necesarias para contrastarlas, no ha impedido que esta pase en un segundo momento a evaluar si estas responden al test de proporcionalidad”, pues las medidas derogatorias del derecho a la libertad personal, según el artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ha de serlo. Por lo que se refiere a la tercera, este Tribunal entiende que los registros públicos son una clara interferencia en el respeto a la vida privada y familiar que sólo podría ser acorde con el Convenio en presencia de una situación de necesidad y sólo si las medidas fueran proporcionales. El Tribunal Europeo ha intentado siempre que ha tenido ocasión de buscar el equilibrio entre la seguridad nacional y los derechos humanos.

Los vuelos secretos de la CIA como complemento a la ilegalidad de Guantánamo, es el objeto de estudio elegido por Nila Torres Ugena. Para ello ha adoptado como punto de partida la imprescindible compatibilidad del combate al terrorismo con los derechos humanos, lo que se conecta con el trabajo que le precede. Estructura su trabajo en torno a distintos ejes fundamentales para la comprensión de las cuestiones jurídicas derivadas de los hechos que le dan título. En primer lugar, la lucha contra el terrorismo, en segundo término, la guerra contra el terror protagonizada por Estados Unidos, tercero, los vuelos de la CIA en España y, por último, su investigación por la Audiencia Nacional. En ellos aborda aspectos interesantes como los actores secundarios de la guerra contra el terror, como Polonia o Rumanía, por ejemplo, las detenciones ilegales o las denominadas entregas extraordinarias, entendidas estas últimas en palabras de Juan Santos Vara citadas por la autora (p. 223) como «el secuestro forzoso de un presunto terrorista en el territorio de otro Estado, llevado a cabo con o sin el consentimiento del Estado territorial, y su posterior traslado a un tercer Estado en el que existen razones fundadas para creer que pueda ser sometido a torturas o a otros tratos inhumanos o degradantes». En relación con los vuelos de la CIA en España la autora desarrolla los aspectos con los que se vulneraba

tanto el derecho internacional como el interno, aportando para ello los datos y detalles que permiten identificar la responsabilidad estatal en aquellos hechos. Muy interesante e ilustrativa resulta la reflexión en torno a la investigación de la Audiencia Nacional, en la que se pone de manifiesto la inconsistencia de las declaraciones de las autoridades españolas que contradicen lo establecido en el informe “muy secreto” de 2002, cuya decisión aún no se ha producido.

Sara Iglesias Sánchez se encarga de analizar una de las repercusiones más dolorosas de la persecución contra el terrorismo internacional, consecuencia de la “«securitización» de las políticas de inmigración y extranjería”, o lo que es lo mismo, la criminalización del extranjero. Entre las consecuencias más problemáticas de esta situación se encuentran las asociadas a las políticas de asilo, objeto que en sí mismo posee aristas que ameritarían sobradamente un estudio monográfico. La doctora Iglesias centra su estudio en las transformaciones que se han producido en los ordenamientos internos estatales en relación a la inmigración y la extranjería, realizando para ello un ejercicio de comparación entre las medidas adoptadas como consecuencia de aquel fenómeno tanto en Estados Unidos como en Europa. Resulta especialmente interesante el primero de ellos, pues a diferencia de lo que pudiéramos pensar, la relación entre terrorismo e inmigración no es fruto de los acontecimientos producidos el 11 de septiembre de 2001, sino anterior a aquellos, puesto que se inician con la reforma legislativa introducida en 1990. Cierto es que la nacionalidad de quienes perpetraron los acontecimientos no hizo sino endurecer las medidas existentes mediante la reorganización institucional que permitiera una mayor eficacia en las políticas de control de inmigración. Los derechos humanos se vieron afectados como consecuencia de la lucha contra el terrorismo, especialmente por cuanto, como afirma la autora y, especialmente se han materializado “con respecto a la posibilidad de detención preventiva y sin cargos en el ámbito de procedimientos de deportación” (p. 253). La primera diferencia que se encuentra en relación con la UE es que las competencias con que cuenta esta Organización en materia migratoria están limitadas, lo que provoca la imposibilidad de la comparación plena dado que son 27 los Estados que la conforman. También hemos de anotar en esta lista la mayor separación de las políticas antiterroristas y las de inmigración, que

se han ido aproximando desde el 11 de septiembre. No podemos evitar subrayar la incidencia de la lucha contra el terrorismo en la política de inmigración en ámbitos muy concretos, como la determinación de las causas de denegación de la admisión o los motivos de expulsión o no renovación de los permisos de residencia o en el régimen de visados de larga duración. Por tanto, sin negar la incidencia, desde luego se trata de menor intensidad que la producida al otro lado del Océano Atlántico.

Continuando con la “securitización”, el profesor Sanahuja se centra en la repercusión de las políticas antiterroristas en la ayuda al desarrollo a partir del último trimestre de 2001. Las ansias de seguridad en su relación con la política de ayuda al desarrollo condujeron a lo que la doctora Conde en su introducción explica del siguiente modo: “significó cambios en la justificación y legitimación de la ayuda; un aumento y reasignación de los recursos y la reinterpretación de las agendas del desarrollo y de los «Estados frágiles»” (p. 21). Como desarrolla brillantemente el profesor Sanahuja, los atentados del 11 de septiembre alteraron el contexto internacional anterior, establecido sobre la apertura que proporcionó el fin de la Guerra Fría, pues tras un periodo de calma, desembocamos en otra guerra, en esta ocasión contra el terrorismo que ha afectado a la ayuda al desarrollo, lo que, en palabras del autor, se traduce en que “si la cooperación al desarrollo reproduce las lógicas de la guerra fría, y se subordina a la «Guerra contra el terror», no producirá ni desarrollo, ni una verdadera seguridad, y puede terminar siendo un factor más del conflicto” (p. 297).

Sobre el “Terrorismo y el Derecho Internacional Humanitario”, escribe el profesor Manuel Pérez González, gran maestro y experto en este ámbito material, quien antes de adentrarse en el contenido concreto que da título a su contribución, realiza (entre otros) un interesantísimo análisis acerca de los motivos por los que la lucha antiterrorista no encaja dentro de la categoría de guerra. Ello no impide, sin embargo, la aplicación del derecho internacional humanitario, como procede en todos los casos en los que estemos en presencia de un conflicto armado, sea éste internacional o interno. Claro que surgen voces, como indica el autor, llamando a la necesidad de adaptar esta normativa a las exigencias de la lucha contra el terrorismo, lo que suscita recelos por cuanto puede utilizarse para suprimir condicionamientos en la acción o medidas

de protección a las víctimas en aras a una mayor eficacia de las medidas represivas.

Giulia Vitaletti analiza un tema íntimamente relacionado con el que fue el objeto de su trabajo fin de máster en la Universidad Complutense de Madrid: El papel de la Unión Europea en el proceso de paz en Irlanda del norte y, en su contribución a esta obra colectiva, concreta su estudio en la “lucha antiterrorista, acción institucional e intervención socio-económica en el conflicto”. Se trata de un modelo de terrorismo que si bien es internacional, por afectar a dos Estados (Reino Unido e Irlanda), añade la particularidad de que ambos forman parte de la Unión Europea desde el mismo momento, lo que ha permitido la intervención de esta Organización en aquel conflicto. Con este propósito nos ilustra sobre el origen de la reivindicación irlandesa, así como las etapas históricas por las que ha pasado; para centrarse en la participación de la UE desde distintos aspectos y con diferentes acciones en el conflicto, a través los programas de esta Organización para Irlanda del Norte, de las instituciones europeas, desarrollando de modo específico los Informes elaborados o por el Parlamento Europeo o las iniciativas adoptadas en la UE desde la década de los años noventa para intentar acabar con aquel.

El último de los estudios que componen esta obra colectiva lo firma la profesora Jessica Almqvist y versa sobre las víctimas de la lucha contra el terrorismo. La doctora Almqvist se plantea la diferencia de trato que reciben las víctimas del terrorismo y las del contraterrorismo, principalmente en el seno del Consejo de Seguridad que atiende a las primeras olvidándose de las segundas, a las que los órganos de derechos humanos prestan una mayor atención, aunque cuenta con menores índices de eficacia. En este sentido, la autora defiende y argumenta su posición afirmando que siendo ambas categorías de víctimas, deberían recibir un trato igualitario en todos los aspectos que proyecta esta categoría y muy especialmente en el de la reparación.

Tras la detenida lectura de cada uno de los trabajos que componen esta obra, sólo resta felicitar a los autores de cada una de las contribuciones que conforman la obra, por sus trabajos y agradecerles las enseñanzas que transmiten. Tanto a la directora como a la coordinadora de este trabajo colectivo, he de destinar un reconocimiento especial, pues conozco los desvelos y dedicación que conllevan estas tareas, máxime

cuando se alcanzan los resultados que con este trabajo se han conseguido.

Soledad **TorreCuadrada García-Lozano**