

REEVALUANDO LA CONVERGENCIA ENTRE LA PIRATERÍA Y EL TERRORISMO

Alfonso MERLO GARCÍA (1)



L terrorismo se ha hecho complejo y difícil de categorizar de forma inequívoca. Los desacuerdos sobre su definición siguen frenando y trabando los avances para interpretar las transformaciones que ha experimentado en la última década. Las variantes en el *modus operandi* de los terroristas han sido muchas y de gran calado, cualitativas y cuantitativas; sin embargo, los terroristas no han modificado sustancialmente la esencia, la naturaleza y el origen de sus actos: siguen sirviéndose de una estrategia implementada de manera sistemática, premeditada y dosificada, estudiando la selección de blancos para perturbar la convivencia de las sociedades provocando temor, inseguridad, impotencia, confusión y sentimiento de vulnerabilidad.

La batalla semántica sobre lo que constituye o no terrorismo ha contribuido sobremanera a la paralización de la acción y la estrategia para neutralizarlo. Esa dialéctica ha incidido sobre la percepción que del fenómeno tienen los medios de comunicación, la opinión pública, los académicos y la clase política, así como los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas. Las élites de la comunidad internacional han sido incapaces de hacer calar en determinados sectores sociales el indubitado mensaje de que el terrorismo nunca es una táctica aceptable, ni siquiera para las causas más susceptibles de ser defendidas (2), y el resultado es que el uso del término se ha esgrimido para estigmatizar y deslegitimar el comportamiento del adversario en los más diversos escenarios de conflicto.

(1) El autor es doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, así como profesor de IE Universidad (IE School of Communication).

(2) *United Nations. A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.* New York, United Nations, 2004, pp. 51-52.

La divergencia entre la motivación política y la crematística

La búsqueda de una definición sobre la amenaza es un asunto cardinal directamente ligado a la voluntad de dotar a la sociedad internacional de instrumentos jurídicos homogéneos que permitan que los sistemas judiciales, a nivel estatal, adopten estrategias antiterroristas orientadas hacia los mismos fines y basadas en similares mecanismos. Ése sería un escenario que superaría definitivamente el actual en el que, ante la imposibilidad de alcanzar una definición consistente y aceptada de forma unánime, los estados se han comprometido en la firma de leyes o la negociación de convenios sectoriales que han criminalizado actos específicos, como los secuestros o la detonación de bombas (3).

La propia Organización de las Naciones Unidas reconoce que su capacidad para desarrollar una estrategia integral ha sido constreñida severamente por la impotencia de los estados miembros para comprometerse en una convención de carácter general que incluya una definición de terrorismo. La ONU ha tenido dificultades para establecer una definición por numerosas causas. En primer lugar por una razón de soberanía, ya que cada Estado es muy celoso de reservarse el derecho a definir legalmente los tipos de delitos que se cometen en el interior de su territorio y de delimitar unilateralmente, y de acuerdo a los principios generales del Derecho, la naturaleza de la respuesta. No es fácil encontrar estados que deseen que una definición consensuada internacionalmente les obligue a condicionar su política interior y su acción exterior. Por otra parte, hay estados que utilizan el terrorismo para alcanzar sus fines políticos y no están dispuestos a que se limite su capacidad de maniobra en la exportación de la violencia, de manera que hasta que todos los miembros de Naciones Unidas no acuerden poner fin al ejercicio de la violencia o a abrigar, entrenar y patrocinar a los grupos subestatales que la ejercen será literalmente imposible establecer una conceptualización comprensiva sobre el fenómeno (4).

No es fácil establecer una definición común que incluya y refleje satisfactoriamente las diversas formas de terrorismo que se han dado a lo largo del tiempo en distintas oleadas de cambiante naturaleza, protagonizadas tanto por actores estatales como subestatales. No obstante, desde el campo del Derecho Internacional Público, los estudios sobre seguridad y defensa o los estudios sobre derechos humanos, así como desde las aproximaciones que aparecen en

(3) PERL, Raphael: *Terrorism and National Security: Issues and Trends*. Congressional Research Service Report, 9 de marzo de 2006.

(4) JORDÁN, Martha: *Terrorism and US Policy: Problems in Definition and Response*. A Research Paper Presented to The Research Department Air Command and Staff College, marzo de 1997, p. 12.

textos oficiales de estados y organizaciones intergubernamentales, un elemento capital confluye en lo que se considera, en sentido estricto, *terrorismo*, a saber: la «motivación política» de unos actores que buscan destruir o transformar radicalmente las estructuras legales, administrativas, sociales o políticas vigentes atacando los centros de gravedad del Estado, procurando subvertir el orden constitucional y, consecuentemente, impedir el normal ejercicio de los derechos cívicos.

Incluso el terrorismo de inspiración yihadista busca una transformación completa de la sociedad de acuerdo con un supuesto y malinterpretado mandato divino o una exégesis sesgada y parcial de un libro religioso. En el caso de la organización Al Qaeda y, por extensión, del movimiento salafista global, su último y más ambicioso objetivo pasa por la instauración de un macrocalifato en el que rija la *sharia* como norma fundamental política y social, y que se extienda desde Marruecos y Mauritania, en el Magreb, hasta Filipinas e Indonesia, en el sudeste asiático. Los propios manuales para el adoctrinamiento incautados a células yihadistas apuntan invariablemente que «el califato es la única y la mejor solución para los problemas que los musulmanes sufren, y para superar sus peleas internas que se han convertido en una auténtica plaga; es la fórmula para remontar el subdesarrollo económico en el que ha desembocado un Islam sometido a la dependencia de una civilización oriental atea y una civilización occidental infiel» (5).

Cuando la ideología islamista induce la inseguridad en los mares

El terrorismo yihadista no puede entenderse como una forma de psicopatología, sino como una decisión estratégica y política. Considerar este tipo de violencia propia de individuos mentalmente enfermos no sólo supone simplificar la naturaleza y las dimensiones de la amenaza, sino debilitar la eficiencia de su combate: si el terrorismo tuviese ese origen, su antídoto tendría más que ver con el trabajo de psicólogos y psiquiatras que con el de las fuerzas de seguridad, las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia.

En ocasiones, sin embargo, resulta difícil deslindar desde un punto analítico si la motivación de la violencia es meramente política o fundamentalmente lucrativa, o en realidad confluyen ambas causas, lo que se manifiesta en fenómenos consolidados como el narcoterrorismo o en el rebrote de la piratería alentada por el islamismo en los mares del África oriental.

En este último caso, el fenómeno que se está dando es, en efecto, el de la piratería, en la medida en que se están reproduciendo sistemáticamente actos

(5) RHODE, David: *Qaida's Grocery Lists and Manual of Killing*. The New York Times, 17 de marzo de 2002, p. 1.

ilegales de violencia, de depredación y de detención en aguas internacionales cometidos con fines privados y crematísticos por la tripulación o pasajeros de una embarcación privada contra las personas o propiedades de las personas que viajan en la embarcación atacada (6). No obstante, la filiación islamista a la que están apelando los agresores para legitimar el ejercicio de la violencia —como en el caso de la organización Al Shahab— debe mover a la comunidad internacional a reconsiderar que las acciones que se repiten en las costas de Somalia, Sudán, Eritrea, Tanzania o Yibouti no son simples operaciones de violación o robo; no están movidas, como la mayor parte de los delitos o los crímenes, por la codicia, la cólera o el deseo de respeto o posición dominante en un grupo; hay del lado de los violentos —como parte del plan para conseguir sus objetivos— un intento de cambiar las estructuras básicas de gobierno y alterar equilibrios fundamentales del poder en los territorios de los estados desde los que se están lanzando las ofensivas (7). En Somalia no son pocos los entramados yihadistas que ven una oportunidad en la explotación de su territorio para utilizarlo como base para extender su influencia a otros estados de la región, provocando una inestabilidad sostenida y a gran escala en el conjunto del África oriental. El repunte de esta forma de violencia en las aguas de todo el mundo no es un fenómeno detectado y asentado en los últimos meses, como se desprende de un gran número de análisis apresurados y enfocados desde una empobrecedora óptica periodística. La tendencia es más preocupante y de más largo aliento. Entre 2000 y 2006 se registró un total de 2.463 actos de piratería, consumados o frustrados, lo que supone una media anual de 352, un aumento ostensible respecto de los 209 registrados cada doce meses en el periodo 1994-1999 y una consolidación de los mares del sudeste asiático como los más castigados por la amenaza (8).

Tomando como referencia el caso de Somalia, en 2006 hay cifrada una decena de ataques piratas, mientras que en 2008 fueron asaltados más de 40 navíos, que generaron para los agresores unos ingresos de unos 100 millones de dólares en concepto de rescate. Ni las patrullas de Estados Unidos o la Unión Europea han amortiguado los efectos de la amenaza, ni operaciones como ATALANTA, de carácter fundamentalmente disuasorio, atajan la raíz del problema, sino que ofrecen una protección puntual frente a las necesidades más inmediatas (9).

(6) *Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington. Department of Defense, 2009.

(7) HEYMANN, Philip: *Terrorism and America: A Commonsense Strategy for a Democratic Society*. Cambridge. MIT Press, 1998, pp. 7-8.

(8) CHALK, Peter: *The Maritime Dimension of International Security*. Santa Monica. Rand Corporation, 2008.

(9) TORTOSA, María Amparo: *Auge de la piratería en el Índico y claves del conflicto somalí. Análisis para Safe Democracy*, 7 de octubre de 2009.

Esta dinámica envolvente de erosión de la seguridad internacional no se entiende sin considerar: 1) el incremento masivo del tráfico marítimo comercial con el consiguiente aumento del número de puertos en todo el mundo; 2) la creciente densidad de determinados pasos y estrechos con la obligada consecuencia de la ralentización de la velocidad de los barcos y su sobreexposición a ser interceptados o atacados; 3) la falta de capacidad de estados en vías de desarrollo o enteramente subdesarrollados, especialmente en África y Asia, para monitorizar centenares de kilómetros de costa bajo su jurisdicción; 4) los vastos niveles de corrupción en esos estados —tanto en la escala administrativa como de las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas— que han dado como resultado la complicidad de elementos descontrolados del funcionamiento con grupos organizados de piratas, y 5) la proliferación a escala global de armamento no pesado, que ha facilitado a quienes se están entregando al delito y al crimen en los mares elementos más sofisticados y destructivos para alcanzar sus objetivos.

Es este mapa de factores el que ha llevado a Estados Unidos, en el entorno estratégico tras el 11-S, a realizar un esfuerzo adicional de lucha global contra la piratería paralelo al de lucha global contra el terrorismo. Washington entiende que crear y mantener la seguridad en los mares es esencial para mitigar aquellas amenazas vinculadas a la piratería, el terrorismo, la proliferación de armamento no convencional, el tráfico de drogas y el intercambio de otros ilícitos. Consecuentemente, contempla como necesario el libre acceso y la libre movilidad en los mares de todo el mundo, y el combate sin reservas y sin tregua de aquellos que impiden que se den estas condiciones, bien sea implementado de forma unilateral o bien, como opción preferente, con la colaboración de amigos y aliados (10).

Por todo lo citado, la reevaluación en términos estratégicos, tácticos y operativos que ha tenido como fin reforzar la seguridad en aguas internacionales en el marco posterior a los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono ha pasado, fundamentalmente, por: 1) llevar a cabo una actualización regular y rigurosa de los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación para frenar la amenaza de la piratería y el terrorismo; 2) redefinir, actualizar y mejorar los mandatos establecidos en esos acuerdos para hacerlos más eficaces; 3) financiar iniciativas de estados críticos para mejorar sus capacidades de monitorización de líneas de costa claves y pasos estratégicos, y 4) animar a la industria del comercio marítimo a que haga inversiones en el área de comunicación y de nuevas tecnologías para la defensa, con el fin de que mejoren sus propios medios de protección y respuesta rápida (11).

(10) US Department of the Navy. A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. US Department of Defense, octubre de 2007.

(11) CHALK, Peter: *o. cit.*

Hacia el desarrollo de estrategias de respuesta comprensivas

En efecto, no sólo el terrorismo y la piratería contemplados como fenómenos convergentes, sino la delincuencia transnacional, el crimen organizado y el tráfico de drogas, así como los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados, representan un panorama de riesgos cuya gestión no debe realizarse en base a perspectivas diferenciadas y estancas, sino considerando las sinergias crecientes entre todos ellos y los ambientes en los que aparecen sumados, multiplicados y combinados. Un tratamiento individualizado de cada una de estas amenazas no se ajusta al carácter multidireccional y completo que adquieren en el actual contexto marítimo (12).

No es éste un diagnóstico que resulte ajeno a la responsabilidad que tiene España en el combate contra estas lacras desde las competencias que pueden y deben asumir las Fuerzas Armadas. Así, en la lucha contra el terrorismo marítimo sería aconsejable desarrollar con carácter anticipatorio el marco legal, competencial, estructural y operativo y, en definitiva, una familia de protocolos de actuación no sólo dentro de la Armada, sino en el conjunto de los órganos de la Defensa, que puedan desempeñar una función para contrarrestar la amenaza. Esta recomendación parte de la base de que las repercusiones que puede tener el terrorismo yihadista para la Armada pueden examinarse en una doble dirección. En primer lugar, y adoptando una perspectiva estratégica, una agresión terrorista puede demandar una puesta en práctica de las capacidades de protección, proyección y guerra naval especial. En segundo término, y a nivel operacional y táctico, la participación de equipos de Infantería Marina embarcados en unidades navales, formando parte de la capacidad de protección de los buques contra eventuales atentados, se convertirá en un requisito prácticamente imprescindible (13). Para seguir adelante con sus planes, terroristas y piratas siguen observando un gran número de vulnerabilidades en el enemigo susceptibles de ser aprovechadas, como la inadecuada vigilancia costera y la falta de una seguridad portuaria hasta niveles adecuados, unidos el primero y el segundo factor a la profusión de objetivos ricos para el ataque a través de los que, causándoles el daño oportuno, se pueden generar verdaderos trastornos en el comercio internacional. Asimismo, unos y otros son conscientes de que Estados Unidos y sus aliados son hoy su principal y casi único freno en los mares que aglutinan el tráfico más intenso desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo, habida cuenta de la falta

(12) *A Secure Europe in a Better World*. Bruselas. European Union. Consejo Europeo, 12 de diciembre de 2003, p. 5.

(13) FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «El panorama de riesgos y amenazas en los documentos de alto nivel de la Defensa: ¿Una perspectiva naval para una nación marítima?». *Cuadernos de Pensamiento Naval*, núm. 6, 2006, pp. 71-72.

de voluntad en el mundo árabe y musulmán para el combate de la piratería, manifestado en el interés marginal o nulo que han mostrado organizaciones intergubernamentales como la Liga Árabe o la Organización de la Conferencia Islámica.

La potencial convergencia existente entre piratas y terroristas dependerá, más allá de eventuales diferencias ideológicas y puntuales, de las garantías que tengan unos y otros de mantener su propia seguridad operacional. La delincuencia y la criminalidad organizada, por lo general, evitan cualquier impacto de sus actividades y acciones en la opinión pública, mientras que quienes ejercen la violencia con metas políticas buscan justamente lo contrario, una influencia en las masas a través de los medios de comunicación. Los primeros buscan escenarios óptimos para sus actuaciones desde el punto de vista de la rentabilidad económica; los segundos, inmejorables desde el ángulo de la explotación política. Esta incompatibilidad desde un análisis general y estratégico entre unas y otras organizaciones no será óbice para el desarrollo de proyectos episódicos, muy concentrados en el tiempo y el espacio, a través de los cuales puedan obtener un beneficio tangible, inmediato, directo y rápido (14). La comprensión de esta dinámica por parte de Estados Unidos y sus aliados, así como su prevención y respuesta, marca la línea que definirá un escenario de seguridad creciente o decreciente en aguas internacionales.



(14) HUTCHINSON, Steven, y O'MALLEY, Pat: *A Crime-Terror Nexus? Thinking on Some of the Links between Terrorism and Criminality*. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 30, 2007, pp. 1.100-1.104.