

EL TERRORISMO EN LOS DOCUMENTOS DE DEFENSA EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO

Fernando Fernández Fadón

*Universidade de Santiago de Compostela
Departamento de Ciencia Política e da Administración*

Con el final de la Guerra Fría, estados como Gran Bretaña buscaron en su Strategic Defence Review (1999) definir el papel de sus Fuerzas Armadas. Inspirada en dicho documento España decidió acometer un proceso similar en la Revisión Estratégica de la Defensa (2003), sin duda marcada por los atentados del 11-S. La evolución documental posterior desde los departamentos de defensa británico y español contiene valiosas reflexiones para los estudiosos de las relaciones internacionales. En la evaluación del terrorismo islamista se le confiere un status de verdadero actor de las relaciones internacionales, superando así la clásica clasificación de Merle. Otros temas como la tensión entre la legitimidad y la legalidad entorno a las estrategias preventivas son igualmente tratados. Todo ello en un momento, en el que la preocupación sobre el binomio terrorismo/armas de destrucción masiva es considerada como una hipótesis cada vez más realizable.

Palabras clave: Terrorismo, uso de la fuerza, armas de destrucción masiva, evaluación, Fuerzas Armadas.

At the end of the Cold War, states such as Great Britain tried with their Strategic Defence Review (1999) to define the role of the Armed Forces. Inspired on that document, Spain decides to carry out a similar process in the Revisión Estratégica de la Defensa (2003), which is without any doubt, characterized by the terrorist attacks on September 11. The subsequent documentary development of the British and Spanish Departments of Defence entails a valious way of thinking for the specialists of international relations. In the assessment of the Islamic terrorism, it is given the status of actor, overcoming the classification of Merle. The relationships between legality and legitimacy in the adoption of preventive strategies regarding the use of force in international relations are also mentioned in these documents. Besides these, documents are reviewed in a moment in which the concern for the couple terrorism/ weapons of mass destruction is considered as a more feasible hypothesis.

Keywords: Terrorism, use of force, weapons of mass destruction, assessment, Armed Forces.

HACIA UNA NUEVA EVALUACIÓN: LA AME- NAZA DEL “TERRORISMO ESTRATÉGICO”

Los atentados de Al Qaeda contra los Estados Unidos en 2001, marcaron un antes y un después en la evolución de las relaciones internacionales del mundo de la posguerra Fría. Como no podía ser de otra manera su influencia se dejó notar en las políticas de defensa y seguridad de multitud de estados, entre ellos España y el Reino Unido. En España se aceleraron los trabajos de la *Revisión Estratégica de la Defensa* (en adelante, *RED*) y en el Reino Unido, ya con su *Strategic Defence Review* (en adelante, *SDR*) cerrada desde hacía tres años, se abrió un debate en el Ministerio de Defensa sobre cómo acomodar el trabajo hecho a la nueva realidad.

El desafío doctrinal radicaba en examinar si la postura, planeamiento, capacidades y fuerzas que se estaban generando bajo los dictados de la *SDR*

eran los adecuados¹ para hacer frente al desafío adicional que representaba el megaterrorismo². A partir de experiencias como la Operación *Veritas* en Afganistán y la *Desert Storm* contra Irak en 1991, se percibe la necesidad de reflexionar sobre cómo lograr el equilibrio necesario de las capacidades para la guerra tradicional entre ejércitos con los necesarios cambios que demandaban las operaciones de tipo asimétrico:

“We need, however, to keep a sense of proportion and scale. There will continue to be a range of circumstances when we will want to use our Armed Forces, which will not be related to international terrorism.”³

De esta manera se optó por una evolución prudente en lugar de acometer una transformación más amplia y brusca basada en criterios coyunturales⁴. Este proceder es según TAMARIT⁵ el adecuado para un desarrollo armónico de cualquier política de defensa debido a sus características inherentes, como señala el Secretario de Defensa ROBERTSON en la *SDR*⁶. Por esta

razón, su sucesor, el Secretario de Defensa Británico, G. HOON al enfrentarse a las consecuencias estratégicas de los atentados del 11-S, decide incorporar un nuevo capítulo dedicado al terrorismo en lugar de acometer una nueva revisión estratégica⁷. Esto no fue óbice para que el procedimiento de elaboración no se apartara de la estela metodológica marcada por la primitiva *SDR*. Presidida por los criterios de apertura e integración (*openness and inclusivity*) de toda aportación externa⁸, se procedió a una racionalización de los procesos⁹, obteniendo el primer borrador conocido como *A New Chapter. Public Discussion Paper*.

Este documento fue enviado por el Secretario de Defensa tanto a las naciones aliadas como a instituciones civiles del Reino Unido, para incorporar cuantas aportaciones pudieran enriquecer el documento. Este proceso dinámico participativo, culminó con la publicación del *New Chapter* en julio de 2002.

El punto de partida para el proceso de reevaluación se localizó en la insuficiencia del enfoque adoptado por la *SDR* al tratar el tema de las amenazas asimétricas. Según el *New Chapter*¹⁰ la *SDR* se refería a ellas como un “[...] attack by unconventional methods which would have a disproportionate effect.”¹¹, entendiéndose como un procedimiento táctico¹² del enfrentamiento —enfocado al éxito de la acción en sí misma— sin detenerse a reflexionar sobre los posibles efectos más allá del propio atentado. Los análisis sobre la estrategia del terrorismo islamista de autores como REINARES o CLARKE¹³ se inscriben en la perspectiva británica de considerar la capacidad de ese terrorismo para influir sobre las relaciones internacionales de manera directa¹⁴. En uno de los seminarios preparatorios del *New Chapter* celebrado en el *Centre for Studies in Security and Diplomacy* (CSSD) de la Universidad de Birmingham¹⁵ se debatía¹⁶ la capacidad de la organización terrorista Al Qaeda para ser considerada un condicionante estratégico

de primer orden en el escenario internacional. La conclusión final fue afirmativa en base a un doble razonamiento. En primer lugar, el salto cualitativo en la escala de terror y daños se inscribe en lo que REINARES denomina megaterrorismo¹⁷. El segundo aspecto se enmarca en la dinámica acción/ reacción de cualquier conflicto. La respuesta de los Estados Unidos a los atentados del 11-S ha sido considerablemente más notoria que las represalias practicadas a consecuencia de otros atentados contra sus intereses hasta entonces. Los lanzamientos de misiles crucero sobre objetivos en Afganistán y Sudán tras los atentados contra sus embajadas en Kenia y Tanzania en 1998 constituyen ejemplos de la tendencia previa al 2001. El grado de movilización activa —más allá de la condena política de los atentados—, que abarca a numerosos gobiernos y organizaciones internacionales cooperando en mayor o menor grado en la lucha contra el terrorismo de Al Qaeda, sugieren la introducción de un elemento diferenciador entre el megaterrorismo practicado por la red del emir saudí en relación a otros tipos de terrorismo conocidos hasta la fecha.

De manera coherente el Secretario de Defensa HOON cierra este debate reconociendo al terrorismo una influencia real en las relaciones internacionales y lo que resulta más significativo, capaz de condicionarlas tanto o más que otros actores¹⁸ identificados en la clásica distinción de Merle¹⁹:

"[...] just a part of Government's efforts to eliminate terrorism as a force in international affairs."²⁰

Por todo ello la calificación del terrorismo de Al Qaeda como "terrorismo estratégico" que hace ya el Parlamento británico a finales de 2001 acoge las nuevas realidades que redimensionan al megaterrorismo islamista en función de su capacidad de influencia en el escenario internacional²¹. Como consecuencia del estudio, el legislativo británico desliga la amenaza del terrorismo

tradicional —citando textualmente al IRA— de la amenaza que proyecta el terrorismo islamista.

TERRORISMO Y ASIMETRÍA INVERSA: ESCENARIO DE LOS CONFLICTOS DE CUARTA GENERACIÓN

A pesar de ser coetáneos el proceso de redacción de la RED con la publicación del *New Chapter*²², el estudio español se mueve en las coordenadas tácticas de examinar el terrorismo como un método sin entrar en consideraciones más profundas. El análisis, por tanto, puede inscribirse en la perspectiva restringida al método contemplada por la SDR²³, pero no en la nueva evaluación que del mismo realiza el *New Chapter*. La comparativa entre la SDR y la RED resulta en este aspecto sumamente sencilla al abordar la posible utilización de armas de destrucción masiva (en adelante, ADM) por un grupo terrorista, ya que incluso la redacción en ambos casos resulta prácticamente idéntica²⁴:

"Un adversario potencial puede llegar a la convicción de que en el campo convencional tiene muy poco que hacer, y lanzarse a por ello, a la búsqueda de otras formas de conflicto que le otorguen alguna ventaja. Podría llegar a buscar esa ventaja militar mediante el empleo de armas y procedimientos expresamente prohibidos por acuerdos internacionales, recurrir a actos de terrorismo o emplear métodos y procedimientos que nuestra sociedad consideraría como moral y culturalmente inaceptables."²⁵

La ausencia de distinción entre un terrorismo convencional como el de ETA y el megaterrorismo de pervisión religiosa de Al Qaeda, puede obedecer según JORDÁN a que se trate de evitar la percepción de que un terrorismo es más "benévolo" que el otro, concluyendo que se trata de un asunto de legitimidad.²⁶

El terrorismo islamista se inscribe en los denominados conflictos de cuarta generación²⁷ (*4th. generation warfare*) en los que

el adversario considera como objetivo a la sociedad en su conjunto. Su pretensión de buscar el mayor impacto psicológico para minar por ejemplo la voluntad de lucha, hacen del mundo de la información y de las ideas un nuevo teatro de operaciones. IGNATIEFF examina este punto bajo las tesis de lo que denomina como el “argumento de la debilidad”²⁸. En síntesis se circunscribe a las propias contradicciones que pueden ser utilizadas por los terroristas en la “batalla de la información”. La teoría de la democracia liberal recoge el derecho de los oprimidos a levantarse en armas, lo que en ocasiones se convierte en un argumento socorrido para la justificación de los atentados por parte de los terroristas. No resulta extraño observar por tanto, cómo organizaciones terroristas explotan los contextos de injusticia y presentan sus atentados como acciones “reparadoras” de esas situaciones. En el caso de las sociedades occidentales Al Qaeda busca el “uso de la fuerza del enemigo contra sí mismo” en opinión de RODRÍGUEZ-BERBEL²⁹, ya que las propias sociedades atacadas deben “asumir” su “castigo” como una medida expiatoria de sus “pecados”, tal y como afirma LAMO DE ESPINOSA³⁰. El *New Chapter* advierte sobre esta situación apostando por un enfoque amplio de la lucha contra el terrorismo y enfatizando que aún interrogándonos sobre sus causas “[...] to understand is not to condone terrorism. There can never be any justification for resorting terrorism.”³¹

La elección indiscriminada de objetivos, así como la ausencia de cualquier límite ético o moral —véase los atentados del 11-M en Madrid— hace que los terroristas se encuentren con una ventaja, en la que la superioridad moral y militar no es suficiente para garantizar la seguridad de las sociedades. Si la violencia terrorista carece de control alguno, la violencia legítima aplicada por los Estados está sometida a la fiscalización de legislaciones nacionales e internacionales, así como en último término al control “mediático” en tiempo real

en sociedades con una libertad de expresión efectiva. Esta situación podría denominarse como de “asimetría inversa”, en la que la ausencia de restricciones en el uso de la violencia por parte de los terroristas hace que la superioridad armada se incline hacia organizaciones como Al Qaeda. Esta desigualdad en el “campo de batalla” se incrementa de manera exponencial si se introduce la variable del terrorismo con ADM.

EL DESLIZAMIENTO DEL CONCEPTO DE DEFENSA: HACIA UN “ENFOQUE HOLÍSTICO” EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

La indefinición de la frontera entre defensa y seguridad se muestra cada día como una realidad creciente y contrastada. La perspectiva del *New Chapter* además de encajar las capacidades de las fuerzas armadas en la lucha antiterrorista, ve clara la necesidad de adoptar una visión amplia³² y multidisciplinar para enfrentarse al terrorismo islamista. Si la *SDR* dejaba claro que era un documento que seguía aguas a la diplomacia británica (*foreign policy-led*), el *New Chapter* no sólo asume ese compromiso inicial, sino que va más allá al referirse a la defensa como uno de los instrumentos³³ no sólo de apoyo a la política exterior, sino de la acción del gobierno en su conjunto contra el terrorismo. De esta manera postula una necesaria complementariedad entre los distintos departamentos gubernamentales³⁴ para derrotar el terrorismo en todos los frentes³⁵.

En España las alusiones en la *RED* sobre un tratamiento global del terrorismo, no resultan muy explícitas³⁶, y están mediatizadas de manera muy clara por la lucha contra la banda terrorista ETA. El enfoque holístico que es recurrente en el *New Chapter*, no encuentra parangón ni en el *Libro Blanco de la Defensa* ni en la *RED*, aunque sí en la *Directiva de Defensa Nacional 1/2004* (en adelante, *DDN 1/2004*)³⁷. En el primero se menciona el apoyo de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles

en la lucha contra el terrorismo dentro del marco legal vigente³⁸, como refiere de manera análoga en la *RED*³⁹, pero aunque en la *DDN 1/2004* se incorpore plenamente dicho enfoque, quizá su encuadre en tan sucinto documento hubiera encontrado mejor marco en la *RED* en donde además de recibir mayor relevancia pudiera haberse tratado de forma más detallada. La distinción que en el volumen segundo de la *RED* se hace entre terrorismo interior y exterior⁴⁰ está marcada por el escenario doméstico⁴¹ evitando así, un debate que hubiera podido modular la participación más activa de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, al igual que sucede en otros países como Francia⁴².

En el terreno de los hechos la posición británica se concreta en una estrategia paralela y simultánea⁴³ que opera contra las causas (*causes*) y los efectos (*symptoms*) del terrorismo islamista. Ésta combina las acciones militares y policiales a corto plazo contra los fenómenos terroristas consolidados, con un enfoque más estructural —a largo plazo— que incide sobre las causas favorecedoras del terrorismo. En el caso español, además de limitar las referencias a esta perspectiva holística, la mención a los frentes en los que debe combatirse el terrorismo —político y policial—, no aportan nada nuevo respecto a la lucha contra el terrorismo islamista a partir de la posición conocida del Gobierno español contra ETA:

“Este terrorismo (el interior) debe ser combatido en dos frentes: el político, permitiendo el libre intercambio de ideas de forma pacífica; y el policial, combatiéndolo con todos los medios al alcance de un Estado moderno. [...] la firmeza, eficacia policial y judicial, garantía de las libertades ciudadanas y el ejercicio de una democracia bien entendida serían las armas principales para enfrentarse a este problema.”⁴⁴

Este apartado quizá podría haber sido más innovador al tiempo que la comparimentación entre terrorismo interior y

exterior, a la luz de la experiencia, no se encuentra muy cercana de la realidad. Lo inadecuado de esta separación no sólo no concuerda con los atentados del 11-M que fueron realizados por terroristas islamistas incardinados en redes internacionales, sino que incluso la reflexión sobre qué considera la *RED* como terrorismo exterior resulta de difícil encuadre:

“Es el terrorismo que actúa fuera de las fronteras de los Estados en los que se origina o bien dentro de ellas pero contra los intereses de otros países [...]”⁴⁵

Este enfoque sobre el terrorismo islamista sólo encuentra un precedente en el atentado contra el bar “El Descanso” frecuentado por militares norteamericanos en Torrejón de Ardoz (Madrid) el 12 de marzo de 1985. En dicha acción las víctimas mortales —18—, así como buena parte de los heridos —cifra que rondaba el centenar— no fueron ciudadanos estadounidenses, sino españoles. La redacción citada de la *RED* se distancia aún más de una óptima evaluación de la amenaza que supone el terrorismo islamista para España al afirmar que sus acciones van dirigidas de manera primordial contra los Estados Unidos⁴⁶. Se produce por tanto, una dispersión conceptual al no concordar el citado comentario con dos reflexiones previas que inciden en la falta de percepción de las amenazas⁴⁷ llamando la atención incluso sobre la posibilidad de sufrir un atentado en territorio español:

“Como se ha visto en los sucesos del 11 de septiembre de 2001, es posible que una agresión internacional no sólo llegue a materializarse, sino que golpee el suelo patrio, pero que lo haga sin atravesar claramente las fronteras nacionales ni presentar un orden de batalla enemigo concreto.”⁴⁸

La ambigüedad en este tratamiento no encuentra coherencia en el desarrollo posterior de la *RED*, ya que en la *Estrategia Militar Española* habla del “terrorismo internacional”⁴⁹ en términos de “fenómeno transnacional”⁵⁰. En esa línea se inscribe la

última *DDN 1/2004* en la que al situar al terrorismo islamista como la primera de las amenazas a las que debe hacer frente España y su calificación como transnacional⁵¹, rompe de manera definitiva con el marco conceptual diseñado en la *RED*. Paralelamente, recoge la perspectiva holística delineando unas líneas de acción⁵², en las que la intervención activa de la defensa además de ser considerada como el último recurso, debe ir pareja a las iniciativas que surgen desde las organizaciones internacionales. A nivel nacional postula por una conjunción con otros instrumentos de la acción del Estado como son la política exterior o la cooperación al desarrollo. Por último, en la "exposición de motivos" de la *Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional*⁵³ (en adelante, *LODN*) se abunda en esta visión afirmando que la defensa es tan sólo uno de los instrumentos para alcanzar el *desideratum* de la seguridad. En este esquema no sufre alteración alguna el liderazgo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y se reserva un papel complementario a las Fuerzas Armadas⁵⁴. Así, su labor en la lucha contra el terrorismo se reducirá a acciones puntuales y generalmente de carácter reactivo⁵⁵ como recuerda la *RED* a colación de los Consejos Europeos de Barcelona y Sevilla de 2002⁵⁶, o la presencia visible en los despliegues asociados a las operaciones *Romeo Mike* que se suceden desde los atentados del 11-M, para la protección de puntos sensibles del territorio nacional en períodos concretos.

Una adenda final debe referirse al fenómeno de la infravaloración de la amenaza que suponía el terrorismo islamista contra España antes de los atentados de marzo de 2004 en Madrid. En este sentido la reseña de declaraciones de responsables políticos y académicos⁵⁷ pone de manifiesto que no se alcanzó el objetivo de convertir a la *RED* en un instrumento de concienciación, en lo que puede haber contribuido la escasa claridad en el análisis del fenómeno:

"Los atentados del 11 de septiembre han puesto en evidencia que la falta de percepción de una amenaza no convierte a ésta en menos real y peligrosa"⁵⁸

DE LA DOCTRINA EXPEDICIONARIA A LA DEFENSA PREVENTIVA

La diversificación de las amenazas unido al aumento de crisis y conflictos tras la Guerra Fría confirmaron que la doctrina bélica de la defensa estática enfocada al desarrollo de grandes batallas en Centroeuropa, se tornara obsoleta. Esta conflictividad unida a la ruptura del "corsé" bipolar amplió el espectro geográfico de las inestabilidades haciendo necesario habilitar nuevos conceptos y fuerzas. En 1999 el Secretario de Defensa ROBERTSON puso las bases de la nueva doctrina expedicionaria, con el convencimiento recogido en la *SDR* de que:

"In the post Cold War World, we must be prepared to go to crisis, rather than have the crisis come to us."⁵⁹

España no es ajena a esos cambios, y los estudios de la *RED* dan cuenta de esa realidad proponiendo el paso de una doctrina basada en la defensa casi exclusiva del territorio a una estrategia expedicionaria que ha de convertirse en el marco para el desarrollo de las futuras capacidades de las Fuerzas Armadas españolas⁶⁰.

Sin embargo, pronto los postulados de la *SDR* van a necesitar una revisión. El motivo lo constituyen los atentados del 11-S y el análisis de la violenta irrupción de la amenaza asimétrica. Hasta la fecha los continuos despliegues exteriores abarcaban la práctica totalidad de las operaciones de apoyo a la paz, y que salvo excepciones como la Guerra del Golfo en 1991 o la intervención de la OTAN en Kosovo, no exigían de la aplicación significativa de la fuerza armada. Como denominador común de estas intervenciones militares hay que señalar que fueron en su mayor parte reactivas a partir de unos hechos, crisis o

conflictos ya existentes; de ahí el continuo debate sobre prevención de conflictos. La diferencia entre el escenario de entonces y el actual, es que tras los atentados del 11-S ya no se trataba de intervenir en los conflictos “de otros”, sino de poner en marcha medidas activas que pudieran evitar la repetición de atentados con consecuencias imprevisibles. Se trataba en suma, de defenderse.

Este salto cualitativo, explica la necesidad de generar un nuevo concepto en la lucha contra el terrorismo desde la defensa. El espectro de tareas relacionadas con la proyección de fuerzas en misiones de apoyo a la paz, pasa a una segunda prioridad en las agendas.

La grave amenaza que representa el terrorismo islamista tras el 11-S hace que en 2002 el *New Chapter* opte por combatir al terrorismo sobre el criterio de una defensa adelantada, en la línea de la *Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos* de 2002⁶¹:

“Experience shows that it is better where possible, to engage an enemy at longer range, before they get the opportunity to mount an assault on the UK.”⁶²

A pesar de la notoriedad alcanzada por las tesis de la “guerra preventiva” a propósito de la guerra de Irak, tanto la OTAN⁶³, la RED⁶⁴, o el *Defence against terrorism. A top priority of the Ministry of Defence*⁶⁵ francés, coinciden en afirmar la necesidad de anticiparse a la acción terrorista.

La doctrina británica justifica la adopción del criterio preventivo en el principio de efectividad (*effectiveness*) para el que el recurso del instrumento militar será la última opción a considerar dentro del *timing* y circunstancias que la gradualidad⁶⁶ de la prevención de conflictos pueda gestionar. En un plano menos doctrinal este protocolo está dirigido específicamente contra los propios terroristas —en sus personas⁶⁷ y organizaciones—, así como contra los estados que les apoyen directamen-

te o que con su aquiescencia permitan la utilización de su territorio para dar cobijo a terroristas⁶⁸. La prevención, según los parámetros de la “defensa adelantada” en tiempo y espacio, se fundamenta en que en la evaluación de amenaza sobre el Reino Unido, el terrorismo islámico ocupa un primer lugar.⁶⁹ Esa amenaza se materializó en los atentados terroristas de Londres del 7 y 24 de julio de 2004, aunque según las agencias de seguridad británicas no era la primera vez que lo intentaban⁷⁰. Consciente de la controversia jurídica que encierra la doctrina preventiva el *New Chapter* se ampara en que los ataques preventivos son la acción más eficaz desde un punto de vista político⁷¹ (*more productive approach*) debido a las dificultades de alcanzar un consenso⁷² en la autorización del uso de la fuerza como sucedió en el caso de Kosovo.

A esa eficacia se suma la rapidez⁷³ con que debe adoptarse una acción defensiva ante el peligro fundado de un inminente ataque terrorista. Según PASTOR RIDRUEJO⁷⁴ estos postulados se incardinan en los sectores clásicos de la doctrina, que justificaban el recurso al ataque preventivo durante los tiempos de la Guerra Fría ante el peligro inmediato de un ataque con armas nucleares. Es en este punto donde convergen los argumentos de rapidez y necesidad, cuando el *New Chapter* entiende que se produce una autorización implícita derivada del derecho de legítima defensa⁷⁵. Si por un lado de una interpretación restrictiva del Art. 51 no puede desprenderse autorización alguna a la legítima defensa preventiva, LÓPEZ-JACOÍSTE⁷⁶ y PASTOR RIDRUEJO⁷⁷ consideran que en el caso de la acción armada contra el régimen de los Talibanes tras los atentados del 11-S, la aquiescencia mostrada por la práctica totalidad de la sociedad internacional produce unos efectos que otorgan validez a la invocación a la legítima defensa de los representantes británico y norteamericano en el Consejo de Seguridad. Su argumentación se basa en que ambos países se

encontraban todavía bajo el riesgo real de sufrir más ataques, por lo que según estos autores la acción contra Afganistán debe considerarse como un supuesto de *lex specialis*.

El Secretario de Defensa HOON por tanto, especula sobre el nulo peso militar de la ONU —al igual que el Legislativo español⁷⁸—, y aboga por restringir su rol en las relaciones internacionales a proporcionar “apoyo político” (*political support*) a las acciones nacionales o multinacionales llevadas a cabo en las áreas de seguridad y defensa. Este hecho encierra unas consecuencias de índole política y jurídica que no pasan inadvertidas para ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA⁷⁹ quién alerta sobre la postergación de la ONU a raíz de la guerra de Kosovo. La convalidación hecha a *posteriori* de la operación *Allied Force* por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1244 (1999) carga contra el monopolio del Consejo de Seguridad de la ONU en la autorización del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Los peligros que encierra este hecho según JIMÉNEZ PIERNAS⁸⁰ afectan al principio de no intervención y su corolario de soberanía. La posibilidad de emprender un retroceso a los tiempos de las intervenciones de humanidad del siglo XIX⁸¹ puede convertirse en una hipótesis a considerar. La afirmación podría ir más allá⁸² ya que para el sistema de seguridad, acciones como las de Kosovo e Irak pueden sentar precedente para que otros actores internacionales se arroguen el mismo derecho a la hora de hacer valer sus intereses o influencia en un determinado espacio estratégico. Asimismo de persistir en esta senda la viabilidad del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas pudiera verse comprometida, con unas consecuencias que podrían desembocar en la fragmentación del escenario internacional en lo que algún autor denomina “espacios de seguridad”⁸³. En ellos determinados estados con unas capacidades superiores desde el punto de vista militar, económico, etc., podrían erigirse como garantes de la seguridad en dicho espacio,

sin ningún tipo de control superior, quebrando de esta manera el principio de igualdad soberana de los Estados. Esto en suma supondría el socavamiento definitivo de los principio de soberanía y la igualdad de Estados reconocido por la ONU. En este empeño las referencias documentales a la legitimidad —que no legalidad— de las acciones emprendidas completa la cuadratura del círculo en la postergación de la ONU:

“[...] overwhelming humanitarian necessity [...] a limited use of force is justifiable as the only way to avert a humanitarian catastrophe”⁸⁴.

Consecuente con la participación activa de España en la guerra de Kosovo el *Libro Blanco de la Defensa* legitima a su vez la participación de cazabombarderos del Ejército del Aire en base al apoyo social de la misma:

“Por primera vez en la historia reciente, la opinión pública española se comportó como la de nuestros vecinos europeos ante un tema tan espinoso como la intervención de la OTAN en Kosovo.”⁸⁵

Respecto la precariedad de los argumentos jurídicos en los que se apoyó la intervención de la OTAN, puede encontrarse un pronunciamiento de la Cámara de los Comunes a propósito de la sobre la intervención en Kosovo:

“We conclude that, at the very least, the doctrine of humanitarian intervention has a tenuous basis in current international customary law, and that this renders NATO action legally questionable”⁸⁶

En España de manera análoga el *Libro Blanco de la Defensa* es quién se encarga de explicar el porqué de la postura adoptada en su momento:

“[...] la legitimación para el empleo de la fuerza residirá en la comunidad internacional, a través de las organizaciones internacionales, muy especialmente de las Naciones Unidas, aunque en caso de bloqueo del Consejo de Seguridad, la actuación bajo el principio de injerencia

humanitaria podría llegar a constituir la respuesta de la comunidad internacional en los casos de flagrante violación de los derechos humanos.”⁸⁷

Es por ello que “[...] en estas ocasiones, España podría considerar la oportunidad de utilizar la fuerza, de consenso o con acuerdo generalizado de los restantes socios y aliados en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa [...]”⁸⁸.

El debate entre los argumentos favorables a la legalidad y/o legitimidad de las intervenciones que conlleven el uso de la fuerza armada no es exclusivo del caso británico. En el Reino Unido, informes de la Comisión de Defensa de la Cámara de los Comunes recogen este hecho,⁸⁹ y si bien España no participó de manera directa en las operaciones militares contra el régimen de Saddam Hussein, la polémica en torno al hecho volvió con motivo de la aprobación de la nueva *LODN* en España que derogaba una vetusta ley del año 1980. A pesar de que la documentación emanada hasta la fecha —excepto el *Libro Blanco de la Defensa*— enfatiza el respeto escrupuloso de España a las normas de Derecho Internacional⁹⁰, el hecho es que tanto en la *DDN 1/2004* como la *LODN de 2005* se encuentra un curioso juego de equilibrios entre la observancia de la legalidad internacional y la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza sin que medie resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La *DDN* al referirse a los criterios que han de presidir la participación de contingentes españoles en el exterior expresa lo siguiente:

“[...] la participación de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior [...] requerirá el cumplimiento de dos condiciones: en primer lugar, que exista una decisión previa de Naciones Unidas o, en su caso, otra organización multinacional de las que España forma parte [...]”⁹¹

Por su parte en la *LODN* la redacción se corresponde con los términos expresados en la *DDN* en el capítulo que se ocupa de

las misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas españolas:

“Para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que *no* estén directamente relacionadas con la *defensa de España o el interés nacional* deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) “Que se realicen por petición expresa del Estado en cuyo territorio se realicen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o acordadas en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forma parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en el marco de sus competencias”⁹²

En ambos casos, España decide no condicionar las actuaciones de sus Fuerzas Armadas en el exterior a una autorización expresa y previa del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad de la ONU. Al poder ser acordada —que no autorizada— por otra organización internacional, no se elimina la posibilidad de que pueda repetirse una intervención como la de Kosovo, la cual fue consensuada por la OTAN sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. La segunda reserva puede encontrarse cuando se afirma que las misiones exteriores relacionadas con el interés nacional quedan al margen de las condiciones establecidas en el Art. 19 de la *LODN*. La amplitud en la interpretación del término “interés nacional” proporciona una panoplia amplia de opciones a las que un gobierno puede acudir para argumentar el envío de unidades militares al exterior. Por último la excepción hecha en relación a las misiones directamente relacionadas con la defensa nacional, proporciona mayor ambigüedad al articulado de la *LODN* ya que queda a disposición de la hermenéutica coyuntural del gobierno de turno el decidir que está relacionado o no con la defensa de España. A pesar de que pudiera alegarse que la Ley establece que las misiones exteriores han de tener un

carácter “defensivo, humanitario, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz [...]” no debe olvidarse que la participación de España en la operación *Libertad Duradera*, se hizo como advierte ALMEIDA NASCIMENTO⁹³ invocando el derecho de legítima defensa, definiendo de paso la participación española en la misma como operación de mantenimiento de la paz. El panorama queda por tanto, configurado en base a una indeterminación jurídica que no contempla límite adicional alguno a los ya conocidos tanto a nivel doméstico como internacional.

A MODO DE CONCLUSIÓN. UN ESCENARIO INÉDITO

El terrorismo de perversión religiosa no puede ser considerado como un terrorismo tradicional. Su creciente letalidad y capacidad para condicionar las relaciones internacionales, han introducido mayores dosis de incertidumbre en un sistema internacional ya de por sí inestable y del que la disciplina de las relaciones internacionales no puede sustraerse. La posible consideración del terrorismo islamista como un actor internacional reconocido no debe convertirse en anatema ya que el enfoque habitual de estudiar el fenómeno de manera aislada, atendiendo fundamentalmente a los factores de su desarrollo, motivación y capacidades; para la disciplina de las relaciones internacionales pudiera no gozar de la suficiencia necesaria. En el momento presente el terrorismo islamista es la “fuerza” generadora alrededor de la cual giran una parte muy considerable de las interacciones en el sistema internacional, y que en el caso de que la hipótesis de un atentado con ADM llegue a materializarse, su importancia como eje sobre el que se articulen las relaciones internacionales en un futuro se erige maximizará como un diagnóstico a considerar. Esta preocupación es manifiesta en multitud de documentos oficiales⁹⁴, así como en mensajes de gobiernos⁹⁵ y agencias de seguridad⁹⁶

ya que el mismo carácter abierto de las sociedades democráticas las hacen más vulnerables si cabe a un atentado de consecuencias insospechadas. La introducción de un contenedor que albergue una carga equivalente a 10 ó 20 Kilotones a través de un puerto en el área de una gran ciudad provocaría según el Gobierno estadounidense⁹⁷ entre 50.000 y 1 millón de víctimas. ¿Cómo condicionaría este acto la respuesta de Washington y por consiguiente las relaciones internacionales? Introducir un debate sobre una nueva evaluación del terrorismo islamista no es un aspecto baladí. Las aseveraciones británicas⁹⁸ y francesas⁹⁹ de responder con su arsenal estratégico a un atentado de este tipo, es un hecho inédito en las políticas nucleares de estos Estados ya que con anterioridad tan sólo se preveía su utilización contra otro gran actor de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría, el Estado soviético.

La irrupción de las amenazas asimétricas tras la desaparición de los corsés bipolares provocó numerosos desajustes en el sistema internacional. La entrada en escena del megaterrorismo el 11 de Septiembre de 2001 cambió diametralmente las concepciones estratégicas de los Estados, ya que en vez de acudir a los escenarios en dónde se producía una crisis o conflicto (léase Yugoslavia, Somalia, etc.); el terrorismo se ha proyectado sobre nuestras sociedades en un movimiento inverso. Que el principal problema de la defensa sea la seguridad como puede comprobarse en la última Directiva de Defensa Nacional, introduce unos problemas conceptuales que en última instancia benefician al terrorismo, ya que éste no entiende de jurisdicciones. La adopción de visiones flexibles y complementarias se presenta por tanto como una necesidad en la que asumir posturas reactivas y rígidas puede contribuir de manera inintencionada a aumentar los márgenes de riesgo. Del estudio y la discusión sobre qué representa el megaterrorismo o el binomio terrorismo/ADM para las relaciones internacionales, depende

una adecuada concienciación como paso previo y principal para desarrollar una prevención efectiva. En esa línea la compartimentación estanca no es el camino más adecuado ya que la elaboración de una estrategia nacional¹⁰⁰ contra el terrorismo puede aunar esfuerzos e información por cuanto la lucha contra el terrorismo debe superar las inercias institucionales contra un fenómeno en constante mutación. Fruto de esta evolución y ampliación de escenarios es el concepto de asimetría inversa, en la cual el “fuerte” no posee la iniciativa lo que genera episodios contradictorios y favorecedores del terrorismo como ha podido verse con la pasada “crisis de la viñetas” en donde las condenas y críticas a las caricaturas danesas procedían de figuras y entornos geográficos en los que la libertad de expresión y prensa no son ejercidas de una forma efectiva.

Un tratamiento dinámico y acorde con la verdadera dimensión internacional de un terrorismo que potencialmente puede provocar la mayor destrucción intencionada de la historia, exige un posicionamiento imaginativo no sólo de los Estados —como demuestra la sangrienta posguerra iraquí— sino también de la disciplina de relaciones internacionales, ya que de tener éxito un gran atentado de la red Al Qaeda con ADM, éste puede constituirse en precipitador de un paso firme hacia el escenario inédito del “choque de civilizaciones”.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBRIGHT M. (2004) *Memorias. La mujer más poderosa de Estados Unidos*. Barcelona. Planeta.
- ALMEIDA NASCIMENTO A. (2003) “El control de buques mercantes en alta mar pro parte de los efectivos de la Armada española que participan en la operación *Libertad Duradera*: el episodio del *So Sane*” en *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid. Vol. LV.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA P. (1999) “Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional”. En *Meridiano CERI*. Barcelona.
- CLARK W. (2004) *¿Qué ha fallado en Irak? La guerra, el terrorismo y el imperio americano*. Barcelona. Crítica.
- CLARKE R. (Dir.) (2004) *Cómo derrotar a los Yihadistas. Un plan de acción*. Madrid. Taurus.
- CUARTERO LARREA M. (1969) “Política de Defensa y Seguridad Nacional”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos (2004) *Comentarios de Estrategia y Política Militar*. Madrid. Publicaciones de Defensa.
- ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003) *Estrategia Militar Española*. Madrid.
- FERNÁNDEZ FADÓN F. (2005) “España y el terrorismo islamista: ¿una respuesta?” en *Revista General de Marina*. Madrid. Ministerio de Defensa. Tomo 248.
- FERNÁNDEZ FADÓN F. (2005) “El uso de la fuerza en un mundo en transición” en *Boletín de Información del CESEDEN*. Madrid. Núm. 286.
- HOON G. (2002) *Intervining in the new security environment*. London. Foreign Policy Centre.
- HOUSE OF COMMONS. DEFENCE COMMITTEE (2001) *The Threat of Terrorism*. Second Report Session 2001-02. London.
- HOUSE OF COMMONS. DEFENCE COMMITTEE (2004) *Defence White Paper 2003*. London. Fifth Report Session 2003-04. Vol. I.
- HOUSE OF COMMONS. FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE (2000). *Fourth Report on Kosovo (2000)*. London.
- IGNATIEFF M. (1999) *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Madrid. Taurus.
- IGNATIEFF M. (2005) *El mal menor. Ética política en una era de terror*. Madrid. Taurus.
- JIMÉNEZ PIERNAS C. (2001) “La intervención de la OTAN contra Serbia: peculiaridades y paradojas del ordenamiento internacional” en *Revista de Occidente*. Madrid. Fundación José Ortega y Gasset. Núm. 236-237.

- JOINT DOCTRINE AND CONCEPTS CENTRE (2001) *British Military Doctrine*. London. Joint Warfare Publication 0-01.
- JORDÁN J. y DE CUETO C (Eds.) (2003) *Respuestas a los nuevos desafíos de seguridad*. Granada. Comares.
- LAMO DE ESPINOSA E. (2004) *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*. Madrid. Taurus.
- LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ M.A. (2003) *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*. Madrid. Thomsom/Civitas.
- MARIÑO MENÉNDEZ F. M. (2001) "Algunas consideraciones sobre el derecho internacional relativo a la intervención armada de protección de derechos fundamentales" en *Revista de Occidente*. Madrid. Fundación Ortega y Gasset. Núm. 236-237.
- MERLE M. (1978) *Sociología de las relaciones internacionales*. Barcelona. Alianza.
- MINISTÈRE DE LA DEFÈNSE (2005) *Defence against terrorism: a top priority for the Ministry of Defense*. Paris.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2003) *Revisión Estratégica de la Defensa*. Madrid.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2004) *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*. Madrid.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2004) *Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)*. Madrid. Publicaciones de Defensa.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2004) *Memoria del Alto Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Irak. Abril 2003-Abril 2004*.
- MINISTRY OF DEFENCE (1999) *The Strategic Defence Review. A New Chapter*. London
- MINISTRY OF DEFENCE (2002) *The Strategic Defence Review: A New Chapter. Public Discussion Paper*. London.
- MINISTRY OF DEFENCE (2004) *Delivering Security in a Changing World. Defence White Paper*. London.
- MINISTRY OF DEFENCE (2004) *Network Enabled Capability. An Introduction*. London.
- PASTOR RIDRUEJO J. A. (1994) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid. Tecnos (5ª Ed.)
- PASTOR RIDRUEJO J. A. (2004) "¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán? En RAMÓN CHORNET C. (Ed.) *Los retos humanitarios del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- PIZARROSO A. (2005) *Nuevas guerras, vieja propaganda. (De Vietnam a Irak)*. Valencia. Publicaciones Universidad de Valencia.
- REINARES F (2005). *Tras el 7 de julio: ¿Qué estrategia tiene el terrorismo internacional?* Madrid. Real Instituto Elcano. ARI 11/07/05
- REINARES F. (2003) *Terrorismo Global*. Madrid. Taurus
- RODRÍGUEZ-BERBEL LÓPEZ F. "El terrorismo y los conflictos de cuarta generación". En *Revista Ejército*. Núm. 774 (Septiembre).
- TAMARIT J. (2003) "La defensa española: singularidades", en *Revista Ejército*. Madrid. Vol. Nº 153 (diciembre).
- UNIVERSITY OF BIRMINGHAM (2002) *The United Kingdom's Strategic Defence Review: The Aftermath of September 11th*. Birmingham. Centre for Studies in Security and Diplomacy.
- URBINA J.J. (2001) *El principio de distinción en los conflictos armados*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- VALLESPÍN F. (2001) "Intervención humanitaria: ¿moral o política?" En *Revista de Occidente*. Madrid. Fundación Ortega y Gasset. Núm. 236-237.

NOTAS

1. MOD (2002.) *The Strategic Defence Review: A New Chapter*. London. paras. 1-4. (En adelante, MOD (2002 c.),)

2. Sobre este particular, ver REINARES F, (2003) *Terrorismo Global* , Madrid, Taurus, pp.67-83 y 159-173

3. MOD (2002) *The Strategic Defence Review: A New Chapter. Public Discussion Paper*, London, para 3. (En adelante MOD (2002 b).)

4. Sobre el proceso de planeamiento de la defensa en España ver, MINISTERIO DE DEFENSA (2004) *Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)*. Madrid, Publicaciones de Defensa, pp. 102-111, y en relación a la importancia y prudencia que debe presidir esa acción gubernamental es interesante leer las reflexiones de CUARTERO LARREA M, (1969) "Política de Defensa y Seguridad Nacional" en Instituto Español de Estudios Estratégicos (2004) *Comentarios de Estrategia y Política Militar*. Madrid, Ministerio de Defensa, Cuaderno 128, pp. 57-62

5. TAMARIT, J. (2003) "La defensa española: singularidades", *Revista Ejército* vol. n.º 153 (diciembre), p. 6.

6. Las razones que da el Secretario de Defensa G. ROBERTSON para explicar que la defensa requiere una planificación a largo plazo (*Defence planning is a long term bussiness*) pueden consultarse en MOD (1999) *The Strategic Defence Review* London, paras 12-16. (En adelante, MOD (1999 a).)

7. MOD (2002 b.) "So the work we are doing is a New Chapter to the Strategic Defence Review, rather than a new review." Para. 3.

8. MOD (2002) *The Strategic Defence Review: A New Chapter. Supporting Information and Analysis*. London. En adelante: MOD (2002 d.), Para. 71

9. MOD (2002 d.) Paras 73-74

10. MOD (2002 c.) Para.4.

11. MOD (2002 c.) Para.4.

12. JOINT DOCTRINE AND CONCEPTS CENTRE (2001) *British Military Doctrine*. London, Joint Warfare Publication 0-01. 2nd. ed. p.1-3

13. Autores como R. Clarke y F. Reinales convergen al ver en las acciones terroristas la búsqueda de diversos efectos multiplicadores asociables al campo de la estrategia en tanto en cuanto persiguen influir en las opiniones públicas occidentales, para situarlas en una dinámica acción reacción que profundice en la línea del choque de civilizaciones propuesto por Huntington. En CLARKE, R. (Dir). (2004) *Cómo derrotar a los Yihadistas. Un plan de acción*. Madrid, Taurus, pp. 21-24. y REINALES F (2005). *Tras el 7 de julio: ¿Qué estrategia tiene el terrorismo internacional?* ARI 11/07/05. Análisis del Real Instituto Elcano. Disponible en: www.ri-elcano.es

14. MOD (2002 c.) Para. 4

15. UNIVERSITY OF BIRMINGHAM (2002) *The United Kingdom's Strategic Defence Re-*

view: The Aftermath of September 11th. Birmingham. Centre for Studies in Security and Diplomacy (CSSD), p. 1-2. Disponible en: www.cssd.bham.ac.uk/papers/pp1.pdf.

16. *Ibid.*

17. "Ningún otro precedente en la historia del terrorismo contemporáneo tiene parangón con los atentados perpetrados aquel 11 de septiembre. Ninguna organización o engranaje terrorista había llevado a cabo nada semejante. Ni por sus dramáticas consecuencias en términos de vidas humanas y heridos, ni por los cuantiosísimos daños materiales ocasionados". En REINALES (2003) *Op. Cit.* P. 67

18. La referencia de cómo Al Qaeda se ha convertido en un actor relevante en las relaciones internacionales puede encontrarse en una conferencia del Secretario HOON del 12/11/02: "[...] policy analysis shows that there is a new category of placed in the strategic security arena. Not new in the sense that we had never heard of Al Qaeda or Usama bin Laden before, but qualitatively different." En HOON G. (2002) *Intervining in the new security environment*. Foreign Policy Centre p. 1

19. MERLE M. (1978) *Sociología de las relaciones internacionales*. Barcelona, Alianza, pp. 341-476.

20. MOD (2002 c.) para.5.

21. "Since this report arises out of the attacks of 11 September we have addressed terrorism in its international context, what has been categorise as "strategic terrorism". We have focussed on terrorism with militant Islamist roots, particularly as represented by al Qaeda. We have not considered either domestic or Irish terrorism." En HOUSE OF COMMONS. DEFENCE COMMITTEE (2001), Second Report of Session 2001-02, *The Threat from Terrorism*, HC 348-I&II. para 4.

22. MINISTERIO DE DEFENSA (2003) *Revisión Estratégica de la Defensa. Planteamientos Generales.*, Madrid. p. 43 (En adelante, MDE (2003) RED)

23. "But, whereas the SDR saw these potential asymmetric threats as one of a range of tactics that an adversary might use, the attacks on the US on 11 September have shown that such action has the potential for strategic effect" en MOD (2002 c.) para 4.

24. "And where we (and our Allies) exploit technology to strengthen our existing superiority in conventional weapons, our potential adversaries may close to adopt alternative weapons and unconventional (or asymmetric) strategies, perhaps attacking us through vul-

nerabilities in our open civil societies." En MOD (1999 a.) *Support Essay. Security Priorities in a Changing World* para. 34.

25. MDE (2003) RED *Documentos Anejos. Anejo B. Riesgos y escenarios para la seguridad y defensa*. p. 143

26. JORDÁN J. y DE CUETO C. (eds.), (2003) *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Granada, Comares, 2003, p. 137.

27. WILLIAM S., NIGHTENGAL, SCHMITT, SUTTON & WILSON (1989) "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation". *Quantico, Marine Corps Gazette*. Oct., p. 2 *Cit.* en RODRÍGUEZ-BERBEL F. (2005) "El terrorismo y los conflictos de cuarta generación". Madrid. *Revista ejército*, Núm. 774., septiembre 2005 pp. 74-79.

28. IGNATIEFF M. (2005) *Op. Cit.* p. 115-149.

29. RODRÍGUEZ-BERBEL LÓPEZ F (2005) *Op. Cit.*, pp. 76-77.

30. LAMO DE ESPINOSA E. (2004) *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*. Madrid. Taurus, p. 200.

31. MOD (2002 c.) Para. 17.

32. MOD (2002 d.) Paras 14-16.

33. "The New Chapter, and the actions undertaken by our Armed Forces [...] are, of course, just a part of Government effort's to eliminate terrorism" en MOD (2002 c.). p.4

34. "Through the extensive involvement of other Government Departments –for example, the Foreign and Commonwealth Office, the Home Office, The Cabinet Office (including the Civil Contingencies Secretariat), the Treasury, the Department for International Development, the Department for Transport and the intelligence agencies -[...] cross-government thinking and initiatives" en MOD (2002 c.) p. 4

35. "The Government has launched a range of initiatives involving political, diplomatic, humanitarian, economic, financial, intelligence and law enforcement, as well as military measures." En MOD (2002 c.) p.4

36. Se contemplan de una manera muy genérica en el apartado relativo a la prevención de conflictos, señalando que dicha perspectiva conjunta será considerada caso por caso: "En este sentido, se debe actuar en el momento oportuno y de manera *ad hoc* ante situaciones específicas, mediante una adecuada combinación de instrumentos políticos, diplomáticos, económicos y militares". En RED *Planteamientos Generales*, p. 57.

37. MINISTERIO DE DEFENSA *Directiva de Defensa Nacional 1/2004* Madrid p. 4-5. (En adelante DDN 1/2004) Disponible en: www.mde.es

38. "[...] no puede descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional [...] estos cometidos no están estrictamente comprendidos en el ámbito de la Defensa. [...] se realizará [...] en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de conformidad con los criterios de coordinación que se establezcan legal o reglamentariamente." En MINISTERIO DE DEFENSA (2000) *Libro Blanco de la Defensa*. Madrid, p. 85.

39. MDE (2003) RED *Documentos Anejos. Riesgos y Escenarios para la Seguridad*, p.145 y *Op. Cit. Misiones y Cometidos de las Fuerzas Armadas*, p. 191.

40. MDE (2003) RED *Documentos Anejos. Anejo B: Riesgos y Escenarios para la Seguridad y Defensa*, pp. 143-144.

41. "Este constituye (por el terrorismo) no sólo un ataque directo contra la vida [...] sino que puede atentar contra la soberanía e integridad territorial de los países." En RED *Documentos Anejos. Anejo A: Intereses Nacionales de Seguridad*. p. 133.

42. Sobre este particular consultar MINISTERIO DE LA DEFENSA (2005) *Defence against terrorism: a top priority for the Ministry of Defense*. Paris, pp. 14-20

43. MOD (2002 d.) paras. 14 -15, 18, 20.

44. MDE (2003) RED *Documentos Anejos. Anejo B: Riesgos y escenarios para la Seguridad y Defensa* p. 145.

45. MDE (2003) *Op. Cit.* p. 143.

46. MDE (2003) *Op. Cit.* p. 144.

47. "Los atentados del 11 de septiembre han puesto en evidencia que la falta de percepción de una amenaza no convierte a ésta en menos real y peligrosa." En MDE (2003) RED *Planteamiento General* p. 51. En este sentido autores como Reinares (2004: p.) y Sartorius *et al.* (2005) alertan contra la falta de concienciación que existía en España sobre la amenaza que suponía el terrorismo islamista, y cómo pasado un año del atentado del 11-M, el panorama no resulta excesivamente alentador.

48. MDE (2003) RED *Planteamientos Generales. "Misiones de las Fuerzas Armadas"* p. 59

49. ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003) *Estrategia Militar Española*. Madrid, para. 16

50. ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003) *Op. Cit.* para. 32

51. MDE (2004) DDN 1/2004 pp.1-2.

52. MDE (2004) *Op. Cit.* pp.1-3
53. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional* (B.O.E. núm. 276 de 18 de noviembre de 2005). En adelante (LODN)
54. MDE (2003) RED *Documentos Anejos. Anejo B: Riesgos y Escenarios para la Seguridad y Defensa.* p. 145
55. Ejercicios FAMEX en el que las distintas agencias con responsabilidades en la seguridad del entorno marítimo realizan cada dos años supuestos en los que participan las Fuerzas Armadas. En segundo lugar ha de destacarse la Operación *Romeo Mike* en cuyas periódicas activaciones elementos de los tres Ejércitos protegen infraestructuras clave de los transportes y la economía española. La puesta en marcha de dicho plan se ha hecho más habitual a consecuencia de los atentados del 11-M, aunque con carácter preventivo, más allá de puntuales acontecimientos no se ha activado nunca.
56. MDE (2003) RED *Planteamientos Generales.* P. 62.
57. Para consultar una detallada lista de declaraciones en este sentido de José María Aznar, Fernando Reinares, Gustavo de Arístegui, Emilio Lamo de Espinosa y Walter Laqueur, consultar FERNÁNDEZ F. (2005) "España y el terrorismo islamista: ¿una respuesta? Madrid. *Revista General de Marina.* Mayo, Tomo 248, pp. 597-609.
58. MDE (2003) RED *Planteamientos Generales* p. 51.
59. MOD (1999) *The Strategic Defence Review.* London. En adelante: MOD (1999 a.) Para. 6.
60. MDE (2003) RED *Planteamientos Generales,* p. 53-54.
61. "[...] our right of self-defense by acting pre-emptively against such terrorists." en Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Cit. en AZNAR JORDÁN D. (2005) "La legítima defensa preventiva en el Derecho Internacional contemporáneo como respuesta al Terrorismo Internacional" en *Revista Ejército* n° 772. p. 12.
62. MOD (2002 c.) para. 9.
63. NATO (2002) "*Concepto militar de la lucha antiterrorista*" MC-472
64. De una manera clara y rotunda se encuentra: "La forma de actuación dependerá siempre de la naturaleza y la inminencia de sufrir un ataque terrorista, pudiendo derivarse de ello, en consecuencia, un posible ataque preventivo." En MDE (2003) RED *Documentos Anejos. Anejo C. Misiones y Cometidos de las Fuerzas Armadas.* P.194.
- Otras referencias a la posible adopción de una estrategia de defensa preventiva por parte de España, se encuentran redactadas de una manera cuidada en base a dos argumentos. El primero es recoger lo que organizaciones internacionales han desarrollado sobre el asunto, es decir, en el concepto MC-472 de la OTAN aprobado en la Cumbre de Praga: "De alguna manera, también la aprobación en la Cumbre de Praga del "Concepto militar de la lucha antiterrorista" introduce importantes matizaciones al texto de 1999, en cuestiones como las actuaciones "en el lugar que sea necesario", las medidas preventivas [...]".
- En segundo lugar desde un punto de vista operativo se advierte de manera velada este hecho: "Desde una óptica puramente defensiva, las Fuerzas Armadas deberán estar dotadas y organizadas para poder proyectar una capacidad de disuasión sobre cualquier potencial agresor, de tal forma que se frustre cuanto antes un posible plan de ataque". Ambos en RED *Planteamiento General.* Madrid. Tomo I, pp. 42-43, 59.
65. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (2005) *Defence against terrorism. A top priority of the Ministry of Defence.* Paris, p.7
- Disponible en: www.defense.gouv.fr/sites/defense/actualites_et_dossiers/la_defense_contre_le_terrorisme.
66. "In assessing potential roles, we recognise that we have a range of powerful non-military tools which will often be the first choice to help achieve our aims [...]" MOD (2002 c.) Para 10
67. "[...] where legally justified, the scope to detain persons and bringing them to justice" en MOD (2002 c.) para. 23.
68. "[...] to act against terrorists and those who harbour them" en MOD (2002 c.) para. 9
69. "The most significant terrorist threat to the UK and to UK interests overseas comes from Al Qaida and associated networks. The threat to the UK is real and serious. The most recent statement made by Al Qaida that specifically encouraged attacks to be carried out against UK interests was issued in october 2004. En *Threat to the UK from International Terrorism.* 26 may 2005 (last review) Disponible en: www.mi5.gov.uk.
70. "The police and intelligence agencies have disrupted a number of attacks in the UK before they could be mounted" en HOME OFFICE (2005) *Terrorism Bill.* London. p. .2. Disponible en: www.homeoffice.gov.uk. Además de ello hay que recordar que el Reino Unido y sus nacionales han sido amenazados por la red de Osama Bin Laden en varias ocasiones, por ejemplo en octubre de 2004, cuando el lugar teniente de Al Qaeda en Irak, Abu Musab Al

Zarqawi comentaba: "We must not wait until the American, British, French, Jewish, South Koreans, Hungarian and Polish forces enter Egypt, the Arab Peninsular, Yemen and Algeria and then begin the resistance. The interests of Americans, British, Australians, French, Polish, Norwegians, South Koreans and Japanese are everywhere. They all participated in the occupation of Afghanistan, Iraq and Chechnya or supplied Israel with the means of subsistence" disponible en: www.mi5.gov.uk.

"It is a serious potential threat to have the possibility of tens of thousands of people being killed in a single incident in the United Kingdom; this is something that we have not really focussed on before." En HOUSE OF COMMONS DEFENCE COMMITTEE (2001), Second Report of Session 2001-02, *The Threat of Terrorism*, HC 348-I & II para.50

71. Second Report of Session 2001-02 HC 348-I & II. Para 129.

72. "[...] events in Kosovo (1999) and Iraq (2003) demonstrated that broad consensus on goals is often difficult to translate into specific agreement on actions to pursue them, particularly where proactive military intervention is concerned. [...] We therefore wish to foster a strong Council and will remain at the forefront of efforts to implement the UN's desire to improve its performance in the conduct of peace support operations, but we also need to be realistic about the limitations of the UN." En MOD (2003) *Delivering security in a changing world. Defence White Paper. Supporting Essays. Essay 1. International Organisations*. London p. 3.

73. "The United Nations may of course provide the authority for action in a specific Resolution. There may be occasions when assembling the necessary international political support to secure such a resolution before any action is taken is possible. But we suspect that if action is being taken against what the Secretary of State called "a sufficiently proximate threat" there may not be time". En HOUSE OF COMMONS DEFENCE COMMITTEE, Second Report of Session 2001-02, *The threat of Terrorism*. HC-348-I & II.

74. PASTOR RIDRUEJO J. A. (1994) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid. Tecnos. (5ª Ed.), p. 654.

75. "It should be clear that legally the right to self defence includes the possibility of action in the face of an imminent attack" en MOD (2003 c.) para.22, p. 12

76. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ M. A. (2003) *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*. Madrid. Thomson/Civitas, pp. 83-87.

77. PASTOR RIDRUEJO J. A. (2004) ¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán? En RAMÓN CHORNET C. (Ed.) *Los retos humanitarios del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch, pp.95-104.

78. "Las Naciones Unidas, aunque albergan y legítima iniciativas globales en materia de seguridad y desarme, carecen de capacidad militar, lo que limita seriamente su posibilidad de intervención [...]" en "Dictamen de la Comisión Mixta, no permanente, Congreso de los Diputados-Senado para establecer la fórmula y plazos para la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas." Aprobado por el Congreso de los Diputados en Sesión de 28 de mayo de 1998 y por el Pleno del Senado en Sesión de 9 de junio del mismo año. En MINISTERIO DE DEFENSA (2000) *Libro Blanco de la Defensa. Apéndice G: Documentos sobre seguridad y defensa*. Madrid. p. 232.

79. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA P. (1999) "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional" en *Meridiano CERI*. Barcelona. Núm. 28, pp. 4-8.

80. JIMÉNEZ PIERNAS C. (2001) "La intervención armada de la OTAN contra Serbia: peculiaridades y paradojas del ordenamiento internacional" en *Revista de Occidente*. Madrid. Fundación José Ortega y Gasset. Núm. 236-237 p. 102.

81. Sobre la extrapolación del fenómeno de las intervenciones de humanidad a la actualidad se sugiere acudir a MARIÑO MENÉNDEZ F. M. (2001) "Algunas consideraciones sobre el derecho internacional relativo a la intervención armada de protección de los derechos fundamentales" en *Revista de Occidente Op. Cit.* pp. 107-119.

82. FERNÁNDEZ FADÓN F. (2005) "El uso de la fuerza en un mundo en transición" en *Boletín de información del CESEDEN*. Madrid. Ministerio de Defensa. Núm. 286, pp. 109-114.

83. *Ibid.*

84. HOUSE OF COMMONS (2000). Foreign Affairs Committee. *Fourth Report on Kosovo* (2000). London, para.124. Disponible en: www.publications.parliament.uk/

85. MINISTERIO DE DEFENSA (2000) *Libro Blanco de la Defensa*. Madrid p. 28.

86. HOUSE OF COMMONS (2000) *Op. Cit.* para 132.

87. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ M. A. (2003) *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*. Madrid. Thomson/Civitas, pp. 83-87.

88. MINISTERIO DE DEFENSA (2000) *Op. Cit.* p. 62.

89. "The United Nations Association of Great Britain and Northern Ireland noted that there has been a diminution of the number of personnel offered by NATO status to the UN and expressed concern that there was no referent to the UK supporting peacekeeping missions of the UN Department of Peacekeeping Operations in the White Paper. They further expressed concern about the UK's close association with the US policy of pre-emptive action" en House of Commons. Defence Committee. Fifth Report of Session 2003-04 *Defence White Paper 2003*. Volume I para.22 p. 10.

90. - "Las Fuerzas Armadas españolas deban estar preparadas para actuar allí donde la situación lo haga necesario y en el marco multinacional más apropiado para el momento, y con respeto siempre a la legalidad internacional." En MDE (2003) RED *Planteamientos generales* p. 60

- "[...] España se encuentra plenamente comprometida en la consecución de un orden internacional más estable y seguro, basado en la convivencia pacífica, en la defensa de la democracia y de los derechos humanos y en el respeto a las normas del derecho internacional." En MINISTERIO DE DEFENSA (1996) *Directiva de Defensa Nacional 1/1996*. p. 1.

- "La participación de España ha seguido aumentando de forma significativa como muestra de su compromiso con la consecución de un orden internacional más estable y seguro, basado en la convivencia pacífica, en la defensa de la democracia y de los derechos humanos y en el respeto de las normas de derecho internacional." En MINISTERIO DE DEFENSA (2000) *Memoria de la VI Legislatura (1996-2000)*. MADRID, p. 56.

- "La acción exterior española debe basarse en el respeto escrupuloso a la legalidad internacional [...]" en *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*.

91. MINISTERIO DE DEFENSA (2004) p. 4.

92. LODN. *Op. Cit.* P. 37721

93. ALMEIDA NASCIMENTO A. (2003) "El control de buques mercantes en alta mar por parte de los efectivos de la Armada española que participan en la operación *Libertad Dura*: el episodio del *So Sane*." Madrid, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LV, pp. 270-272.

94. Para los casos británico y español, consultar notas 23 y 25, para informarse de la po-

sición francesa ver: MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (2005) *Defence Against Terrorism. A Top Priority of the Ministry of Defence*. París, pp. 6

95. "[...] Si bien la disuasión nuclear "no está destinada a disuadir a terroristas fanáticos", "los dirigentes de Estados que recurrieran a medios terroristas contra nosotros" o que pensarán en utilizar "armas de destrucción masiva" deben saber que se expondrán a "una respuesta firme y adaptada", que puede ser "convencional" pero también "de otra naturaleza." *Diario El Mundo* (19/01/06) Aunque estas declaraciones se han relacionado con la crisis sobre el programa iraní —de probadas conexiones con organizaciones terroristas como Hezbolá—, resulta interesante observar el paralelismo con los contenidos del *New Chapter*: "The UK's nuclear weapons have a continuing use as a means of deterring major strategic military threats [...] but we also want to be clear, particularly to the leaders of states of concern and terrorist organisations, that all our forces play part in deterrence, and that we have a broad range of responses available. [...] The only certainty we should offer is that we shall respond appropriately if we need to, using any of the wide range of options open to us." En MOD (2002 c.) para. 21-22

96. "Algunas personas todavía se preguntan si la amenaza bioterrorista existe y si es verdaderamente necesario prepararse para hacerle frente [...] Con demasiada frecuencia la historia nos enseña que lo imposible puede suceder y que de hecho sucede. Todos los presentes tienen la oportunidad de tomar medidas para proteger a los ciudadanos de los países y contribuir a reducir la posibilidad de que dichos países se conviertan en objetivos." NOBLE, R. (27/03/2006). "Inauguración en Singapur de un Taller Asiático de Interpol sobre Bioterrorismo." *Interpol Asian Bioterrorism Workshop*. Singapore, 27-29 March, 2006. Disponible comunicado de prensa y discurso del Secretario General en: www.interpol.int

97. MEDALIA, J. (2005) "Terrorist Nuclear Attacks on Seaports: Threat and Response". Washington, *CRS Report for Congress*, p. 1.

98. Ver nota 95.

99. *Ibid.*

100. Existen varios modelos como el de Australia, COMMONWEALTH OF AUSTRALIA (2005) *National Counter-Terrorism Plan* o en la República checa, THE MINISTRY OF INTERIOR OF THE CZECH REPUBLIC. SECURITY POLICY DEPARTMENT (2004) *National Action Plan to Combat Terrorism*.