



M.<sup>a</sup> Ángeles Cuadrado Ruiz / Antonio Peña Freire (Eds.)

# Bioseguridad, Derecho y Defensa

UNIVERSIDAD DE GRANADA  
MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA



**BIOSEGURIDAD,  
DERECHO  
Y  
DEFENSA**



M.<sup>a</sup> ÁNGELES CUADRADO RUIZ  
ANTONIO PEÑA FREIRE  
(EDS.)

BIOSEGURIDAD,  
DERECHO  
Y  
DEFENSA

GRANADA

2013



El Centro Mixto UGR-MADOC no se responsabiliza de las opiniones de los autores

Ilustración de portada inspirada en Der Krieg (1896) de Arnold Böcklin

© M. ÁNGELES CUADRADO RUIZ

ANTONIO PEÑA FREIRE

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

BIOSEGURIDAD, DERECHO Y DEFENSA

ISBN: 978-84-338-6577-9

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Diseño de cubierta: José María Medina Alvea

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

# ÍNDICE

<i>Prólogo</i> . . . . .	IX
JOSÉ LUIS POYATO ARIZA	
<i>Introducción</i> . . . . .	1
ANTONIO GUTIÉRREZ DE LA PEÑA	
<i>Retos de la Séptima Conferencia de revisión de la Convención sobre Armas Biológicas</i> . . . . .	5
JAVIER GIL CATALINA	
<i>Las connotaciones morales de la acción terrorista</i> . . . . .	19
ARMANDO SEGURA NAYA	
<i>El Estado de derecho en situaciones de emergencia</i> . . . . .	57
ANTONIO MANUEL PEÑA FREIRE	
<i>Armas biológicas: nuevas amenazas a la bioseguridad</i> . . . . .	103
M. <sup>a</sup> ÁNGELES CUADRADO RUIZ	
<i>Democracia interna y seguridad internacional</i> . . . . .	131
JAVIER ROLDÁN BARBERO	
<i>La amenaza bioterrorista procedente del yihadismo</i> . . . . .	147
MANUEL SÁNCHEZ MORENO Y GUSTAVO ADOLFO GARCÍA ESTÉVEZ	
<i>Europol: Cuerpo de seguridad de la Unión Europea</i> . . . . .	175
SABINE MANKE	
<i>Uso de nuevas armas biológicas en tiempo de guerra: situación al respecto en el Derecho internacional humanitario</i> . . . . .	193
MARÍA JOSÉ D'APRILE	
<i>OTAN y UE ante la amenaza NBQ</i> . . . . .	207
JUAN CASIANO IRÍZAR SIGÜENZA	
<i>La defensa biológica en el siglo XXI</i> . . . . .	221
JUAN CARLOS CABRIA RAMOS	



## PRÓLOGO

JOSÉ LUIS POYATO ARIZA

*General Consejero Togado  
Asesor Jurídico General de la Defensa*

Tengo el honor y la satisfacción de escribir estas letras tan breves como sentidas para presentarles este libro *Bioseguridad, Derecho y Defensa*, fruto del Seminario organizado en octubre de 2011, por la Dra. Doña M.<sup>a</sup> Ángeles Cuadrado Ruiz, Profesora Titular de Derecho Penal de la Universidad de Granada y celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada.

Este trabajo es el ejemplo palpable de la capacidad intelectual de todos los ponentes del referido Seminario, conferenciantes que por supuesto son variados y estudiosos de distinta ramas de las ciencias, como son el Derecho, la Medicina, las Ciencias Medioambientales, la Ingeniería, la Física, la Química, la Política, la Filosofía, la Diplomacia y los titulares de la Milicia.

Recientemente le oía a un alto cargo de la Administración Española que los dos requisitos necesarios para que un libro enganche es que con el mismo se «aprenda» y al mismo tiempo «entretenga» y «divierta». Pues bien, creo que estos dos requisitos se dan, de sobra, en éste que me enorgullece prologar.

Para abordar un trabajo sobre bioseguridad resulta imprescindible delimitar el campo al que pretende ceñirse. Y ello no es fácil porque el concepto de bioseguridad es tan amplio como difuso y de hecho, cuesta mucho, incluso en foros, como éste fue, de profesionales cualificados, llegar a un acuerdo sobre el alcance del mismo.

Se trata como ya dijimos, de conceptos jurídicos, filosóficos y de salud pública y medioambientales, y terminar o concluir en los temas de Defensa y Seguridad, los cuales no hay que descui-

dar, por las posibles repercusiones que el tema puede tener en la sociedad.

A lo largo de sus páginas los diferentes autores irán desgranando, de forma lógica, interesante y coherente los principales y diferentes aspectos que afectan a la 7.<sup>a</sup> Conferencia de Revisión de la Convención de Armas Biológicas, celebrada en esos mismos días en la ciudad de Ginebra, motivo claro de celebración del Seminario.

Han hecho, todos, un gran esfuerzo en analizar, y luego responder con claridad y solvencia, cada una de las cuestiones suscitadas en el referido Seminario.

Al establecer la seguridad, no hay que pararse en los aspectos clásicos por conocidos, sino que hay que tratar de poner el foco en los que podemos llamar riesgos emergentes, que presentan nuevos escenarios.

Este trabajo, en definitiva, de carácter puramente académico, tiene por tanto, como objetivo el reunir las ideas que aportan este grupo de profesionales y el estimular la reflexión necesaria sobre temas, que aunque a veces lejanos, pueden estar presentes en nuestro quehacer diario, y no sólo en nuestra sociedad española, sino en el conjunto del entorno internacional.

Finalmente, sólo me queda agradecerles su trabajo y felicitar a los directores del Seminario por su contribución, mediante esta publicación a la divulgación de parte de la cultura jurídica que, en parte, mantiene lazos de relación entre la sociedad civil y la militar, tan necesaria hoy en día para integrar la Cultura de Defensa, tal y como exigen, por otro lado, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto núm. 96/2009, de 6 de febrero, que representan los principios éticos y las reglas de comportamiento que deben guiar en todo momento a los militares españoles. Este código de conducta es el adecuado a su misión de servicio a la sociedad y a los cambios profundos vividos en España y en todo el mundo.

## INTRODUCCIÓN

ANTONIO GUTIÉRREZ DE LA PEÑA

*General Consejero Togado  
Presidente del Tribunal Militar Central*

Con el transcurso de los años, el hombre ha avanzado tecnológicamente y ha ido realizando descubrimientos asombrosos, ha estudiado en profundidad la realidad de las cosas y ha conseguido maravillosos resultados. De hecho, el ser humano es el único ser racional sobre este planeta.

Todos los días vivimos una realidad más fácil y cómoda, acortamos las distancias y nos colocamos en un mundo más «civilizado». Todo parece estar bien, pero también es cierto, y lo sabemos, que el hombre ha hecho de la Tierra un mundo de muerte y de miedo, de violencia y de terror, que todas estas investigaciones y resultados tecnológicos no sólo se preocupan por mejorar el bienestar social entre las naciones y el progreso mundial e individual de las personas. Resulta increíble que, después de todo, la humanidad esté buscando su propia destrucción.

Dentro de los avances tecnológicos, la biotecnología hubiera supuesto la consecución de grandes beneficios para la humanidad, pero esta ciencia ha sido utilizada también para crear una de las armas más terribles: el arma biológica.

El empleo de agentes productores de enfermedades (bacterias, virus, etc.), como arma en un conflicto militar, se remonta muy lejos en la historia de la humanidad. El primer caso conocido ocurrió en el sitio de Caffa (en Ucrania), cuando las huestes mongolas lanzaron cadáveres infectados de plaga por encima de los muros de la ciudad defendida por ejércitos genoveses. Esta acción puso en evidencia ya desde entonces, el carácter incontrolable de este tipo de instrumento de guerra, ya que a su regreso a Europa, los barcos

genoveses transportaron el bacilo que desencadenó la tristemente célebre epidemia de la Muerte Negra en ese continente.

Conocido es también el hecho de ciertas tribus indígenas sudamericanas, de emplear flechas de técnica neolítica emponzoñadas con curare y toxinas procedentes de animales anfibios; la historia militar, por su parte, recoge la existencia de tácticas de contaminación del agua potable y los víveres del enemigo utilizando animales muertos, y registra tentativas de propagación entre el ejército adversario o la población hostil, de enfermedades como la peste bubónica o la viruela, mediante cadáveres u objetos infectados.

La producción y empleo a gran escala de armas químicas llegó a su punto culminante con la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Por lo que respecta a las armas biológicas, el desarrollo de programas de producción y, en ciertos casos, su utilización efectiva, comenzaron en los años inmediatamente anteriores a la Segunda Gran Guerra (1939-1945), y finalmente, las armas bioquímicas se emplearon también en conflictos posteriores como el de Vietnam (1964-1975) o en la Primera Guerra del Golfo (1991).

Desde hace algunas décadas nos encontramos ante un nuevo estado de cosas. El empleo, o la amenaza de empleo, de agentes biológicos, acompañados o no de otros de carácter químico, se produce con mayor frecuencia en forma de bioterrorismo, como manifestación del denominado terrorismo asimétrico. Este concepto de bioterrorismo ha venido a sustituir al más tradicional de guerra bioquímica por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque las grandes potencias han renunciado al empleo de las armas bioquímicas, y luego, porque los agentes biológicos y químicos están también al alcance de grupos no gubernamentales.

Recordando a Clausewitz, conviene señalar que la agresión bioterrorista, como toda forma de ataque a un Estado, no es un acto aislado, sino que forma parte de un plan y tiende a proyectarse en el tiempo. Esta dimensión temporal se hace más evidente cuando se emplean armas biológicas, pues mientras los agentes químicos son inanimados, los vivos pueden ser contagiosos, reproducirse y hacerse más peligrosos con el paso del tiempo.

La importancia y urgencia de establecer, a través de medidas efectivas, la posibilidad del uso de armas de destrucción masiva

tan peligrosas como las armas biológicas, llevó a que el 10 de abril de 1972 se firmara la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción*, realizada bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas y que entró en vigor el 26 de marzo de 1975.

Esta Convención sobre prohibición de armas biológicas y bacteriológicas quiso ser un primer paso hacia la adopción de medidas efectivas que condujeran también a la prohibición y destrucción de las armas químicas, y los esfuerzos de las Naciones Unidas tuvieron como resultado, después de una negociación tan prolongada como difícil, la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Prohibición, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción*, abierta a la firma el 13 de enero de 1993 y en vigor desde el 29 de abril de 1997.

Fruto del III Seminario Internacional sobre Bioseguridad, promovido por la Universidad de Granada, y que tuvo lugar en el mes de octubre de 2011, es el presente libro *Bioseguridad, Derecho y Defensa* donde buena parte de las ponencias que en aquel Seminario se expusieron, se contienen aquí resumidas. Todas ellas, con el nexo en común de la bioseguridad y el derecho, responden a distintos aspectos del problema, desde el tratamiento de las armas biológicas como nuevas amenazas a la bioseguridad y la amenaza bioterrorista procedente del yihadismo, hasta el estado de derecho en situaciones de emergencia y frente al respeto al derecho internacional humanitario, pasando por temas relacionados con la defensa biológica en el siglo actual, democracia interna y seguridad internacional y las connotaciones morales de la acción terrorista, así como la consideración de Europol, como Cuerpo de Seguridad de la Unión Europea, y las posiciones de ésta y de la OTAN ante la amenaza biológica, constituyendo todas ellas un buen punto de partida para adentrarnos en la problemática del tema y percibir la amenaza que para la seguridad internacional, supone.

Esta amenaza es percibida como real y cercana, tanto por la ONU como por la práctica totalidad de documentos estratégicos nacionales e internacionales de nuestro entorno jurídico, y no cabe duda de que se realizan serios esfuerzos en el ámbito de la

prevención normativa que han cristalizado en diversos convenios de ámbito prácticamente mundial, reafirmados y completados por resoluciones enérgicas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y, sin embargo, el riesgo no consigue eliminarse.

El presupuesto indispensable para desactivar la amenaza bioterrorista es la efectiva eliminación de las armas bioquímicas, lo que, a su vez, requiere la universalización de los Convenios sobre prohibición de las armas biológicas y las armas químicas; la implantación de mecanismos efectivos de verificación del cumplimiento de dichos tratados, que faltan en el caso de las armas biológicas; y la decidida adopción de medidas nacionales de implementación en todos los Estados parte. No bastará con ello, pues tratándose en muchos casos de sustancias o materiales de doble uso, el control del tráfico nacional e internacional de dichos elementos y de su empleo real resulta indispensable.

Las dificultades son grandes y el marco jurídico insuficiente. Sólo un compromiso efectivo de la comunidad internacional, como tal, y de los Estados y demás sujetos y actores internacionales puede producir avances serios en la dirección deseada. La pregunta es si seremos capaces de hacerlo.

En definitiva, y empleando las palabras del General y Magistrado Javier Sánchez del Río, «nos hemos esforzado por enseñar las normas que penosa y lentamente hemos llegado a producir. Debemos incidir una y otra vez en la misma idea. Pero habrá que hacer más, algo más. Quizás sea el momento de pedir a gritos la paz, oportuna e inoportunamente, y tratar de conseguir que todos los pueblos se unan frente a quienes *inventan* la guerra».

## RETOS DE LA SÉPTIMA CONFERENCIA DE REVISIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE ARMAS BIOLÓGICAS

JAVIER GIL CATALINA

*Embajador de España ante la Conferencia  
de Desarme en Naciones Unidas, Ginebra, Suiza*

Como dice el Profesor Jonathan B. Tucker, un académico especializado en asuntos internacionales de Paz y Seguridad, las conferencias de revisión de la Convención de Armas Biológicas suelen ser «acontecimientos de perfil bajo»<sup>1</sup>.

Esto no quiere decir que lo que en ellas se negocia no sea «importante». Todo paso adelante, por modesto que sea, en la erradicación de las armas biológicas es esencial. La amenaza que plantea su existencia es muy grave. No en vano las armas biológicas son consideradas armas de destrucción masiva. Por si fuera poco, son mucho más baratas de fabricar, y por tanto más accesibles que las nucleares.

El Profesor Patrick Berche, de la Facultad de Medicina París-Descartes, concluye un libro que dedica a la historia secreta de las guerras biológicas, con la siguiente advertencia:

Como el mito del Dr. Frankenstein, destruido por el monstruo que había creado a partir de trozos de cadáveres, es posible que tengamos un día que combatir gérmenes desconocidos que habremos creado nosotros mismos. Vamos a tener que vivir con esas amenazas permanentes<sup>2</sup>.

Los oyentes me disculparán que no me limite a describir la agenda de la próxima Conferencia de Revisión, que me tome la

1. Jonathan B. TUCKER. «Is Washington prepared to lead at the BWC Review Conference?» <http://www.armscontrol.org/print/4641>

2. Patrick BERCHE: «L'Histoire secrète des guerres biologiques». Ed. Robert Laffont S.A., Paris 2009, pág 292.

libertad de situarla en su contexto. Con ello quiero subrayar el contraste entre la magnitud de la amenaza que representan las armas biológicas hoy y las limitaciones de las respuestas de los Estados, inmersos en una sociedad internacional muy compleja, en la que las soluciones a problemas colectivos acuciantes se abordan necesariamente desde el prisma de la soberanía, del interés nacional exclusivo y, por qué no decirlo, también desde la profunda desconfianza.

Hace pocos días un periódico norteamericano en su edición internacional<sup>3</sup> informaba de que unos investigadores han reconstruido el ADN del microbio que causó la Peste Negra, la pandemia que exterminó entre el 30 y el 60% de la población europea entre 1348 y 1350, una de las epidemias más mortíferas de la historia de la humanidad. Un equipo de científicos canadienses y alemanes recogió muestras de los restos de la dentadura de cuatro víctimas de las 2400 que fueron enterradas en el cementerio de East Smithfield, junto a la Torre de Londres. «Con el genoma completo a su disposición», dice el periódico, «los investigadores esperan poder recrear el microbio para comprender qué es lo que hizo que la Peste Negra fuera tan letal».

No cabe dudar de que los investigadores canadienses y alemanes desarrollarán su trabajo dentro de los márgenes de la bioética y adoptando todas las precauciones necesarias. Sin embargo, la «recreación» de un microbio de estas características es una actividad de riesgo.

Pensemos que no se trata de la primera vez que se «resucita» un agente patógeno mortífero, célebre por haber provocado una pandemia histórica. En octubre 2005 se sintetizó el virus H1N1 de la famosa «gripe española» de 1918.

En un informe al Secretario General de las NN.UU. sobre «Amenazas, Desafíos y Cambio», que data de 2004<sup>4</sup>, se describen

3. «Researches reconstruct full genome of the plague» International Herald Tribune, 13 octubre 2011.

4. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges & Change (A/59/565), transmitido por nota del Secretario General de NU, de 2 de diciembre de 2004.

sucintamente los problemas que plantean las investigaciones de esta índole:

115. Mientras el rápido crecimiento y los avances científicos en el sector de la biotecnología ofrecen perspectivas de prevención y cura para muchas enfermedades, también incrementan las oportunidades para el desarrollo de nuevas enfermedades mortales. Avances espectaculares en la tecnología del ADN recombinante y en la manipulación genética directa, levantan el espectro de «microbios de diseño», que pueden desarrollarse para reconstruir enfermedades erradicadas y para hacerlos resistentes a las vacunas, a los antibióticos y a otros tratamientos existentes. Hay incontables instalaciones de fermentación, médicas y de investigación equipadas para producir agentes biológicos. Entretanto, la toxina biológica ricina ha aparecido en diversos laboratorios terroristas. A diferencia del ántrax, que puede tratarse con antibióticos, la ricina no tiene antídoto y es mortal para el ser humano en cantidades más pequeñas que una cabeza de alfiler. El uso de materiales similares para provocar deliberadamente brotes de enfermedades infecciosas podría causar la misma, si no mayor, mortalidad que una detonación nuclear. Poniéndose en lo peor, un ataque que utilizara sólo un gramo de viruela como arma biológica podría producir entre 100.000 y 1.000.000 de muertos.

Repito que es indiscutible que las intenciones de los científicos alemanes y canadienses en el caso que he citado son las mejores y el peligro de que sus conocimientos se utilicen para mal es remoto. Además, dicho sea de paso, hoy las mayores amenazas parecen centrarse en otros gérmenes y toxinas.

Sin embargo, la noticia periodística llama la atención, y por eso la utilizo como ejemplo.

En primer lugar, porque el bacilo de la peste, la *Yersinia Pestis*, ha sido, por su capacidad de causar grandes epidemias con alta mortandad, uno de los agentes que ha retenido siempre la atención de los responsables de los programas de fabricación de armas biológicas. Fue utilizada, por ejemplo, en diversas oportunidades por los japoneses en China durante la Segunda Guerra Mundial. Fue «arma favorita» del Dr. Shiro Ishii, Jefe de la tristemente célebre unidad 731, que, entre otras muchas atrocidades, fabricó bombas de porcelana que contenían 30.000 pulgas contaminadas

con la bacteria<sup>5</sup>. Como es sabido, la peste se transmite al hombre por la picadura de estos insectos. En el ciclo de la enfermedad la rata negra, que también criaba en grandes cantidades el Dr. Ishii, desempeña un papel primordial.

En segundo lugar, la noticia llama la atención, si se quiere, de manera anecdótica, porque la Peste Negra es uno de los episodios históricos que más han marcado la conciencia histórica de los europeos, pero, sobre todo, porque, según sostienen algunos historiadores, en el origen de la expansión de la Peste Negra en Europa hay un acto de guerra biológica<sup>6</sup>. No se trató, evidentemente, de la única vía de contagio de una epidemia de peste que se había declarado en China, pero, en 1346, la enfermedad que traían las caravanas de Oriente se extendió entre las tropas tártaras que sitiaban la ciudad de Kaffa, un enclave comercial genovés en la Península de Crimea, a orillas del Mar Negro. Los asediados deciden entonces catapultar cadáveres de apestados por encima de las murallas de la ciudad cercada. La peste se desencadena entre los genoveses «contaminados por las pulgas de los cuerpos aún calientes»<sup>7</sup>. Algunos genoveses que huyen de Kaffa por barco llevan consigo la peste a Sicilia. La epidemia se extiende por toda la cuenca mediterránea y por todo el continente europeo.

La guerra biológica, entendida como la tentativa de transmitir deliberadamente al enemigo enfermedades graves, es, como vemos, tan vieja como la humanidad. Sin embargo, el progreso científico y tecnológico la ha vuelto cada vez más temible.

Hoy una de las mayores amenazas que se plantean en este ámbito es, sin duda, la utilización de agentes biológicos por grupos terroristas, en especial tras el envío de cartas contaminadas con esporas del ántrax después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En el artículo que he citado antes, el Prof. Tucker precisa que «otra posibilidad preocupante es que Estados que se mantienen al margen de la legalidad internacional, grupos terroristas con los

5. Patrick BERCHE «L'Histoire secrète des guerres biologiques», Ed. Robert Laffont, Paris, 2009, pág. 95.

6. Cfr. Patrick BERCHE, op. cit, pág. 10.

7. BERCHE, op.cit. pág. 10.

conocimientos adecuados y «biohackers» malintencionados puedan explotar los avances recientes en las ciencias de la vida (life sciences), tales como la capacidad de sintetizar virus mortíferos partiendo de cero, para causar estragos a gran escala»<sup>8</sup>.

El principal instrumento de que se ha dotado la comunidad internacional para luchar contra estas amenazas es la Convención sobre Armas Biológicas que se firmó en 1972 y entró en vigor en 1975.

La coyuntura internacional era favorable para la adopción de un texto cuyo preámbulo considera que el uso de tales «métodos repugnaría a la conciencia de la humanidad». En 1969, el Presidente Nixon había anunciado que los EE.UU. renunciaban unilateralmente a las armas biológicas. La Unión Soviética se veía, por tanto, obligada moralmente a negociar su prohibición, aunque, como Rusia reconoció en 1992, la URSS nunca cumplió con las obligaciones que le imponía la Convención y no destruyó los depósitos que tenía de estas armas.

En efecto, como suele repetirse, la Convención fue el primer acuerdo internacional que prohibía toda una clase de armas, cosa que no sucede en materia nuclear, a pesar de la posición –oportunista o sincera– de muchos Estados en favor de la eliminación total de las armas nucleares. Ahí está, por ejemplo, el muy reciente debate en las páginas de la revista *Foreign Affairs* entre los partidarios de la opción llamada «global zero» y los que siguen manteniendo la utilidad disuasoria del arma nuclear<sup>9</sup>. Hoy, por el contrario, nadie medianamente responsable tendría el atrevimiento de defender las armas biológicas.

La Convención prohíbe el desarrollo, producción, almacenamiento o la adquisición o retención de agentes biológicos o tóxicos «de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos», así como «armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados» (Art. I). Su *empleo*

8. Jonathan B. TUCKER, op.cit.

9. *Foreign Affairs*, July/August 2011: «Can Disarmament Work ? Debating the benefits of Nuclear Weapons»

en la guerra estaba ya prohibido desde 1925 para los signatarios del Protocolo de Ginebra.

El Artículo III prohíbe el traspaso de unos y otros, agentes y armas, equipos y vectores.

Como señala Goldblat, «el rasgo más notable» de la Convención «es la obligación de desarmarse que asumen las partes: destruir o desviar hacia fines pacíficos todos los agentes biológicos y toxinas, armas, equipos y vectores»<sup>10</sup>. El desarme debía producirse en el plazo de 9 meses desde la entrada en vigor de la Convención (Art. II).

La Convención está redactada de forma que la prohibición cubre los avances científicos y tecnológicos, pero tiene una insuficiencia grave: la falta de un mecanismo de verificación y la ausencia de una estructura administrativa (una organización internacional como la AIEA en el ámbito nuclear) que pueda encargarse de las inspecciones para comprobar el grado de cumplimiento de las estipulaciones convencionales por los Estados Parte.

Otra debilidad del texto es sin duda la ambigüedad de la frontera entre usos «pacíficos» y usos «bélicos», lícitos unos y prohibidos los otros.

A la vista de estas insuficiencias, durante la década de 1990, se trabajó intensamente, sobre todo, en el ámbito de la verificación, para negociar un protocolo vinculante que mejorase la aplicación del Convenio. En 1994 se constituyó un Grupo ad hoc al efecto.

Seis años de trabajos pusieron de relieve profundos desacuerdos entre los Estados Parte<sup>11</sup>. Durante la Conferencia de Revisión de 2001, los EE.UU. pidieron formalmente que se revocara el mandato del Grupo ad hoc, con lo que se puso punto final a la negociación.

Al fracaso de las negociaciones subyace, como no podía ser de otra manera, un problema grave de confianza. Dos casos explican en parte por qué se impusieron los recelos y la desconfianza.

10. Jozef GOLDBLAT, «Armas Control. The New Guide to Negotiations and Agreements. SAGE Publications Ltd., Londres 2002, pág. 138.

11. GOLDBLAT (op.cit. págs 142-144) hace un buen resumen de los problemas que plantearon las negociaciones.

Irak, en primer lugar. Los inspectores de UNSCOM, en su informe final de 1996, describen la amplitud del programa de armas biológicas ofensivas de Saddam Hussein. Se averigua que el programa no podría haber tenido tanta amplitud sin que ciertas empresas occidentales (de Suiza y de Gran Bretaña, por ejemplo) le hubieran suministrado a Irak cultivos y equipos en grandes cantidades.

En segundo lugar, la URSS. Tras la llegada al poder de Boris Yeltsin, se fueron conociendo los detalles del programa ultrasecreto soviético llamado «Biopreparat», que se puso en marcha precisamente tras la firma del Convenio de Armas Biológicas en 1972. La gran innovación de Biopreparat es el desarrollo de nuevos patógenos por manipulación genética, incluida, dicho sea de paso, la *Yersinia Pestis*, de la que en 1984 se obtienen variedades resistentes a diez antibióticos, incluida la estreptomycin, el medicamento con el que se trata la peste desde 1948<sup>12</sup>. Biopreparat llegó a emplear directamente entre 25.000 y 40.000 personas<sup>13</sup>, lo que da una idea de lo descomunal del programa.

Todo esto quiere decir que, como Estado Parte de la Convención de Armas Biológicas, la URSS asumió unas obligaciones de las que hizo caso omiso desde el primer día, intensificando hasta el paroxismo las actividades prohibidas. ¿Por qué lo hizo? El Kremlin estaba persuadido de que los EE.UU. continuaban secretamente desarrollando armas biológicas ofensivas.

Por otro lado, las suspicacias entre países desarrollados y países en desarrollo contribuyeron también a hacer naufragar las negociaciones. El Art. X del Convenio reconoce el derecho de los Estados Parte a la transferencia de información científica y tecnológica «para la utilización con fines pacíficos de los agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas», evitando poner «obstáculos al desarrollo económico o tecnológico» de los Estados Parte. Ni que decir tiene que estamos hablando de información muy sensible y, como era de temer, no fue posible un acuerdo para

12. Sobre «Biopreparat» vid. BERCHE, op.cit. págs 161 a 195, de donde tomo los datos.

13. Id. pág. 178.

relajar, como proponían los países en desarrollo, los regímenes de control de estas exportaciones en los países desarrollados.

El fracaso de la negociación dio paso a una nueva manera de trabajar en la aplicación de la Convención. Es lo que se ha llamado los «procesos inter-sesiones». Es una manera modesta de abordar la cooperación entre los Estados Parte que, a pesar de no apuntar a las grandes metas, ha tenido la virtud de evitar que, tras el fracaso de 2011, el Convenio de Armas Biológicas quedara en papel mojado. Un experto en la materia (Piers Millett) señala que, comparado con lo que habría sido el paquete de medidas previsto en el fallido texto del protocolo de desarrollo de la Convención, «la mirada de pequeños logros conseguidos desde entonces quedan relativamente oscurecidos», pero la estrategia de pequeños pasos que se ha adoptado «describe un viaje que puede llevarnos a destinos sorprendentes»<sup>14</sup>.

Hasta ahora ha habido dos «procesos inter-sesiones». El primero culminó en la Sexta Conferencia de Revisión del Convenio, celebrada en 2006. El segundo acaba ahora, con la Séptima Conferencia, que se celebrará en diciembre.

Para quienes estén interesados en identificar todos y cada uno de los «pequeños pasos» a que se refiere Millett, recomiendo la lectura de una obra colectiva coordinada por el propio Sr. Millett, Jefe adjunto de la «ISU», la Unidad de Apoyo a la Aplicación de la Convención sobre Armas Biológicas, según sus siglas inglesas. Se titula «*Improving implementation of the Biological Weapons Convention. The 2007-2010 Intersessionnal Process*» y acaba de publicarse el mes pasado. El período examinado coincide con el de la existencia de la ISU, que empezó a trabajar a principios de 2007.

Hasta aquí, he intentado apuntar el alcance de la amenaza que plantean hoy, en la sociedad globalizada, las armas biológicas. He intentado describir brevemente las limitaciones de la respuesta del Derecho Internacional contemporáneo. Debo añadir ahora que los riesgos de extensión de enfermedades graves, incluida la

14. Piers MILLETT «Improving Implementation of the Biological Weapons Convention. The 2007-2010 Intersessionnal Process». UNIDIR, UNODA, UN Publications, Nueva York & Ginebra 2011.

amenaza de una pandemia, no se circunscriben, obviamente, al uso de armas biológicas.

El Embajador Grinius, que presidió en 2009 la Reunión de Estados Parte de la Convención, se refería al «espectro de bioriesgos», que va desde el brote natural de una enfermedad al uso deliberado de un arma biológica, pasando por un accidente, un acto de negligencia o un acto de vandalismo o sabotaje<sup>15</sup>. Durante el segundo período inter-sesiones se abordaron, aspectos de la «bioseguridad» (entendida como *biosecurity* y como *biosafety*). También se discutió la necesidad de una estrecha colaboración no sólo intergubernamental, sino también con organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Mundial para la Salud Animal, o la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), o la misma INTERPOL y otros actores, tales como instituciones académicas.

Teniendo en mente lo que llevo dicho hasta ahora, estamos en mejores condiciones de entender qué es lo que está en juego en la próxima Conferencia de Revisión y cuáles son las expectativas sobre sus resultados.

La Conferencia de Revisión ha venido preparándose desde 2010 en varios seminarios (llamados «*informal workshops*») que han ido celebrándose en diversos lugares (Wilton Park, Pekín, Montreux, Berlín, Manila o Clingendael/Wassenaar). En ellos se ha ido identificando los asuntos que han de abordarse en la Conferencia de Revisión.

Fiel a una práctica que sigue desde la Cuarta Conferencia de Revisión (1996), la Universidad de Bradford ha publicado el mes pasado un análisis de las perspectivas de la Séptima Conferencia, incluyendo propuestas de decisiones. Se trata de una obra colectiva de más de 350 páginas bajo el título «*Strengthening the Biological Weapons Convention. Key points for the Seventh Review Conference*»<sup>16</sup>.

15. Marius GRINIUS: «Adressing the Spectrum of Biorisks», apud. Piers Millett, op.cit., págs 177-189.

16. «Strengthening the Biological Weapons Convention. Key points for the Seventh Review Conference». Editors, Grahams. Pearson, Nicholas A. Sims & Malcolm R. Dando. September 2011, Division of Peace Studies, University of Bradford, UK, <http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc>

En esta publicación, en los informes de los Seminarios informales que pueden consultarse, en su mayoría, en la página web de la Convención sobre Armas Biológicas<sup>17</sup>— o en artículos académicos como el citado antes de Jonathan B. Tucker, se han identificado ya los principales temas que van a discutirse en Ginebra, en diciembre.

Creo que, por puro afán taxonómico, se puede intentar clasificar los citados temas en dos grupos. Por un lado estarían las cuestiones de procedimiento y de organización y, por otro, los asuntos relativos al cumplimiento de la Convención y la cooperación entre los Estados Parte.

En el primer grupo de temas incluiría: la futura articulación del proceso inter-sesiones, el futuro de la Unidad de Apoyo (ISU) el régimen medidas de creación de confianza (*confidence-building measures*) e, incluso, la universalización de la Convención.

En el segundo grupo figuraría la revisión de los avances científicos y tecnológicos, la cooperación según el Art. X y los asuntos relativos al cumplimiento y su verificación.

Por supuesto, los temas de uno y otro grupo se imbrican y se interrelacionan: por ejemplo, la revisión de los avances científicos y tecnológicos con el futuro del proceso inter-sesiones, o las medidas de confianza y las cuestiones relativas al cumplimiento del Tratado.

Entre los temas de organización, yo destacaría las decisiones que hay que tomar sobre el *futuro de la Unidad de Apoyo (ISU)*. Creada en 2007, cuenta únicamente con un equipo de tres personas. La Conferencia de Revisión debe decidir si le renueva el mandato —lo que parece seguro— y si amplía su plantilla a 6 ó 7 personas como considera necesario el Informe de la Universidad de Bradford<sup>18</sup>.

En lo que respecta a la *universalización de la Convención*, los esfuerzos deberán continuar y la Conferencia decidirá cómo. Las gestiones de los Estados Miembros de la Unión Europea en aplicación de la Acción Común de Apoyo de la Convención han conseguido la adhesión de 8 nuevos Estados Parte. La Convención tiene ahora 165, una veintena menos que la Convención de Armas Químicas o el Tratado de No Proliferación Nuclear. Sin embargo,

17. <http://www.unog.ch>, Disarmament, The Biological Weapons Convention, 7<sup>th</sup> Review Conference.

18. Op.cit. pág. 7.

la Convención tiene ya casi una treintena más de Estados Parte que el Protocolo de Ginebra de 1925, cuya importancia no hay que subestimar porque prohíbe el *uso* de las armas biológicas.

La Conferencia decidirá también sobre la revisión del régimen de *medidas de confianza*, que consiste en declaraciones que presentan anualmente los Estados respondiendo a unas preguntas y con un formato previamente fijados. El régimen actual data de 1991 y no ha cambiado desde entonces. Se trata simplemente de actualizar los formularios que envían los Estados Parte. El Tratado no impone a las partes ninguna obligación jurídica de suministrar esta información. No se pretende ahora hacer obligatorias estas declaraciones. Más modestamente, parece que habrá acuerdo en simplificar los formularios y crear una versión electrónica, todo ello con el fin de aumentar el número de Estados Parte que formulan estas declaraciones (43% en 2010, únicamente). Algo más ambiciosa parece la idea de que las Partes se comprometan a estudiar durante el próximo período inter-sesiones propuestas para aumentar la transparencia de las medidas de confianza

Y hablando del próximo «proceso inter-sesiones», la Conferencia examinará el modo de mejorar los métodos de trabajo utilizados hasta ahora. Hay satisfacción general por la manera en que se han desarrollado los últimos años, pero las reuniones han girado en torno a las mismas cuestiones: la aplicación nacional que de la Convención han hecho los Estados Parte y sobre las medidas voluntarias para prevenir el bioterrorismo. Como dice Tucker, el proceso inter-sesiones «ha alcanzado el final de su vida útil»<sup>19</sup>.

En el Seminario de Manila se presentó una propuesta para la creación de «grupos permanentes de trabajo» en tres áreas: aplicación del Convenio por cada Estado Parte, cooperación internacional y armas científicas y tecnológicas, incluidas las cuestiones de doble uso<sup>20</sup>.

19. Op. cit.

20. «Regional Workshop on Preparations for the Seventh Review Conference of the BWC. Vice-Chair's Summary, 30 June - 1<sup>st</sup> July 2011, the New World Hotel, Makati city, The Philippines.» <http://www.unog.ch>, Disarmament, The Biological Weapons Convention, 7<sup>th</sup> Review Conference, Manila BWC Conference 2011 Vid. CUADRADO

Se trata, como se ve, de las tres cuestiones que incluí en el segundo grupo de temas a tratar en la Conferencia: los asuntos relativos al cumplimiento de la Convención y la cooperación entre los Estados Parte.

Estas tres cuestiones, de admitirse la propuesta, se convertirían en el centro de atención del próximo proceso inter-sesiones.

En primer lugar, los *avances científicos y tecnológicos*. En el sistema actual la única información que se suministra es un documento que se presenta a cada Conferencia de Revisión, sin que haya ocasión de discutirlo o tenerlo en cuenta. Ahora se crearía un grupo de expertos abierto a todos los Estados Partes que informarían en la reunión anual sobre el tema que ésta haya decidido previamente.

El «*Briefing Book*» de la Universidad de Bradford sugiere que el tema del primer año sea la *biología sintética*<sup>21</sup>.

En lo relativo al *cumplimiento de la Convención por los Estados Parte*, las cosas se complican. ¿Puede constituir el grupo de trabajo propuesto el embrión de un sistema de verificación del Tratado? Es demasiado pedir, me parece. Ahora bien, no me cabe la menor duda de que cualquier acuerdo al que se llegara en el seno de este grupo podría ser uno de esos «destinos sorprendentes» de Piers Millett a los que nos llevaría la «estrategia de pequeños pasos» de los procesos inter-sesiones.

Los profesores de Bradford autores del «*Briefing Book*», sin embargo, ven con bastante claridad la labor que podría desempeñar este grupo de trabajo permanente: el grupo «podría considerar a través de una discusión conceptual qué medidas demostrarían el cumplimiento y cómo se podría aclarar cualquier interrogante relativo al cumplimiento de la Convención. Podría anticipar ventajosamente qué tipo de régimen de aplicación podría tener la Convención dentro de una década más o menos.»<sup>22</sup>

---

RUIZ, M.<sup>a</sup> A., «Tecnología y material de doble uso: regulación española y europea», en *Las armas biológicas. Aspectos legales*, Granada, 2011, págs. 77 y ss.

21. «Achieving Realistic Outcomes for the Review Conference» Pearson, Sims & Dando. University of Bradford, op. cit. pág. 7. Cfr. Cuadrado Ruiz, M.<sup>a</sup> A., *Las armas biológicas. Aspectos legales*, 2011, págs. 26 y ss.

22. «Achieving Realistic Outcomes for the Review Conference» Pearson, Sims & Dando. University of Bradford, op. cit. pág. 8.

Por último, es quizá en el *ámbito de la cooperación del Artículo X* donde posiblemente estén más alejadas las posiciones.

Miembros del Movimiento No Alineado (es revelador, por cierto, que sigan usándose estas viejas denominaciones), como Cuba, Irán y Pakistán, llevan mucho tiempo pidiendo el desmantelamiento de los controles a la exportación de biotecnologías de doble uso, a lo que se niegan los países occidentales (incluidos en el «Grupo Australia»). Cuba ha llegado a proponer en 2009 la creación de un «comité de cooperación» para autorizar las transferencias de tecnología. A lo más que podrían llegar los países del «Grupo Australia» sería a aceptar que la ISU se encargara de establecer un mecanismo de «clearing house» para ajustar las ofertas y las necesidades.

Esto es, a grandes rasgos y seguramente con algún olvido, lo que se puede esperar de la Conferencia de Revisión, salvo novedades que surjan en el mes largo que queda para que comiencen las sesiones. Prever el futuro es imposible, de forma que habrá que esperar a diciembre si queremos saber con certeza los resultados de la Conferencia.

El Embajador van den Ijssel, que la presidirá, ha dicho que se plantea los trabajos de la Conferencia con «ambición», pero también con «realismo». El aborrecimiento de las armas biológicas y la alarma que nos produce la posibilidad de su empleo, nos podrían impulsar a replicarle con la famosa consigna de mayo del 68: «seamos realistas, pidamos lo imposible».

Y, o mucho me equivoco o «lo imposible» es que en esta Conferencia se apruebe un sólido régimen de verificación dotado de un mecanismo institucional operativo.

Pero si nos dejamos llevar de este impulso estaríamos cometiendo un grave error. Pedir lo imposible conduce inevitablemente a la frustración y, a más largo plazo, puede fomentar actitudes pasivas, desengañadas y hasta cínicas. Estas actitudes son el mayor peligro de quienes trabajan en el ámbito multilateral del control de armamentos, la lucha contra la proliferación y el desarme, un mundo de pasos muy pequeños y movimientos muy lentos que exige de los negociadores gran perseverancia, ecuanimidad y, sobre todo, mucha, mucha paciencia.



## LAS CONNOTACIONES MORALES DE LA ACCIÓN TERRORISTA

ARMANDO SEGURA NAYA

*Profesor Emérito de la Universidad de Granada*

Nadie es terrorista por razones meramente individuales <sup>1</sup>. Estas, si existen, no forman parte de la esencia del grupo, si existen, son contingencias adheridas. El resentimiento o la venganza pueden jugar el papel de motivación intencional subjetiva, pero lo determinante es un ideal objetivo cuya realización requerirá unos medios específicos. Ese ideal deberá ser interiorizado y eleva las motivaciones individuales a un plano universal, susceptible de autolegitimación. La objetividad significa aquí que el ideal es un objeto moral determinado que, por su mismo valor, cobra el nivel de objetivo.

Situación paradójica, estructuralmente análoga, a la del personal de las Fuerzas de Seguridad del Estado cuya personalidad, deriva de su legitimidad. El tema de la legitimidad, es, desde luego, fundamental y decisivo, desde el punto de vista jurídico. Desde la perspectiva moral, de nuestro discurso es metódicamente, colateral y queda presente en segundo plano.

El grupo se organiza como toda asociación humana, por un fin, pero los métodos para obtener tal objetivo se convierten en el objeto al que se dirige la intencionalidad del colectivo como persona moral. El engarce individuo-fin, aunque es común a todo grupo humano, resulta, por la misma naturaleza del método, el terror, definitorio de la organización terrorista.

1. El último caso del asesino de Oslo es significativo. Consciente de que no tiene sentido el terrorismo individual, movido por razones meramente personales, se erige en representante de una comunidad virtual de ultraderecha.

¿Cómo entra el método en la definición como nota esencial? Porque el terror genera un marco de absoluto incondicionado. El terror absoluto hace absoluto el objetivo y los contenidos de este quedan distorsionados y convertido en algo distinto de lo que significarían sin la coloración del terror. Por su absolutez el terror lleva consigo «la furia del desaparecer»<sup>2</sup>.

Los métodos utilizados tienen la inquietante esencia de no tener virtualmente ningún límite. La finalidad de destruir al enemigo por el terror, puede incluir desde el acoso hasta el envenenamiento colectivo o el exterminio físico de poblaciones enteras. El «enemigo» no son en realidad las personas físicas sino personas morales y jurídicas, Estados o sistemas de Estados, clases sociales<sup>3</sup> o estatus que incorporan ideologías opuestas. Esto explica que los responsables de docenas de asesinatos no se sientan culpables ante las víctimas. El odio no va con ellas, sólo y exclusivamente, contra el Estado o sistema establecido. Las víctimas no tienen por qué ser representativas de nada, pues el objetivo de la acción es producir terror, para lo que son válidos todos los medios: incendios, sabotajes. Los que sucumben a su acción son efectos indirectos, accidentes, medios, y los crímenes son siempre, percibidos como acciones contra el Estado y a favor de un Orden nuevo, otro Estado, una expansión religiosa violenta, una independencia<sup>4</sup>. Se trata de una guerra entre dos fuerzas armadas; por eso casi siempre, el grupo recaba un trato jurídico de igualdad y un reconocimiento internacional o por lo menos, una neutralidad.

La organización ofrece un paquete instrumental que hay que tomar o dejar entero pero que no permite modificaciones. Es la verdad absoluta del objetivo, la que genera un método absoluto que exige aterrorizar y el mismo terror debe legitimarse circularmente,

2. HEGEL, G.W.F.: *Fenomenología del Espíritu*, págs. 346-348: FCE, México, 1966. Hegel explica, erróneamente, el terror como la sustancia de la libertad absoluta. En la realidad histórica del terrorismo, no es la libertad el fin sino un ideal, una verdad absoluta, un objetivo, el poder.

3. Se cita este concepto a título histórico. No existe hoy un terrorismo de clase, salvo en contados países de Latinoamérica.

4. «Una gran figura que camina, aplasta muchas flores inocentes» escribe Hegel, «Lecciones de Filosofía de la Historia» pág. 97: Revista de Occidente, Madrid, 1974.

por la verdad absoluta. Los individuos saben que deben obedecer a ciegas porque lo requiere la incondicionalidad de su objetivo y de sus métodos. Los «pequeños detalles», extorsión, secuestros, tortura, muerte, son, a su juicio, aspectos moralmente irrelevantes.

Cuando se agrega al grupo, el individuo debe hacerse una gran violencia moral por dos razones: renuncia a su conciencia moral en favor de la conciencia moral del grupo y debe violentar su sensibilidad y sus hábitos morales normales, que le señalan que hay cosas que no se deben hacer, que, incluso, son monstruosas.

Únicamente, cabe un motivo correcto de disidencia, si los individuos perciben que el fin último del grupo se distorsiona o cambia esencialmente. Entonces, la conciencia moral individual recupera el dominio de sí.

Esta somera descripción nos permite señalar:

El fin último es totalizador, una verdad suprema ante la que la conciencia particular del individuo debe doblarse, alienarse.

La extremosidad y/o crueldad de los métodos se deducen de la idea absoluta de verdad y justicia al que sirven.

Se sobreentiende que el Estado de Derecho, fruto de la decadencia social de Occidente, carece de valor alguno<sup>5</sup>.

La analogía de estructura, dinámica y funcional, permite una familiaridad entre grupos por muy distantes que estén entre sí o por seguir ideales aparentemente, diferentes y hasta contradictorios. El denominador común es que comparten la misma idea de verdad absoluta. La estructura del concepto es más fuerte que el concepto mismo; une más que las diferencias de matiz ideológico<sup>6</sup>.

La conciencia individual se aliena en la conciencia del grupo y la personalidad moral de éste, sustituye a la persona física que se convierte en mero instrumento del grupo y no sólo del grupo sino de su propia idea del grupo.

5. Allí donde se da el terrorismo, no cabe el Estado de Derecho: Medio Oriente, guerrillas latinoamericanas y en algún caso, las guerrillas africanas que en demasiadas ocasiones, son simples bandas de delincuentes comunes. REINARES, FERNANDO, *Terrorismo global*, págs. 170-171: Taurus, Madrid, 2003.

6. De hecho, comparten campos de entrenamiento, en Argelia, Yemen, Venezuela, etc. ADRIANO CALLE para Infosurhoy.com 01/02/2010.

En conclusión, podemos afirmar que la inmoralidad fundamental del terrorismo consiste inicialmente en la renuncia a los derechos de la propia conciencia individual lo que se hace posible por el atractivo seductor que supone la oferta ideológica de realizar la verdad y la justicia absoluta en la tierra.

### ¿ACASO NO EXISTE LA VERDAD ABSOLUTA?

Las conclusiones a las que nos ha llevado la observación fenomenológica de la formación del grupo terrorista en general, plantean la dificultad de poner en tela de juicio el concepto mismo de verdad y por tanto, el riesgo de aproximarse al relativismo y escepticismo.

El error de la noción de verdad absoluta, que constituye la esencia del terrorismo, es que no es suficientemente absoluta.

En efecto, la verdad y sus sinónimos: justicia, igualdad, etc. ante cuyo altar se sacrifica la propia vida pasando por encima, incluso de la vida de los demás, reducen la verdad, propiedad transcendental de todo ente<sup>7</sup>, al *verum*, es decir al objeto de conocimiento prescindiendo del *bonum* sin el cual la verdad es una abstracción y resulta falsa. Lo verdadero no puede ser separado de lo bueno que tiende fundamentalmente en el fin y en los medios a dar vida, no a quitarla. En otro contexto, la justicia sin misericordia y la verdad sin generosidad se autodestruyen.

Por eso, podemos defender que existe una verdad absoluta y a la vez que el concepto absoluto de verdad que alimenta el terrorismo no es suficientemente absoluto porque excluye la bondad que promueve la vida en todas direcciones.

### PERFILANDO UNA DEFINICIÓN

El *objetivo* de este trabajo es investigar la responsabilidad moral de la acción terrorista. Dejando a un lado los actos individuales sin conexión con grupos organizados, nos interesa aclarar cuáles son los sujetos de dicha responsabilidad y en qué medida reside en el agente colectivo y en los miembros que componen el grupo.

7. En la terminología tradicional de la Escolástica.

Una *observación* de la dinámica de los grupos terroristas de cualquier ideología, permite establecer que, en todos ellos, existe un denominador común estructural: la justificación de la moralidad de sus acciones en base a una concepción ideológica o religiosa que se identifica con la obtención del poder por la violencia<sup>8</sup>. Esto significa que la acción terrorista siempre tiene fines políticos, consistentes, en último término, en la ocupación del territorio, mediante una labor previa de control gradual del territorio «enemigo» y/o de los resortes del poder. Tras el éxito de la ocupación se establece otro Estado sobre nuevas bases.

Los *métodos* son también comunes: aterrorizar a la población, amedrentar a los gobernantes, preparando el clima social para una definitiva conquista por grupos armados<sup>9</sup>.

Esta perspectiva indica, por otra parte, que la conciencia individual, personal, se somete al grupo o sistema de grupos en función de la consecución de esa finalidad próxima en vistas a la finalidad última que tiende a realizar, de una vez por todas, la justicia en la tierra, a través de estructuras de poder. Ambas metas legitiman moralmente las acciones instrumentales intermedias.

Nuestra investigación se sitúa en el marco de las relaciones históricamente oscilantes, entre política y moral, moral, ética y derecho. Se hace necesario, en esta tesitura, un análisis previo de las relaciones específicas entre el concepto de Moral y el de Ética, y el de ambos con el de Política. puesto que, en la versión marxista del asunto, heredada de Hegel<sup>10</sup>, la Ética es la forma más alta de moralidad que acaban ambas, disolviéndose en la acción política. Este proceso de progresiva politización, primero, de la moralidad en la eticidad y de la eticidad en la pura política, se fundamenta argumentalmente en el deseo de perfección absolu-

8. Definición semejante en GONZÁLEZ CUSSAC, J.L.: «Aplicación del Derecho al conflicto» en *Reflexiones sobre la evolución del conflicto de Irlanda del Norte*, págs. 71-91: Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa de España. 2007

9. La definición de terrorismo viene desarrollada en AULESTIA, KEPA: *Historia general del terrorismo*, págs. 81-89: Santillana, Madrid, 2005. No existe un terrorismo blando. En contra de la opinión del autor, las diferencias entre las distintas formas, son menores que las analogías estructurales.

10. HEGEL, G.W.F.: *Lecciones de Filosofía del Derecho* § 257.

ta, en el nivel de la verdad y de la justicia. El terrorista, harto del adocenamiento de la ideología de referencia, opta por la acción directa organizada que no se satisface con la buena intención<sup>11</sup> moral de un individuo sino que sólo alcanza su verdad, cuando se cumple en la realidad fáctica, a cualquier precio, incluyendo el de la propia vida.

En este sentido, no importa si la cobertura ideológica es de tipo nacionalista o ligada a la lucha de clases, o al integrismo religioso. Todo terrorismo hace de la ideología una religión y si carece de ideología y solamente se alimenta de un ideal religioso, convierte a la religión en ideología.

Debemos empezar pues con una revisión histórica de aquellas relaciones entre la Moral y la Ética.

#### DIFERENCIA ENTRE LOS CONCEPTOS DE ÉTICA Y MORAL EN SU DECURSO HISTÓRICO

Existe una notable ambigüedad en el empleo de los términos «ética» y «moral», debido no solamente a razones etimológicas, sino sobre todo a la evolución histórica que han sufrido estos conceptos en la Edad Moderna.

En principio la etimología latina nos remite a *mores* cuyo significado es «costumbres. La Moral sería, según esta etimología, la Ciencia de las Costumbres<sup>12</sup>.

El término griego *ethos* significa igualmente «costumbre», entendida como la manera de comportarse colectivamente de un pueblo y en este sentido la Ética, los tres tratados que Aristóteles<sup>13</sup>, dedica a esta materia, significan igualmente, Ciencia de las Costumbres.

Tanto griegos como romanos, están pensando en las costumbres específicas de los humanos, no en los comportamientos comunes a hombres y animales. La Etología, ciencia reciente, investiga los comportamientos de los animales<sup>14</sup>.

11. HEGEL, id. §§ 117-118.

12. ARISTÓTELES, Gran Ética 1181 a.

13. Ética a Eudemo, Ética a Nicómaco, y Gran Ética.

14. EIBL-EIBESFELD, IRÄNEUS: Etología: Omega, Barcelona, 1974.

De algún modo, la Ética aristotélica sobreentiende que las costumbres de los griegos son racionales y que lo que los griegos entienden por virtud, por justicia y amistad no está al alcance de los bárbaros, aquellos que, por definición onomatopéyica, no saben griego<sup>15</sup> y no han incorporado la cultura helena<sup>16</sup>. La Ética aristotélica, que él considera una parte de la Política<sup>17</sup>, es la ciencia del fin al que tienden todas las cosas, el Bien<sup>18</sup>. El comportamiento ético es el propiamente humano, que tiende a un fin bueno conocido por la razón.

Los romanos, herederos de los griegos, no aportan gran novedad al estudio de la Moral, aunque tuvieron grandes moralistas desde Cicerón a Marco Aurelio, pero sus conceptos jurídicos sobrepasan con mucho a los griegos. Su sentido práctico les lleva a la convicción de que el Derecho es una especie de ingeniería de la moral y que sin él, la moralidad es imposible.

Cuando el Cristianismo, a partir del siglo II y III, d.C., asimila la cultura griega<sup>19</sup>, hereda las concepciones morales de Platón y los neoplatónicos que eran hegemónicas en todo el Mediterráneo y Próximo Oriente. La razón de esta asimilación, se explica por la fácil adaptación de los conceptos platónicos sobre el alma, la responsabilidad personal, la virtud y la purificación del alma que pertenecía al patrimonio cultural de los cultos órficos<sup>20</sup> y de las escuelas filosóficas tanto de Atenas como de la Magna Grecia.

15. El término «Bárbaro» viene a significar lo propio de aquel pueblo que sólo sabe balbucear (decir ba, ba...). Los prejuicios étnicos se confunden con los éticos aunque la cultura griega supone un estadio elevado en relación con otras culturas de su tiempo como los persas, los libios, hindús, etc.

16. Este era el espíritu de las conquistas de Alejandro que tenía a Aristóteles como preceptor: extender la lengua y la moral griega a todo el mundo.

17. Gran Ética, id.

18. Ética a Nicómaco, 1094ab.

19. Es en Alejandría, donde se realiza la síntesis de judaísmo y helenismo y posteriormente, de helenismo y cristianismo. FLAVIO JOSEFO: Autobiografía: Madrid, Gredos.

20. GUTHRIE, W.K.C.: *Orfeo y la religión griega*, págs. 57-77: Siruela, Madrid, 2002. BRUIT ZAIDMANN, LOUISE; SCHMITT PANTEL, PAULINE: *La religión griega en la polis en la época clásica*, págs. 123 ss., Akal, Madrid, 2002.

Griegos y romanos pensaban que la religión era patrimonio del Estado y los sacerdotes, sus funcionarios. En términos modernos, la concepción religiosa de la cultura grecorromana era laica.

La filosofía comienza a subrayar el papel de la conducta moral individual, independientemente del culto y tratan de fundamentar racionalmente, el comportamiento del hombre en la vida pública conforme a valores morales interiorizados<sup>21</sup>. Religión, ética y moral, inician un proceso hacia la autonomía a favor del protagonismo de la conciencia individual.

Los primeros cristianos tenían un concepto de la vida pública y de la relación con los poderes públicos, heredado de la práctica histórica hebrea, respecto a los Imperios que los conquistaron. Cumplir las leyes civiles justas y defender el propio ámbito de autonomía, aspirando a un régimen de tolerancia mutua<sup>22</sup>.

Esta «separación de poderes» se difumina a partir del Edicto de Milán, llamado «de tolerancia». La conversión del Imperio, empezando por las poblaciones urbanas y las autoridades, condujo pronto, a una teocracia cristiana, en donde la Iglesia, sobre todo en Oriente, estaba sujeta al Estado, restableciendo en alguna medida la concepción pagana de las relaciones Iglesia-Estado<sup>23</sup>.

Apenas se distingue en la Edad Media la vida de piedad de la vida moral y ética, entendiéndose por «Cristiandad», frecuentemente, el Reino de Dios en la tierra, con dos poderes, el espiritual y el temporal. Esta situación genera constantes conflictos de competencia, entre ambos. La confusión entre vida ética, vida moral y vida de piedad, con algunas excepciones<sup>24</sup>, se prolonga especialmente, en el Imperio Bizantino, hasta el siglo XV.

21. A este respecto es antológico el papel de Alcibíades, hombre político nefasto que Sócrates trata de convertir. PLATÓN, *Banquete*, 221-222.

22. Después de la cautividad de Babilonia, la restauración del trono de David, es una creencia y un deseo colectivo pero no un factor político determinante.

23. El ápice de esta situación fue la política de Justiniano en el siglo V. En Occidente y hasta el siglo IX, la complicación del panorama europeo, no permitió la forma teocrática.

24. Abelardo es la gran excepción teórica que introduce el concepto de intencionalidad como fundamento de la moralidad de los actos. ABELARDO: *Ética*, Aguilar, Madrid,

En la Alta Edad Media se debe a Abelardo, tal como expone en su *Ética*, una moral en la que se subraya el papel de la intencionalidad frente al cumplimiento meramente ritual o legal. Se perfila una moral de responsabilidad personal, fundada en una antropología que, a partir del siglo XIII, defenderá la Escolástica que argumenta la distinción entre los ámbitos de la naturaleza y de la gracia, separándose del agustinismo.

En su fase tardía, la Escolástica toma partido por la defensa del poder civil, la crítica de la doctrina de la plenitudopotentiae, sentando las bases de una configuración del concepto de los Derechos Humanos<sup>25</sup>, aunque en un contexto muy clerical<sup>26</sup>. También se alcanzan algún consenso sobre las exigencias morales racionales sobre la legitimidad del poder civil y estableciendo las condiciones para discernir qué guerra es justa<sup>27</sup>.

La emancipación del laicado, que va de la mano de la extensión del comercio y el creciente auge de la burguesía y de las profesiones liberales (juristas, notarios, funcionarios) empieza a desviar el centro de gravedad de la conciencia social, hacia la autonomía del mundo laico, que va cobrando el sentido de su identidad, frente al *establishment* eclesiástico pero también, frente al Estado<sup>28</sup>. Esta iniciándose en la vida práctica el camino hacia la consagración de los Derechos Humanos que, en principio se van entendiendo como derechos individuales.

En esta dirección, la Reforma y la irrupción de las ciencias de la naturaleza, cada una por su lado, suponen un cambio esencial en el tratamiento de las cuestiones morales. La Reforma, al suprimir los sacramentos y el sacerdocio ministerial, hace de la Iglesia una comunidad de laicos, que quisieran modelar la sociedad civil

25. Es justo destacar la teología que impregna las Leyes de Indias, Vitoria, Soto, etc. BELDA PLANS, J.: *La Escuela de Salamanca*, en SEGURA, ARMANDO (COORD.) *Historia Universal del Pensamiento filosófico*, vol. III, págs. 297-335: Liber, Bilbao.

26. SEGURA NAYA, A.: *Ser y poder*, págs. 1-115: Universidad de Granada, 2009.

27. BELDA, id.

28. Tomás Moro, Luis Vives y Erasmo representan esta defensa del ámbito de lo humano, de la conciencia y de la libertad frente a la presión de las instituciones.

según las reglas de su congregación<sup>29</sup>. La moralidad, meramente natural, se concibe en la Reforma como algo imposible. Queda claro que se vuelve a la confusión entre fe religiosa y conducta moral, según el patrón medieval. Esto permite entender el rebrote, en los países protestantes, de la confesionalidad del Estado.

El *progreso de las ciencias naturales*, especialmente a partir de la concepción matemática de la naturaleza, abre paso a la autonomía de lo natural y de lo racional, propiciando la constitución de un Derecho Natural racionalista<sup>30</sup>. Va apareciendo una moral laica y civil, al amparo del protestantismo que podemos encontrar en los moralistas ingleses del sentimiento y en el materialismo de Hobbes y Spinoza. Este último titula «Ética» su obra más importante. Esta obra está en la génesis moderna del cambio de significado del término «moral» que va dejando paso al de «ético». Es en el «Tractatus teológico-político» donde afirmará que la determinación de lo bueno y lo malo no pertenece a la conciencia sino a la ley del Estado, votada por la mayoría<sup>31</sup>. La politización de la Moral que había iniciado Hobbes sustituye la sanción de la conciencia por la sanción penal del Estado. El laicismo moral, es, en el fondo, una secularización del concepto calvinista de la República platónica donde lo público determina las costumbres privadas como se mostró en la Constitución de la República de Ginebra. El modelo de la moral del Estado laicista se ha consumado. Con él va a llegar la vuelta al patrón pagano de identificación de la conciencia privada con la pública.

La *moral kantiana*, la más elevada que ha dado de sí, la Modernidad, parte de la escisión entre lo interior y lo exterior, la conciencia y la realidad. La razón teórica tiene como meta hacer ciencia natural y la razón práctica legisla la moral. El término

29. Es el caso de Calvino que vuelve a la idea medieval del estado teocrático en donde en vez de sacerdotes encontramos, cargos meramente funcionales, llamados pastores y maestros. La igualdad de todos los fieles en la República de Ginebra, conducirá, a través de la emigración de puritanos escoceses a América, a la fundación de la democracia liberal moderna, antagónica de la propuesta por Spinoza. Vid.

30. GROCIO, Hugo: *De jure belli ac pacis*: (París, 1625 ) Reus, Madrid, 1925.

31. SPINOZA, B. *Tratado teológico-político*, págs. 137-141: Alianza, Madrid, 1986.

«moral» es ahora sinónimo de «buena intención» y es en la conciencia individual donde resuena el eco del imperativo moral universal: «Obra de tal manera que tu comportamiento tenga un valor universal»<sup>32</sup>. La moralidad tiene como móvil el deber y la virtud por ella misma, bien se trate de acciones interiores o exteriores, mientras que las normas jurídicas tienen otros móviles que tienen que ver con el juego de limitaciones intersubjetivas. La moral se confunde con la ética<sup>33</sup>.

Las normas morales se alejan del capricho arbitrario de la conciencia subjetiva y se remiten a una instancia suprema universal y necesaria, una ley moral universal que se fundamenta en postulados, no evidentes, pero que, en la práctica, resultan funcionales: Dios es un juez universal, el alma humana es inmortal y libre. Si no hubiera esperanza de justicia más allá de la muerte, la sociedad humana carecería de principios morales y dejaría de ser humana para convertirse en una lucha de todos contra todos como postulaba Hobbes, siglo y medio antes.

Hegel, siguiendo muy de cerca a Hobbes y Spinoza, da un vuelco a este criterio, denunciando su vaciedad y su formalismo que avala cualquier contenido que caiga, bajo el concepto de «buena intención». La justicia se implantará en el mundo, no por la moral kantiana ni por ninguna moral individual, sino por la Ética, que se objetiva en las instituciones, especialmente en el Estado. Ha quedado consolidada la distinción entre Moral de la conciencia y Ética del Estado. Se asegura que las instituciones son las únicas capaces, por tener poder y medios, de realizar la justicia en el mundo real. La moral queda objetivada en la ética, a la vez que despersonalizada.

El objetivo maximalista de conseguir toda la justicia en la tierra desborda las posibilidades individuales. Recogerá este testigo, el laicismo en sus proyecciones socialistas y totalitarias, propias de los fascismos y los comunismos. La conciencia privada es considerada, en este contexto, «egoísta», mientras la conciencia pública «generosa» y «solidaria». Desvinculada de la Moral, la Ética considera que la conciencia individual es irrelevante a la

32. KANT, I. *Crítica de la razón práctica*. A 54.

33. KANT, I. *Metafísica de las Costumbres II, Doctrina del Derecho* AB 1-8.

hora de legislar y de aplicar la ley. Se han abierto las puertas del totalitarismo y de la corrupción.

Tanto en su versión conservadora, heredera del positivismo del s. XIX como en su forma progresista, la distinción entre Moral y Ética, a favor de la segunda, ha prolongado su vigencia, como es bien notorio, hasta la actualidad.

## CONCLUSIÓN

La separación en la ciencia moral entre la esfera privada y la pública se deriva de una previa escisión antropológica que ya se observa en Kant. Las personas son entendidas «racionalmente» como robots de la ley, de manera que en nombre de la libertad más absoluta, el individuo es libre en su esfera privada para hacer lo que quiera, pero en cuanto entra en el ámbito de lo público, la conciencia privada debe dejar paso a la ley<sup>34</sup>, salvo que la conciencia individual consiguiera imponer democráticamente su opinión en la Asamblea, elevando la opinión privada a ley del Estado. Se da por bueno que los vicios privados pueden ser virtudes públicas<sup>35</sup> y que, por tanto, es compatible que una persona sin valor moral alguno sea un buen ciudadano y hasta titular del Poder, como defendió Maquiavelo.

Es cierto que hay territorios distintos para la conciencia privada y la pública, pero si del Estado cabe sólo esperar la legalidad, de la persona individual se espera una conducta que tienda al bien objetivo, resultando, por ello, «buena persona». Sin cumplir este requisito, las leyes del Estado caen fuera de la Moral, por definición, consolándose con su deseo de realizar la justicia, definida por la voluntad de la mayoría. ¿Cómo la amoralidad o inmoralidad del que emite su voto, de espaldas al bien, buscando sólo la eficacia y el éxito del resultado, en beneficio propio, puede plasmarse en una ley justa?

Realidades actuales que se extienden a nivel global como la corrupción, la manipulación de las conciencias, la mentira considerada irrelevante y la aceptación del principio de «el fin justifica los medios», nos pone en peligro de legitimar como com-

34. Tratado teológico-político, XVI.

35. MANDEVILLE, BERNARD DE: *Fábula de las abejas o vicios privados, virtudes públicas*.

portamientos éticos, la supresión de minusválidos, de enfermos terminales, la injerencia en la vida familiar y la consideración de que lo bueno puede ser malo y a la inversa, según quien consiga ganar en una votación.

Todo ello debe servir como alerta para promover una formación moral personal de la juventud y un desarrollo de la personalidad según principios objetivos, que, además, tienen el aval del sentido común.

#### LA ESENCIA DE LA ACCIÓN MORAL

El ser humano produce acciones en vista a fines. Esas acciones son libres, pero su persona no es producto de ellas. La obra queda fuera de la persona para bien y para mal. La moralidad de su acción se mide por su intención y desde este punto de vista, la realización de hecho, en el ámbito del mundo físico, no siempre depende de su voluntad y puede considerarse como contingente. Si el individuo ha conseguido realizar lo que pretendía ha cumplido su intención pero si, queriéndolo y poniendo los medios para su realización, no lo ha conseguido, también la ha cumplido. En la voluntad humana el querer de la intención es un capital moral que se acumula y renta incrementos de libertad<sup>36</sup>. Esa retroalimentación de la persona a partir de sus obras, representa una eficacia *ad intra*: el *finis operantis* que capitaliza la personalidad en términos de facilidad para realizar el bien, o sea, para ser libres que es la obra de la virtud.

La acción estrictamente moral se agota en uno mismo, en su intencionalidad. El cumplimiento de la intención, el cumplimiento del deber, entra dentro de la buena intención moral, pero al desenvolverse en la facticidad, deja de ser un producto enteramente nuestro. Muchas veces hacemos lo que no queremos y algunas queremos y no lo hacemos o no lo hacemos del todo<sup>37</sup>.

La diferencia está en la intención previa al obrar que si se enmarca en un contexto de racionalidad y buena intención, «bona

36. POLO, LEONARDO: «Antropología trascendental», I, pág. 173: Eunsa, Pamplona, 2003<sup>2</sup>

37. Ro. 7, 14-26.

fides», hace de nuestro comportamiento una acción buena aunque no sea perfecta<sup>38</sup> ni exitosa. Esa bondad moral trasciende a la sociedad en sus miembros y en su conjunto, hasta el punto que pueda decirse de un país o una institución que son más virtuosos que otros. Este efecto exterior de la moralidad podríamos convenir en llamarlo *eticidad*.

### *La causalidad moral*

La noción de causa debe ser examinada si queremos dar paso a las nociones morales de imputabilidad y responsabilidad.

Es cierto que, en los niveles de la complejidad material del mundo físico, se puede hablar de una causalidad estructural<sup>39</sup>, en la que la constitución del todo y su autoequilibrio da cuenta de los movimientos de las partes, cosa diferente ocurre en la acción humana.

La diferencia radica en que los movimientos que los seres humanos, en cuanto tales, llevamos a cabo, responden a una estructura causal distinta de la que opera en la materia física.

### *Diversas modalidades de causalidad*

La esencia de la acción moral no consiste en producir efectos en el mundo perceptible, sino de intentarlo con el ánimo de llevarlos a su cumplimiento en la realidad física<sup>40</sup>. Este matiz nos permite entender que la eficacia física de lo previsto, no entra en la esencia de la moral.

Por analogía con el mundo físico y biológico, podemos hablar de causalidad moral, aquella que, en virtud de la constitución antropológica del ser humano, se inicia en la conciencia intencional y acaba manifestándose fuera de ella como fenómeno físico. El comportamiento moral es, en este sentido, causa virtual en el ámbito de la conciencia y causa eficaz en el mundo físico, aunque esta última consecuencia no afecta a la naturaleza del acto que

38. POLO, op. cit. «Las virtud es no son actos perfectos», id.

39. LUHMANN, N.: «Sistemas sociales», págs. 324-363: *Anthropos*, Barcelona, 1998.

40. KANT, I. *Crítica de la razón práctica*, A3, A28.

nace y se cumple en la conciencia. Ese cumplimiento<sup>41</sup> interior exige la intención del cumplimiento exterior.

### *La causalidad física*

Las ciencias positivas o «fuertes» tratan de objetos observados a distintas escalas, desde la astrofísica a la microfísica de la materia en estado cuántico. En este contexto, la causalidad física es más bien referida a un estado complejo de cosas que resulta de un estado de cosas anterior.

Convergen muchos factores y no tiene sentido hablar de una causalidad intuitivamente simple, como cuando decimos que el motor mueve al automóvil o que el conductor maneja el motor.

En el mundo de la complejidad física se produce una coordinación de muchas variables, masa, temperatura, velocidad, etc., de innumerables moléculas o átomos, que, en su complejidad, parece que se comportan aleatoriamente<sup>42</sup>. Sin embargo, el carácter organizado y racional que se revelan en los resultados de aquella acción convergente hace pensar en un autoequilibrio cósmico<sup>43</sup> en función del mantenimiento de la totalidad<sup>44</sup>. Si descendemos a niveles sectoriales observables o a movimientos muy concretos de moléculas, átomos o electrones, siempre cabe indagar causas, dentro de un contexto más amplio de complejidad. A escala gravitatoria, sabemos por qué la Luna gira en torno a la Tierra a determinada velocidad y también por qué las mareas siguen el curso de las fases lunares. Si un meteorito produce un gran socavón, la determinación de la causa del socavón es fácil, por lo menos, intuitivamente y lo mismo ocurre en el mundo de la vida ordinaria, en todos sus grados, incluida la humana. A pesar de esa evidencia de sentido común, la explicación causal nos lleva a la totalidad del contexto en el que aparece un fenómeno

41. Tomamos esta noción de HUSSERL. Vid. «Investigaciones lógicas», VI, § 9, págs. 624-626: Revista de Occidente, Madrid, 1976.

42. MONOD, JACQUES: *El azar y la necesidad*: Seix, Barcelona.

43. CAPRA, FRITHOF: *La trama de la vida*, págs. 201-202: Anagrama, Barcelona, 2006.

44. Hipótesis Gaia en LEWIN, ROGER: «Complejidad», págs. 136-139: Tusquets, Barcelona, 1995.

concreto. La afirmación de que el meteorito produjo el socavón puede considerarse una explicación inmediata que tiene visos de ser, más bien «sintomática». Un tumor que sangra no se cura con agua oxigenada, pero se limpia.

El ejemplo más cercano de lo que queremos describir lo tenemos en las previsiones meteorológicas, que debido a la conjunción de enorme cantidad de variables, sólo permite, mediante estadística una previsión más o menos probable, del mismo modo que la posición de un átomo en un campo cuántico sólo es posible saberlo por cálculo de probabilidades.

No se descarta, como piensan algunos <sup>45</sup>, que existan fenómenos sociales, como las estampidas de gente que escapa de un campo de fútbol por amenaza de bomba, sea, en su irracionalidad, semejante a una reacción química imprevisible. No porque sea verdaderamente imprevisible, sino por la difícil cuantificación y manejo de las variables en juego. Nótese que aunque las consecuencias de una amenaza terrorista pueden ser irracionales, el fenómeno humano en su conjunto no lo es.

La extrapolación de los sucesos cotidianos de nuestra vida al terreno de la causalidad física, han tenido un éxito milenario, porque esclarecen el problema de la causalidad, remitiendo la razón de los sucesos a una conciencia intencional <sup>46</sup>.

### *Causalidad inconsciente de los animales*

El comportamiento animal es inteligente pero no consciente <sup>47</sup>. Todos sus movimientos tienen una lógica que el individuo no aprecia porque viene determinado por la acción de la especie que se transmite a través del código genético.

Hay una notable diferencia específica entre el comportamiento de los organismos vivos en general y el de los seres humanos. Esa diferencia es más cualitativa que cuantitativa <sup>48</sup>.

45. LUHMANN, N. *Sistemas sociales*, págs. 341-344: Anthropos, Barcelona, 1998.

46. El concepto de fin no está implicado en la naturaleza en cuanto cosa sino en cuanto objeto observador por el observador. ARTIGAS, MARIANO: *Filosofía de la ciencia experimental*, págs. 364-365: Eunsa, Pamplona, 1992<sup>2</sup>.

47. ROCK, I.: «La percepción», págs. 221-236: Prensa Científica, Barcelona, 1985.

48. El coeficiente de encefalización permite medir estadísticamente la inteligencia.

Las ciencias naturales tratan de fenómenos observables, como objetos que se desplazan en el medio, por causas concretas, aunque no individualizables: cargas electromagnéticas en un caso, y programación genética en otros que desencadenan movimientos instintivos, descargas hormonales, etc. En Biología es fácil establecer de manera intuitiva, la relación causa efecto en una situación dada. La célula se inhibe ante una agresión, lo mismo que el niño se esconde ante una amenaza. Es obvio que todo está conectado con todo, no sólo porque las leyes universales de la física se cumplen, en nuestro planeta y en la última galaxia, de una manera bastante simple, sino porque para que un ser vivo individual siga vivo, deben coincidir muchas condiciones físicas. Una pequeña variación de una de ellas puede resultar letal.

La complejidad de la vida animal es también, producto de estructuras complejas, genéticas o la estructura cerebral, por ejemplo, pero lo son, «de distinta manera» a la complejidad física. Un mamífero superior, como materia que es, está sujeto a las cuatro grandes fuerzas que existen en la naturaleza: gravitación, electromagnetismo, radiactividad y energía nuclear. Ocurre aquí como en un escenario teatral. El escenario es común a minerales, a elementos químicos, a plantas y animales, pero el argumento que se desarrolla en la escena común, es muy distinto, según sea la especie de los protagonistas.

Sobre una plataforma física común, los seres vivos tienen un argumento vital que no es el de los átomos. Entre átomos y células no hay sólo una diferencia de escala, sino una diferencia de estructura y comportamiento que implica una diferencia de sentido. El animal está sujeto al electromagnetismo como todo material existente, pero una vez que ha nacido y vive conforme al aprendizaje acumulado por su especie, durante millones de años, está en condiciones de olvidarse de ese nivel electromagnético y dedicar su atención a los comportamientos propios de su ciclo vital, ligados al metabolismo. Conservarse y reproducirse, nutrición y fertilidad son sus únicas preocupaciones; todo ello con poco esfuerzo porque no tienen que pensar nada para cumplir con aquellas dos funciones esenciales. La especie ha pensado por ellos.

*Comportamiento humano*

El ser humano puede ser considerado como un objeto y entonces, recopilando observaciones, construiremos una antropología física o, incluso, cultural, donde la vida se presenta como un simple fenómeno al que se accede con un método de observación semejante al que se emplea en el estudio de animales o incluso en la observación de las trayectorias de los planetas.

Por muy cierto que sea el carácter animal de la especie humana, sus comportamientos establecen su diferencia específica sobre la plataforma animal, lo mismo que el animal desarrolla su biología sobre la plataforma material de estructura cuántica. Este hecho se da por supuesto.

El ser humano añade al marco anterior un horizonte de comportamientos diferentes, «dedicándose a otras cosas» que los animales o las plantas o a las mismas, pero «de otra manera».

La esencia del asunto radica en la conciencia y en la función del pensar que consiste en la capacidad del animal humano de controlar u ordenar el instinto animal. Éste le exige responder inmediatamente a los estímulos, a las señales que nos envían información y tratar de resolver racionalmente el conflicto permanente entre impulso y conciencia racional<sup>49</sup>. Ese conflicto o tensión entre extremos constituye esencialmente al hombre, en el estado presente, como equilibrio inestable entre polos opuestos. El espacio asociativo de nuestro cerebro y la mayor calidad de nuestro sistema nervioso, especialmente, la estructura cerebral, cambian mucho las cosas.

En primer lugar, el método de observación objetivo, propio de las ciencias positivas no sirve más que para conocer los efectos de nuestra toma de decisiones, pero no permite conocerlas a ellas mismas y sus motivaciones. El viejo problema de que el sujeto no puede ser, a la vez, objeto<sup>50</sup>, es el nudo de la cuestión.

49. «El hombre no es ni ángel ni bestia»; PASCAL, BLAISE: *Pensamientos*, 358.

50. Kant paralogismo: *Crítica de la razón pura*, A 449-450. En la Escolástica la esencia del alma no es cognoscible como tampoco el individuo. Esto es así porque el acto de ser exclusivo de cada cual carece de determinación alguna. AQUINO, S.Th., I, q. 87, a.1.

Esa dificultad de conocer la subjetividad humana y las leyes de la conciencia, que se ha comparado con un santuario, precisamente por lo inaccesible, es la que marca la gran diferencia entre las ciencias humanas y las positivas<sup>51</sup>. Es la noción misma de ciencia la que es necesario replantear.

Entrar en el conocimiento, lo más científico posible de la conciencia y de su vida interior, parece imposible para las ciencias objetivas. Una de las razones de por qué esto es así, está en la singularidad o individualidad personal de los seres humanos, tanto más distintos, cuanto más cultos e inteligentes. Puedo analizar el comportamiento de una persona de modo objetivo y redactar con los datos recabados, una ficha policiaca, pero no tengo más remedio que observar la exteriorización de «lo que lleva dentro», en ningún caso, puedo conseguir una introspección desde fuera.

El sujeto humano no es sólo aquel «del que se dice algo», el sujeto de una proposición, sino el mismo que lo dice y que no figura en ella. La gramática y la lógica estudian las frases y proposiciones, pero en ningún caso al que las construye y expresa. En ambos casos, la causa de su obrar, lo que, en definitiva, constituirá la causalidad moral, se escapa de la observación objetivista. No sólo se me escapa sino que se me debe de escapar porque cualquier objetivación del sujeto conlleva su disolución. Por mucho que se disuelva sobre el papel mediante nuestro análisis, el sujeto sigue vivo y sigue construyendo frases y argumentos.

El sujeto, decimos, tiene derecho a una privacidad y al respeto de su intimidad. En realidad, las violaciones de este derecho, aunque lamentables, no afectan nunca, al núcleo de su identidad sino a alguna de sus exteriorizaciones. No es que no debamos entrar en la conciencia del otro, es que no podemos.

El intento de Freud de introducirse en la conciencia del paciente, a través de sus «confesiones» en situación de relax que bloquee las resistencias a ser «intervenido», presupone el error

51. Aquilino Polaino

de que el lenguaje objetiva la intimidad y la disuelve. No decimos lo que somos, sino lo que hacemos o hemos hecho <sup>52</sup>.

Intentemos ahora responder con más conocimiento de causa, a la pregunta que iniciábamos este epígrafe ¿En qué sentido las personas producen su propia acción moral y puede decirse que son «causa» de ella?

Una acción es moral cuando se dirige libremente al cumplimiento de una finalidad previamente conocida, querida y decidida. El nivel de la acción moral cuenta con las fuerzas que actúan en otros niveles y escalas, las físicas, biológicas, etc., como su presupuesto y su condición pero que no le proporcionan su especificidad. Es obvio que no somos libres, en primera instancia, para prescindir de la fuerza de la gravedad, pero gracias a esa fuerza y a todas las demás que rigen la materia, la inteligencia ha comprendido que existe un marco de posibilidades que nos han permitido desarrollar nuestra vida durante milenios. Las escalas inferiores de la realidad no estorban a las superiores, sino que las posibilitan. La vida humana se desenvuelve aprovechando los agujeros de indeterminación que nuestra conciencia descubre en toda determinación. No podemos vivir mil años, pero tenemos unas cuantas décadas hábiles para cursar nuestra vida. Es cierto que nos alimentamos y nos reproducimos como los animales, pero esa circunstancia necesaria, en lo que nos limita, nos señala el camino de nuestra autorrealización. Los seres humanos se aparean, pero sobre esta necesidad biológico establecen lazos familiares, tanto más humanos cuanto más estables. Donde hay metabolismo, se encuentra gastronomía; donde limitaciones en la velocidad de cálculo, ordenadores y el que haya autopistas, nos informa de nuestra limitación a la vez que de lo que sí podemos hacer libremente.

52. En el sacramento de la confesión no se absuelve al que confiesa sus pecados por lo que materialmente dice, sino por lo que quiere decir al decirlo. Como eso no es accesible para los humanos, la absolución no viene de ningún hombre sino de Dios que sí puede, conocerlo. Intentando confesar, se pone encima de la mesa lo único que el hombre puede poner: su buena intención.

La acción moral depende de causas inobservables por los sentidos pero existentes, accesibles al examen que cualquier persona puede hacer de su propia conciencia.

Al aceptar esta unicidad de la conciencia, parece que nos bloqueamos para toda ciencia objetiva de la conciencia que no sea una mera descripción<sup>53</sup>, que se queda en un diario personal como encontramos reflejado en Proust.

*Dinámica de la acción moral: Conciencia, intencionalidad y cumplimiento*

La conciencia humana, en cuanto se repliega sobre sí misma<sup>54</sup> y en un momento inicial, prescinde del entorno, crea un espacio de trabajo virtual, un cierto vacío mental<sup>55</sup> que será cubierto por planes y proyectos. El proyecto surge cuando se presenta el fin como un ideal a realizar. Como tal ideal implica contenidos cognitivos y morales, posibilidades y deberes, pues una gran idea no merece ser dejada de lado por miedo al riesgo, al fracaso o al trabajo.

La conciencia del ideal suscita el atractivo y el movimiento hacia su cumplimiento. Todo concepto tiene esta doble función cognitiva y moral y su intencionalidad apunta a su cumplimiento en el entorno.

El cumplimiento es el movimiento por el cual la persona entera con todas sus facultades físicas e intelectuales se entrega a la realización. Una vez, elegido el fin, decidida la acción, la persona mediante los centros motores cerebrales pone en marcha su sistema óseo y su aparato muscular para desplazarse en el espacio, poniendo físicamente manos a la obra.

Una acción moral no se conforma con la mera interioridad de su proyecto, sino que desea firmemente que tal ideal se encarne en el entorno. En la esencia de la moral se incluye la intención del

53. La fenomenología del Espíritu de Hegel e incluso la de Husserl. Vid. HEIDEGGER, M. *Ser y Tiempo*, § 7.

54. La intuición del Yo no es originaria sino indirecta, a partir del conocimiento del entorno. (Aquino, Tomás).

55. SEGURA NAYA, ARMANDO; «Neurofilosofía»: Every View, Madrid, 2011.

cumplimiento. Es, entonces, como la causalidad moral desborda la conciencia y se convierte en causalidad física.

*La persona, sujeto causal de la acción humana*

Entendemos por sujeto, aquella persona (física, moral o jurídica) a la que puede atribuirse o imputarse una acción desde el punto de vista de la moralidad. Es la persona, el titular y el propietario de su acción, por lo menos, antes de que la acción sea ejecutada, pues, en la medida en que la acción moral se exterioriza, produce unos efectos que escapan al control de aquel que la produjo, aunque alguno de estos efectos, tal vez los determinantes, son justamente los previstos en la estrategia previa.

Respecto de la causalidad moral deben esclarecerse los problemas siguientes.

*La personalidad y sus modalidades: Naturaleza y niveles de la personalidad*

En la doctrina jurídica suele identificarse la personalidad jurídica, entendida como ficción o como institución cuya dinámica es distinta de la de sus miembros. Podemos en el marco de una reflexión filosófica establecer una distinción entre personas morales y jurídicas, en relación con la persona propiamente dicha, que es la de un individuo físico humano.

*La persona física*

Se denomina persona a un ser humano tenga o no la capacidad suficiente para gozar de imputabilidad y responsabilidad en el campo del Derecho. Todo ser humano es persona porque es un individuo biológicamente autónomo y virtualmente racional, independientemente de que sea capaz de ejercer sus facultades como tal. Un disminuido físico o psíquico es persona porque si conseguimos eliminar el obstáculo que le impide actuar como tal, será persona dotada de inteligencia y libertad. En un animal irracional no existe ningún obstáculo que remover, porque la naturaleza del individuo no tiene esa posibilidad. No es lo mismo, aunque se parezcan, un feto de chimpancé que otro humano.

Si les dejamos vivir, el humano, tal vez llegue a matricularse en Harvard, el otro, nunca a no ser como objeto del laboratorio en Biología.

Este concepto de persona es el sustrato de todos los demás conceptos que se refieran al ámbito de la moral o del derecho. Si no aceptamos ese fundamento básico, los atributos morales o jurídicos habrá que referirlos a la convención, sea consuetudinaria o legal, con lo que la naturaleza de la persona humana se deja al arbitrio de las contingencias políticas. La responsabilidad moral y/o jurídica de una persona física deberá presumirse y la incapacidad deberá ser probada de modo fehaciente. Obsérvese que quien no tenga capacidad moral tampoco podrá tener capacidad jurídica, lo que da paso al estudio de la diferencia entre estas dos modalidades de personalidad.

#### *Persona moral y persona ética*

La personalidad física es un sustrato o fundamento de todas las demás determinaciones. En este sentido tiene una significación ontológica y antropológica. La incapacidad física o psíquica deberá probarse y en el caso de que se evidencie, afecta a la exterioridad del sujeto no al sujeto mismo. Esta verdad permite hablar en serio de Derechos Humanos.

Como hemos visto en el primer epígrafe, el individuo es el sujeto, de una causalidad eficaz, en la intimidad de la conciencia de la que procede su intencionalidad. El hecho de que la intención traspase el ámbito de la conciencia, privándole de su interioridad, muestra como la intención desborda a la conciencia como prolongación física de su intención moral, alcanzando su «cumplimiento» en el mundo objetivo. No es lo mismo la intención que la ejecución, pero el valor moral de la acción se mide por lo primero, no por lo segundo.

Si hacemos entrar en juego la eticidad, desde el punto de vista que hemos expuesto al principio, tendremos delante, una personalidad ética. La persona moral se corresponde siempre con una persona física mientras que si hemos de hablar de personalidad ética, entramos ya en el mundo de las relaciones interpersonales en tanto en cuanto pueden ser objetivadas en las instituciones. Tiene sentido el subrayar la persona ética y diferenciarla de la jurídica,

porque las relaciones personales que desbordan el ámbito de la conciencia privada, individual, no son necesariamente jurídicas. Relaciones de amistad, familiares, de pareja, pueden caer bajo el derecho o no. Sería más preciso distinguir la persona moral de la ética dando con ello paso al tema de la responsabilidad moral de los grupos, colectivos o tribus urbanas, cuya actividad no afecta siempre al derecho pero sí siempre, a la moral.

### *La persona jurídica*

La personalidad jurídica supone las anteriores. El mundo social es un sistema de estratos en el que los inferiores dan soporte a los superiores que no pueden subsistir independientemente de ellos.

La persona jurídica tiene, por lo menos, dos significados más: el que se refiere a la eficacia jurídica de las personas físicas y la que tiene que ver con las acciones que se generan por la actividad de asociaciones, instituciones que son las consideradas, habitualmente, como personas jurídicas.

El derecho de la persona no es que venga, negativamente, limitado por el derecho de los demás<sup>56</sup> sino que, con la misma fuerza que promuevo mi derecho, debo de promover el de los demás.

## LA ACCIÓN TERRORISTA

El predicado «terrorista», hemos visto, no es una determinación accidental de la acción, sino que se funde con ella. Como toda acción humana, el agente causal del terror está formado por personas individuales que, en general, obedecen las órdenes de la organización que hemos definido, paradójicamente como «persona moral». Veamos todas las vertientes de esta cuestión.

56. KANT, I.: *Metafísica de las costumbres*, II, id. Define el derecho como esencialmente restrictivo.

*Sujeto causal de la acción terrorista*

Es obvio que la acción terrorista goza de intencionalidad y que en ella confluyen la de los individuos y la del grupo en el que se integran. ¿Cómo funcionan las dos intencionalidades y, en consecuencia, que significado específico tienen la imputabilidad y la responsabilidad?

*Articulación entre sujeto físico y sujeto moral*

Si lo que estamos investigando es la responsabilidad moral de la acción terrorista organizada, se nos presentan diversos problemas:

La sincronía intencional entre la conciencia de los individuos, en cuanto tales, y el plan estratégico del grupo, entendido como producto de una *personalidad moral (el grupo)* que no es ni física ni jurídica<sup>57</sup>. A su vez, esta articulación entre un sujeto físico y un sujeto moral, requiere investigar otros dos problemas.

*La intersubjetividad*

El tema conexo de la relación estructural del grupo organizado con las personas que lo forman.

Parece que hablamos de lo mismo: La diferencia está en que la intersubjetividad requiere un tratamiento fenomenológico y la segunda, otro sistémico y estructural.

*La intencionalidad en la acción terrorista*

En toda agrupación, sea o no institucional, sea o no legal, hay un doble juego de intencionalidades que remite a una doble fuente de conciencia moral, un doble sujeto de la moralidad, el individual-personal y el grupal.

Para entender el tema hemos mostrado en el epígrafe anterior (1) la génesis del grupo terrorista.

El conflicto entre conciencia individual y grupal es sumamente interesante, porque es útil para entender todas las relaciones intersubjetivas, tanto si alcanzan el resultado de grupo o asocia-

57. Personalidad moral, personalidad jurídica.

ción, como si se queda en mero diálogo, negociación o consenso. En este caso el modelo terrorista que estamos tratando nos sirve de modelo teórico que, al ser llamativo y estremecedor, resalta muy bien las líneas estructurales del fenómeno<sup>58</sup>.

### *El grupo como sujeto de la acción*

El carácter absoluto e ilimitado del fin y de los métodos hace del grupo un modelo estructural cuyas líneas de definición están escritas en trazos gruesos. La solidez y la eficacia provienen de este aspecto.

En él los individuos son meros instrumentos y las iniciativas, tal vez, puedan ser tácticas pero no estratégicas. La obediencia, la lealtad y la sumisión deben ser absolutas porque el fin, lo es. En definitiva, un grupo terrorista es un arma poderosa si todos sus rasgos se mantienen en el tiempo. Como una célula, el grupo necesita alimentarse del exterior y a la vez interactúa con el entorno social pero en el caso del grupo terrorista, se convierte en una célula depredadora que no toma alimentos, sino los expropia y que no intercomunica con el medio sino que lo aplasta. Por eso el destino es crear su propio medio, su propio hinterland, o morir. Generalmente, los grupos no generan su medio, sino que es el medio el que los hace posibles y el que les da pervivencia<sup>59</sup>.

## INCIDENCIA MORAL DEL TERRORISMO

### *El grupo, sujeto moral*

El grupo u organización como tal, es una persona moral aunque no jurídica en el ámbito del Estado al que pretende derribar.

La intención del grupo se confunde con el plan estratégico que adopten sus órganos ejecutivos. Ese plan no se limita a una serie de operaciones, secuestros, atentados, sino que viene colo-

58. En la ley ordinaria inglesa se menciona la intencionalidad del grupo en términos de «conspiración», lo que exige una cierta «exteriorización». Vid. GONZÁLEZ CASSAC, J.L., *Aplicación...*, op. cit. págs. 77.

59. El IRA en la Irlanda del Norte, Al Qaeda en los países islámicos, las FARC en Colombia, la ETA, etc. Sin un entorno la célula muere.

reado por una moral terrorista<sup>60</sup> que el grupo incorpora, del que los individuos asumen. Esa moral tiene como principio supremo «el fin justifica los medios», pero especificado en la peculiaridad del grupo terrorista como «la verdad absoluta justifica el terror».

Esa moralidad implica deberes, obediencia, disciplina, carencia de escrúpulos y sacrificios, que puede llegar a ser el de la propia vida.

### *Ámbito ético del grupo*

La organización terrorista en su conciencia colectiva tiene una intencionalidad precisa: derrocar el orden existente, no sólo una forma de gobierno o de estado sino, principalmente, un modo de ver la vida, un «espíritu» y cambiarlo por otro.

Esa intencionalidad debe objetivarse éticamente en la organización que no hace más que encarnar en la realidad los ideales del grupo. Los grupos terroristas desarrollados sin mini estados con una división del trabajo paralelo al de los Gobiernos legítimos: presidencia o Jefatura, relaciones exteriores, formación, política, defensa, finanzas, etc.

Una característica paradójica de esta personalidad ética es que no cabe la corrupción porque la fuerza del fin inhibe todo egoísmo. Los casos de corrupción (narcotráfico, por ejemplo) o son una estrategia de la banda y no son corrupción o si se da un comportamiento verdaderamente corrupto, el elemento es eliminado.

### *El ámbito jurídico*

Parece paradójico que una organización que carece de personalidad jurídica en el ámbito del Estado, tenga eficacia jurídica, pero la tiene. Esto es una muestra como el Derecho, es una adaptación de la moral individual y colectiva al caso concreto<sup>61</sup> y que de un modo u otro es inevitable a toda persona alcanzar esa eficacia jurídica.

60. AULESTIA, op. cit.

61. Creemos que hay una analogía entre y un paralelismo entre moral y derecho positivo, por un lado, y matemáticas puras e ingeniería, por el otro. El derecho sin la moralidad al convertirse en positivo se convierte en forma vacía.

Esta eficacia se manifiesta en las conversaciones y negociaciones con los enviados del Gobierno, directamente o por personas interpuestas, las incidencias en las organizaciones internacionales, pues, si es posible, todo grupo terrorista aspira a ser legitimado. Las treguas que son más o menos aceptadas por los Gobiernos, los pactos secretos, los intentos de constituirse en un estado independiente en unos casos o de cambiar por el terror, la política del Gobierno legítimo, etc.

## PROPIEDADES JURÍDICAS DE LA ACCIÓN TERRORISTA

### *La imputabilidad*

En una asociación normal la acción del individuo en cuanto miembro del grupo le pertenece doblemente como persona física, dotada de una conciencia moral singular y como componente del grupo. Nunca nadie debiera renunciar a su conciencia moral personal, aunque sepa que, en tanto se une al grupo, debe ceder una porción, no de su opinión ni de su intención sino de su comportamiento práctico que actúa, no siguiendo los dictados de la opinión de su conciencia individual, sino los de la intencionalidad grupal. Es evidente que si la conciencia grupal se contradice en lo esencial con la conciencia individual, lo propio es no asociarse al grupo o separarse de él <sup>62</sup>.

Se puede pensar lo que se quiera de los planes del grupo, pero mientras se mantenga la «submisión» o subsunción de la propia voluntad en la del grupo, la opinión particular deja paso al cumplimiento o sometimiento al plan del grupo.

### *La responsabilidad*

Aquella persona a la que se le imputa un delito como autor debe responder de él y de sus consecuencias ante la sociedad, según las leyes y en la medida en que dictaminen los tribunales <sup>63</sup>.

62. El caso «Yoyes».

63. GONZÁLEZ CUSSAC, id. No es partidario del régimen de excepcionalidad en terrorismo.

¿Qué leyes y qué tribunales entienden o deben entender de las acciones terroristas? <sup>64</sup>

Los actos terroristas revisten la mayor gravedad por dos razones. Primero por el objetivo, la destrucción del Estado y por otra por el método utilizado que no admite límite alguno conforme a las leyes internacionales referentes a la guerra.

Por otra parte, los terroristas, según la oportunidad, se declaran como políticos o bien, si conviene, como ejércitos de liberación. Ya se ve que la carencia de límites en el fundamento de su legitimidad —la justicia absoluta— y la ilimitación de su método, el terror absoluto, les permite una maniobrabilidad enorme en sus manifestaciones y en su status, nacional e internacional. En realidad el terrorismo es, intencionalmente, una guerra civil y en algún caso, global <sup>65</sup>, no convencional. Precisamente, su falta de personalidad jurídica les deja manos libres para cualquier modalidad de ejecutar su proyecto.

A ello hay que añadir que en el tratamiento del tema los Gobiernos y las organizaciones internacionales tienen muy en cuenta consideraciones de conveniencia, de modo que sus largas condenas, pueden reducirse de modo notable e incluso dar lugar a una amnistía.

En los últimos años y en algunos conflictos concretos, se ha evolucionado desde la máxima excepcionalidad a una progresiva lenidad <sup>66</sup>.

Desde el punto de vista moral objetiva ningún ideal de justicia o de verdad es suficientemente absoluto para justificar los objetivos y los métodos terroristas, precisamente porque la verdad absoluta se convierte, se co-implica con la bondad absoluta.

En mi opinión, este es el fondo de la cuestión. Si adoptamos una verdad religiosa, social o nacionalista, como una perfección absoluta

64. FISS, OWEN M. (Yale, Oxford): «Terrorismo y estado de Derecho», [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl). Defiende la obligación de mantener todas las garantías procesales, el habeas corpus, etc. No contempla la excepcionalidad de la guerra terrorista y sus métodos.

65. REINARES, F., *id.* págs. 34-35. El cambio de milenio ha cambiado el terrorismo internacional en global.

66. El caso del IRA, de los presos palestinos, y tal vez de ETA, GONZÁLEZ CUSSAC, *op. et loc. cit.*

que debe realizarse aquí y ahora, estamos socavando el fundamento de la moral y de los principios generales del Derecho. La persona es un fin en sí mismo y nunca debe ser considerado como medio<sup>67</sup>.

### *Responsabilidad moral individual*

La responsabilidad de las personas físicas depende de su capacidad y de su intencionalidad y no es el tema que aquí nos interesa, salvo el entendimiento de que es el analogado principal del que se derivan los demás tipos de responsabilidad.

El tema a nuestro entender más crucial y espinoso es el de la responsabilidad moral de los miembros de una organización terrorista.

### *Responsabilidad moral de los miembros de una organización terrorista*

La noción de persona, antropológicamente implica la de relación<sup>68</sup>. En esto se diferencia el individuo de la persona, Un individuo puede ser cualquier porción del espacio-tiempo, un árbol, un río, incluso un número o una ecuación. Una persona supone siempre, una relación intersubjetiva, bien se de tipo familiar, social, política, jurídica, etc. Una persona no puede existir sin un contexto que viene a ser la placenta que le permite vivir. En consecuencia la persona física es un sujeto de relaciones en las que puede intervenir como individuo o como portador de funciones asociativas o institucionales. En el primer caso nos encontramos con la eficacia moral, ética y jurídica de una acción personal individual, en donde el sujeto, intención y eficacia moral, acaban en uno mismo; en el segundo caso, se trata de una acción colectiva organizada.

El terrorismo individual es una excepción histórica<sup>69</sup> que pertenece al ámbito del anarquismo originario<sup>70</sup> y que nunca queda claro si llevaba detrás una organización secreta conspiradora.

67. KANT, I., *Crítica de la razón práctica*, A 54-55.

68. BOECIO: «substancia individual de naturaleza racional». Hoy quizá diríamos: «un cuerpo que piensa libremente».

69. En el terrorismo suicida se evidencia la alienación de la conciencia individual en la grupal. REINARES, op. cit. págs. 101-117.

70. AVILÉS, JUAN: «Los orígenes del terrorismo europeo narodniki y anarquistas» en JORDÁN, JAVIER et alii: «Los orígenes del terror», págs. 61 y ss.: Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

Cuando la acción no es individual, ¿cuál es la responsabilidad de las asociaciones, los grupos, las instituciones, los estados y sobre todo, cuál es la responsabilidad moral de sus miembros en su «rol» de componentes del grupo?

*Efecto del terrorismo en la conciencia moral de la sociedad*

Una persona meramente ética puede ser una ONG en aquellas actividades no reguladas por el derecho, un partido político, cualquier institución o colectivo en el mismo caso y también una pareja de hecho. Decir persona ética no significa persona buena o mala en el ámbito ético, sino persona cuya acción afecta a ese ámbito en un sentido u otro. Para escenificar adecuadamente el problema pensemos en un comando fuera de la legalidad (GAL), un grupo terrorista (OAS, IRA, ETA) o un caso mucho más sencillo: una pareja de hecho y el conjunto formado por la pareja y sus hijos biológicos.

En el caso de los comandos paramilitares, la responsabilidad es moralmente negativa en la medida en que no exista una justificación moral para saltarse la legalidad<sup>71</sup>, menos aun, empleando los mismos métodos terroristas.

En el caso de las parejas de hecho, que forman una entidad moral, la responsabilidad genera unos deberes positivos de conciencia con el/la otro/a y la prole.

ALGUNAS FORMAS ESPECÍFICAS DE ORGANIZACIÓN TERRORISTA EN EL MARCO DE LA MORALIDAD

*Los comandos secretos, autorizados por el ejecutivo, al margen de la legalidad*

Plantean espinosos problemas sobre su misma naturaleza. Un comando israelí que secuestra a un criminal de guerra, el comando

71. Existen situaciones excepcionales, en donde el Estado carece de instrumentos legales para defenderse de una acción que sería capaz de destruirlo. No hablamos de acciones aisladas como una represalia o planeando objetivos concretos (el secuestro de un cabecilla). Recordemos las guerrillas en la invasión napoleónica.

que liquidó a Bin Laden y otros muchos casos. No son equiparables estructuralmente a grupos terroristas como el grupo islámico que secuestró y asesinó al grupo olímpico israelí. La razón es que aquellos son acciones que tienen un responsable último, el estado («terrorismo de Estado»<sup>72</sup>), mientras el terrorismo estricto, es un terrorismo contra el Estado.

Si jurídicamente, el desnivel es patente, moralmente, cualquier fin, sea bueno o malo, nunca justifica los medios. En el caso del terrorismo de Estado, nos encontramos ante un conflicto de objetivos, entre una autoridad legítima y un grupo cuya acción pretende, precisamente, deslegitimar al anterior, por la pura violencia y por el terror. Desde la legitimidad, el Estado se defiende, con medios inaceptables, la organización pretende una legitimidad que nadie le reconoce, nacional ni internacionalmente.

La moral terrorista no responde a una objeción de conciencia, a un deber de conciencia, sino a una alienación de la propia conciencia en la conciencia de la organización.

Curiosamente el comando en cuanto tal, carece de moralidad pero no de intencionalidad. Si entendemos por conciencia la psicológica es evidente que la tienen, puesto que el grupo actúa según un *plannig* y en orden a una finalidad. Todos sus miembros suman su capacidad mental y física para que la intención del plan se cumpla. Pienso que, en este caso, se debe hablar del comando paramilitar, no como un sujeto propiamente sino de un objeto de juicio moral. Un comando de estas características se constituye precisamente para eliminar todas las barreras morales que puedan limitar su eficacia. Vista su actuación, puede hacerse un juicio moral sobre el grupo: que puede ser negativa, por ejemplo.

La constitución del comando es responsabilidad del ejecutivo, del ejército o servicio de inteligencia respectivo. Está claro jurídicamente que, si en determinado Estado, la constitución de esos comandos<sup>73</sup> no está contemplada, son responsables morales las

72. *Terrorismo de Estado*. Vid. REINARES, op. cit.

73. La Constitución de Estados Unidos, reserva la declaración de guerra y la firma de la paz al Congreso. El Presidente tiene, sin embargo, poder ejecutivo para acciones de guerra sin contar con el Congreso. Muchas guerras del siglo XX han tenido este origen.

autoridades que la ordenaron y los individuos que la ejecutaron. Si dejamos al margen la cuestión de derecho, la moralidad de las acciones deben ser medidas en relación a la conciencia moral y ésta, en último término es individual. Las entidades morales y jurídicas carecen de conciencia moral y en este sentido son irresponsables, los individuos, no.

¿Es moralmente lícito emplear las mismas armas y tácticas que el grupo terrorista al que se persigue? Si hemos de ser sinceros, la respuesta obliga a tratar el tema de las acciones bélicas en general, puesto que la guerra es un hecho que puede tomar ciertas pautas consuetudinarias de mayor o menor moralidad (la guerra justa). Nadie puede discutir que en la guerra se violan todos los derechos naturales y humanos, sistemáticamente. No tiene sentido hablar de un Derecho Internacional de guerra si contrastamos los principios de la Convención de Ginebra con la realidad de todos los días. Por eso es importante sentar las bases morales-éticas de la acción, es decir, la moralidad de acciones que, traspasando el ámbito de la conciencia, tienden al exterminio del enemigo o, por lo menos, a su incapacitación física.

Los planes, los objetivos y los medios puestos en juego tienden a la captura o eliminación del otro como en todas las guerras. ¿Es lícito eliminar al enemigo cuyo objetivo es eliminarte a ti? La conciencia moral de sentido común responde afirmativamente. En la captura y eliminación del enemigo se pueden guardar ciertos mínimos que afectan a la dignidad de la persona humana y que en las guerras se suelen infringir normalmente por parte de todos los que intervienen. Una persona de recta conciencia no puede ultrajar a las personas por criminales que sean. Debe impedir su acción criminal, dejarlos fuera de juego. En este sentido y dejando también de lado el valor jurídico del Tribunal de Nuremberg, los juicios y el trato que recibieron los inculpados pueden considerarse ejemplares en esas circunstancias. No cabe decir lo mismo de los bombardeos sobre poblaciones civiles, de los exterminios étnicos o del empleo reglamentario de la tortura.

La muerte de Gadafi es moralmente condenable y execrable; la de Bin Laden o Eichmann, explicable, aunque irregular.

Una persona física que contempla dichos sucesos no puede quedar indiferente o al margen porque esos crímenes contra la humanidad son de tal calibre que son el mal mayor.

*Los grupos terroristas en sentido estricto*

Para distinguir la acción de los grupos terroristas de la acción del Estado autorizada secretamente por el ejecutivo y fuera de la legalidad hay, en mi opinión, que referirse al Derecho Internacional. Si la acción procede de un Estado reconocido internacionalmente, pertenece al primer grupo, si no, al segundo.

Si se comparan las acciones de esos comandos extralegales con los de los grupos terroristas podemos encontrar algunas diferencias. En primer lugar lo que especifica la naturaleza terrorista de un grupo es el empleo del terror como arma tendente a conseguir objetivos político-militares como consecuencia de la atemorización de la población: envenenamiento de las aguas, gases venenosos en el transporte público, secuestros etc. Otra diferencia es que en el comando extralegal el miembro tiene conciencia de que está trabajando para el Estado mientras que en el grupo terrorista se trabaja por una idea articulada en una organización, que sólo se distingue de una mafia o de un cartel precisamente en la idea que es el fin de la organización. Otra diferencia está en que por eso mismo, la responsabilidad de los miembros del grupo es mayor. Es más arriesgado formar parte de un grupo terrorista que de un comando extralegal. La conciencia se ve en este último caso menos lastrada. En el terrorismo, la conciencia individual tiene un protagonismo mayor.

Las acciones terroristas suelen ser de barra libre, o sea todo está permitido, mientras haya sido ordenado. En los comandos extralegales hay que distinguir dos casos claramente, aquellos que asumen los medios terrorista sin limitación como el GAL y la OAS y aquellos otros que vienen a ser servicios especializados del Estado o del Ejército cuya acción suele ser previsible. No es lo mismo apresar a un criminal por medios de dudosa legalidad que envenenar las aguas de una ciudad.

La naturaleza del poder político requiere una base física en el espacio-tiempo, en el territorio, sin el cual no puede darse tal poder. La defensa del territorio exige un ejército y si el ejército de un país no actúa con fuerza, lo hará el contendiente. Es un conflicto de derechos en el que es claro de que parte está la razón.

También hay que abstenerse de juicios precipitados sobre acciones bélicas. Las hay espantosas como los bombardeos con

bombas de fósforo de los ingleses en Alemania o de los americanos en Japón y en Vietnam. En este último caso, se mostraron inútiles, pero las bombas de Nagasaki e Hiroshima no se echaron en una acción precipitada, sino con detenido cálculo realista, de los millones de muertos que era probable se ahorrasen ambas partes. Así acabó la Segunda Guerra Mundial en el Pacífico.

En cualquier caso el respeto a las personas, a su dignidad es imperativo esencial y dado que, la mayor indignidad que se puede cometer contra una persona, es matarla, nos hemos de poner en tela de juicio, sin duda la moralidad de las acciones bélicas, especialmente, en las guerras modernas, con medios de destrucción masiva, que, al parecer, sólo utilizan los vencidos.

*¿Son terroristas los grupos violentos antisistema?*

En la actualidad se está estudiando la posible aplicación de la legislación terrorista o parte de sus disposiciones prácticas a los grupos antisistema. Es necesario definir estos grupos para sacar consecuencias.

Si nos atenemos a la idea clave que hemos considerado como esencial en el terrorismo, la de tener la verdad absoluta, los grupos antisistema no tienen ninguna duda sobre la justicia de su acción revolucionaria, pero hay que reconocer que no aceptan el principio de «terror sin límites», sino que, en la seguridad de que no pueden con su acción cambiar el orden existente, se limitan a perturbarlo. Las violencias, los destrozos, los incendios, las vejaciones, no responden a la misma psicología del terror. Es posible que en una macromanifestación resulte algún muerto y heridos, pero no contienen un plan centrado ni en el terror absoluto ni en métodos violentos sin límites, ni en acciones de tipo secuestro.

La razón es que estos grupos se mueven más en la ideología anarquista con elementos de pacifismo hippy. Son pacifistas que han llegado más allá de dejarse caer y que les lleven a la cárcel entre cuatro. Son pacifistas activos y violentos.

Añadamos la ósmosis entre estos grupos y la izquierda en general y la extrema izquierda en especial y que siempre existe un núcleo duro, que repite la idea leninista de la revolución. Si estos grupos anarco-pacifistas violentos consiguieran sus objetivos, el orden nuevo que implantarían tomaría como modelo la propia

estructura ensamblaría que los configura, con una inevitable deriva hacia el control de un pequeño comité y un control absoluto de sus miembros y de la población en general.

De todo ello se deduce que la acción de los grupos antisistema cabe incluirlo junto a las bandas organizadas de delinquentes, las tribus urbanas y cerca de la kale-borroka, longa manu del terrorismo. Sin embargo, el antisistema, en principio no es la prolongación de un grupo terrorista, sino que integra muchos elementos de espontaneidad, más o menos controlada..

## CONCLUSIONES

Los elementos esenciales de una organización terrorista son, escalonadamente:

La convicción absoluta de poseer la verdad (o justicia) absolutas.

La convicción de que el medio adecuado para materializar esa verdad es la conquista del Poder.

La convicción que la verdad (justicia y bien) absoluta, requiere conseguirlo lo más pronto, directa y eficazmente posible.

La convicción que el terror es el medio más rápido para alcanzar ese fin.

La evidencia de que conseguir la justicia absoluta justifica y legitima el terror: un ideal perfecto oscurece las contingencias desagradables de los medios empleados.

La crítica establece:

La verdad o justicia absoluta es una forma vacía que admite cualquier contenido: social, nacional, religioso, etc.

El error radical consiste en separar la verdad del bien. La verdad absoluta separada del bien evalúa sólo la eficacia y prescinde de toda valoración moral, bueno-malo, en favor del éxito ético-histórico-institucional.

La conciencia del terrorista se aliena voluntariamente en la conciencia del grupo que es incorruptible puesto que el método total, al usar la corrupción como estrategia de la verdad absoluta excluye la posibilidad de corromperse. En este contexto, el corrupto es el disidente.

En el terrorismo se manifiesta con nitidez la subsunción de la moral en la ética, es decir, del sujeto individual en la objetividad anónima que es uno de los rasgos más negativos de nuestro tiempo.

Un grupo terrorista es una persona moral o entidad colectiva en donde los componentes se disuelven en el ideal del todo. Las acciones consideradas, normalmente como criminales, al remitirse a la verdad absoluta del grupo resultan virtuosas y heroicas.

La estructura de una organización será terrorista en función de la «cantidad» e intensidad de la verdad suprema que asimile. Esto supone la posibilidad de un terrorismo de Estado al margen de la legalidad o incluso, fundamentándola. Es el mismo ideal de verdad y la misma anulación de la conciencia moral en la conciencia ética, de la persona en la totalidad del grupo.

El cambio de mentalidad por el que la persona retorna a la certeza de que la persona es fin en sí misma y nunca medio, le permitirá entender que ningún ideal, clase o institución legitiman la renuncia al dictado de la propia conciencia.

No es el hombre para la idea, sino la idea para el hombre.



EL ESTADO DE DERECHO EN SITUACIONES  
DE EMERGENCIA. DIVERSOS TIPOS DE RESPUESTA  
A LAS CRISIS DE SEGURIDAD

ANTONIO MANUEL PEÑA FREIRE

*Profesor de Filosofía del Derecho  
Universidad de Granada*

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan diversos modelos de respuesta de los regímenes constitucional-democráticos a las situaciones de emergencia que amenazan su seguridad. Aunque son muchas las causas que podrían poner en peligro la seguridad de un Estado democrático —catástrofes naturales, emergencias sanitarias, crisis económicas severas, etcétera—, la amenaza latente que los modelos analizados presuponen es una amenaza de tipo intencional o deliberada por parte de un agente que podrá ser otro Estado o, aun más específicamente, una organización terrorista. Fue precisamente la materialización de ese último tipo de amenaza la que inauguró el debate sobre el que se centra mi interés, esto es, el debate que se viene produciendo desde finales del 2001 al rebufo de los atentados de Nueva York y Washington <sup>1</sup> y, fundamentalmente, en países anglosajones, sobre el modo en que un Estado de derecho democrático ha de articular la respuesta a las amenazas a su seguridad sin menoscabar los valores y principios que lo definen como tal, es decir, valores y principios como los

1. La dramática y efectista representación de esta amenaza ha provocado que muchos de los autores que estudian este tema se centren casi exclusivamente en las crisis de seguridad que causa el terrorismo internacional, fundamentalmente islamista. Sin embargo, no habría que descuidar otras facetas del problema ni las conexiones con otros tipos de emergencia y sus consiguientes respuestas. En un sentido análogo Roach 2008: 231.

vinculados al ideal de la legalidad o a los derechos y libertades de los individuos.

En efecto, el interés por este problema es creciente. A día de hoy son muy numerosos los estudios y propuestas que el tema está suscitando<sup>2</sup>. Sin embargo, pese a que el debate está concurrido y las propuestas son muchas, sigue dominando, en mi opinión, una aproximación en sí misma excepcional —en el sentido de fragmentaria o particularista— al problema y son pocos los tratamientos genuinamente sistemáticos del mismo. Quizás esto se explique por el carácter circunstancial del debate, es decir, por el hecho de haberse activado al calor de acontecimientos singulares. Quizás la causa sea más general y esté en relación con el desinterés del pensamiento jurídico por las excepciones, volcado, como parece que no podría estar de otro modo, sobre las reglas. Como advierte Schauer (1991: 872), las excepciones a las reglas, modelos o teorías generales son consideradas «algo accesorio a lo realmente importante», incluso un tema «un tema invisible en la teoría jurídica», dado que «ninguna generalización interesante podría derivarse de las excepciones», cuando lo cierto es, sin embargo, que las excepciones parecen tan importantes, desde un punto de vista lógico, como la propia regla. Una confirmación de esta tesis la encontramos en la teoría del Estado de derecho, donde es fácil comprobar como la reflexión dominante se construye bajo el presupuesto de la normalidad, cuando ocurre más bien que un modelo jurídico-político tan denso en significado tendría que valer tanto en situaciones de normalidad como en situaciones de emergencia, tanto más si la emergencia tiende a normalizarse, como —así lo veremos— parece ser la pauta. Este presupuesto abonaría la apuesta por expandir la reflexión sobre el Estado de derecho, la aplicabilidad de los derechos o los mecanismos de limitación del poder, a los periodos de inestabilidad y emergencia, sean cuales sean sus causas, así como por diseñar mecanismos de control recíproco entre poderes que, a la vez que toman en serio la amenaza que causa la excepción, impidan una ruptura del

2. A estos habría que sumar, de entrada, algunos notables precedentes ya clásicos sobre el tema y que se siguen proyectando sobre el presente, como Schmitt 1933 o Rossiter 1948.

régimen liberal respecto de sus propios fundamentos y una cancelación definitiva o irreversible de los valores y principios sobre los que se funda o de los derechos básicos de los ciudadanos y sus garantías.

Volvamos, no obstante, al tipo de amenaza destacada en la actualidad, la terrorista, y a un problema, en cierto modo previo, relativo a su genuina dimensión. Es común cierto planteamiento de corte escéptico, ingenuo u optimista, que sugiere que estamos *sólo ante unos nubarrones* y que, por tanto, no estamos ante un problema sustantivo de la teoría del Estado de derecho, ni tan siquiera ante un capítulo más de su historia condicionado por circunstancias más o menos efímeras.

En mi opinión, sea cual sea la gravedad objetiva que plantea la amenaza terrorista a los regímenes constitucional-democráticos comparada, por ejemplo, con las guerras abiertas convencionales, son muchos los factores que invitan a no menospreciar el problema. El terrorismo en la era de la globalización ha afectado al sentido que tradicionalmente se daba a las circunstancias de la excepcionalidad. Hoy no es fácil separar con nitidez las situaciones de emergencia de las situaciones de normalidad y ese era el presupuesto tradicional de mucha de la legislación de excepción conocida. Antes era posible, o así se creía, acotar temporalmente las amenazas, localizarlas en una zona territorial específica más o menos *anómala* (por ejemplo, Irlanda del Norte, el País Vasco, los *territorios ocupados*) donde se producían *normalmente* sus efectos. Sin embargo, hoy este presupuesto carece de sentido desde el momento en que, por ejemplo, cualquier nacional de un Estado amenazado paseando por una ciudad turística es un potencial objetivo<sup>3</sup> o cuando a esa deslocalización geográfica sumamos el incremento del riesgo ocasionado por el desarrollo tecnológico<sup>4</sup>.

Algunas manifestaciones más específicas de esos cambios en las circunstancias de la excepcionalidad, sobre los que llama la atención Ramraj (2008: 27), son: el impresionante peso de los Estados Unidos en el mundo, que ha dado lugar a que muchos paí-

3. Gross 2003: 1069 y ss.

4. Exploran algunas características y consecuencias específicas de las emergencias modernas Ferejohn y Pasquino 2004: 228-230.

ses hayan adoptado su agenda en materia de medidas antiterroristas; la imposibilidad de separar el fenómeno terrorista de otros problemas geoestratégicos globales, como la división Este-Oeste, Norte-Sur o entre civilizaciones o el que tampoco se pueda aislar de asuntos políticos domésticos, como la política multicultural, la exclusión de las minorías o las cuestiones de identidad nacional; y, por último, la extraordinaria expansión que en las décadas precedentes han tenido los ideales de los derechos humanos y de la democracia constitucional, lo que obliga a conciliar exigencias prácticas inaplazables y requerimientos teóricos —morales o jurídicos por ejemplo— de extraordinaria relevancia.

Relacionado con este último aspecto, aún quisiera sumar un factor adicional que me parece llamado a tener un impacto clave en el asunto que nos ocupa: el proceso de objetivización del derecho a la seguridad. El derecho a la seguridad no ha sido ajeno a la objetivización de los derechos fundamentales característica del constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX<sup>5</sup>. El derecho a la seguridad de hoy no coincide con la noción de *sûreté* tal y como era presupuesta, por ejemplo, en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, donde se la concebía fundamentalmente como la protección frente a detenciones arbitrarias, frente a acusaciones difamatorias y falsas y frente a la posibilidad de ser procesado y condenado arbitrariamente (Montesquieu). La seguridad es hoy fundamentalmente un deber objetivo del Estado que se concreta en que el Estado habría de tomar aquellas medidas que garanticen la seguridad minimizando e incluso anticipando los riesgos que la amenazan. La seguridad implica, por tanto, la promesa de actividad estatal para proteger al individuo de los peligros y riesgos sociales, técnicos, ambientales, biológicos, económicos, etcétera, con lo que no se viola exclusivamente por exceso de intervención pública en la esfera de lo personal, sino fundamentalmente por falta de anticipación o previsión, esto es, por un defecto de actividad pública<sup>6</sup>. Este derecho a la seguridad emergente obliga a replantearse muchos de los términos del debate tradicional entre libertad y seguridad,

5. Por ejemplo, Grimm 1991: 155 y ss.

6. Denninger 2010: 47.

donde la seguridad, por así decirlo, era una tendencia o fuerza exógena al ideal liberal de los derechos.

Pues bien, en ese contexto es en el que quisiera explorar los rasgos de algunos de los modelos en los que podría inspirarse la respuesta a la pregunta que formulaba al inicio, esto es, ¿cómo ha de responder un régimen constitucional democrático a las amenazas graves a su seguridad?

Fruto del reciente debate académico sobre el tema y también del análisis de diversas experiencias históricas o de las regulaciones vigentes en diversos países, son una serie de modelos o tipos de derecho de emergencia, que tratarían de compatibilizar las exigencias de la seguridad con la preservación de los valores y derechos propios de la democracia constitucional. En la mayor parte de los casos, no en todos, se proponen diversos cambios o medidas jurídicas e institucionales que obedecen fundamentalmente al intento de lograr que el poder ejecutivo en una democracia constitucional y, en menor medida, los otros poderes del Estado puedan ofrecer una respuesta eficaz a la crisis de seguridad planteada, sin que las medidas adoptadas impliquen desvirtuar el Estado de derecho mismo ni la transformación del gobierno constitucional-democrático en un gobierno distinto y tendencialmente autoritario.

Aunque gran parte de la literatura sobre el tema se elabora teniendo en cuenta, fundamentalmente, la perspectiva de los Estados Unidos y de otros países anglosajones, lo cierto es que muchos de sus presupuestos, rasgos, virtudes y puntos débiles tienen carácter general. A continuación clasificaré las diversas respuestas a la pregunta por la respuesta de las autoridades en un régimen constitucional-democrático a las crisis a su seguridad agrupándolas en una serie de tipos diversos. Hay que señalar, sin embargo, que todos los autores analizados comparten, al menos, dos presupuestos importantes. Presuponen, en primer lugar, que el derecho ha de jugar algún papel en la gestión de las crisis de seguridad; ninguno de los autores contemplados defendería, al menos de modo irrestricto, una forma de realismo político, esto es, que el derecho es radicalmente incompatible con las situaciones de excepción o que es un obstáculo insalvable a las exigencias que se plantean a los gobiernos en una situación de

grave amenaza a su seguridad. El segundo presupuesto común, no poco importante, implica suponer que es posible compatibilizar las exigencias de la seguridad con las condiciones y límites que los regímenes constitucional-democráticos plantean a la acción de gobierno.

#### MODELOS ORDINARIOS: EL *DERECHO COMÚN* DE EMERGENCIA

Agrupo en este tipo a diversas posturas que tienen en común la creencia de que los cambios precisos o deseables en la estructura y configuración del orden jurídico y en el modo de operar las instituciones en una situación de emergencia son muy pocos o incluso ninguno, en relación a los principios característicos de los Estados de derecho y al modo ordinario de operar los actuales regímenes constitucional-democráticos.

Expresivamente, Gross (2003: 1043-44) se refiere a estos planteamientos como *los de costumbre* (*Business as Usual Model*). Según este modelo de respuesta, a la pregunta qué hacer ante una situación de emergencia se responde afirmando que *nada especial*, esto es, *lo de siempre* o *como de costumbre*. Ninguna situación de emergencia justificaría una suspensión parcial ni mucho menos total de ninguna regla jurídica vigente de modo ordinario. Las autoridades públicas ya dispondrían de todos los recursos precisos y las potestades necesarias para responder adecuadamente a la situación sin que esté justificado acudir a ningún tipo de habilitación implícita excepcional<sup>7</sup>. El modelo usual de respuesta no considera que exista una tensión entre las exigencias de protección de la seguridad de una nación y el mantenimiento y preservación de su estructura constitucional-democrática: ninguno de los límites y derechos inherentes a esta estructura, incluido los controles y condicionantes que supone el Estado de derecho, necesitará ni podrá ser derogado o suspendido y, en tiempos de emergencia, el derecho continuará aplicándose con normalidad, del mismo modo en que se aplica en tiempos de paz. Se rechaza, por tanto, que la constitución o sus derechos estén en tensión con las exigencias que plantean las emergencias o con la eficacia de las medidas a

7. Gross 2003: 1047.

adoptar para minimizar los riesgos a la seguridad. Se propone el atrincheramiento en la regularidad de los principios, derechos y límites constitucionales y se proclama su aplicación por igual tanto en tiempos de crisis como de normalidad. Una situación de emergencia no justifica ninguna desviación de las determinaciones del ordenamiento jurídico «normal». No hay una regulación específica para los estados de emergencia<sup>8</sup>.

Sunstein (2004: 4-6) también se refiere a una solución encuadrable en este modelo cuando analiza el que denomina *maximalismo de la libertad*. Esta forma de maximalismo entiende que el conflicto entre seguridad nacional y libertad está resuelto desde un punto de vista general y de modo concluyente a favor de la segunda y que, por tanto, en tiempos de crisis o guerra los jueces deben limitarse de proteger las libertades y derechos constitucionales. Ahí se agotaría toda la dimensión del reto teórico planteado por las situaciones de emergencia. Esta solución es criticada por Sunstein por poco realista y por indeseable. Es poco realista ya que, por ejemplo, no es previsible que los jueces se apliquen diligentemente —ni de hecho parece que lo hayan hecho— a su tarea constitucional de defender la libertad individual cuando existe una amenaza constatable a la seguridad nacional. En segundo lugar, es indeseable, pues la legitimidad de las intrusiones o limitaciones que el gobierno lleve a cabo sobre la libertad de los individuos depende de la justificación de dicha intrusiones o limitaciones y parece razonable pensar que en tiempos de crisis de seguridad, esa justificación opera de un modo distinto al modo en que opera en tiempos de paz y tranquilidad. El maximalismo de la libertad es, por eso, demasiado laxo y descuidado respecto de las responsabilidades del gobierno y sus intereses. Sunstein con-

8. La sentencia de referencia para este modelo es *Ex parte Milligan* (1866, citada por Gross 2003: 1053) en la que el Tribunal Supremo americano, acabada la Guerra Civil, resolvió que no era constitucional someter a los civiles a tribunales militares cuando los tribunales ordinarios estaban funcionando. Los jueces señalaron entonces que la Constitución fue diseñada para regir tanto en estado de guerra como en estado de paz y que obliga, por tanto, igualmente a gobernantes y gobernados en todos los momentos y bajo todas las circunstancias. Como norma general, ni el Presidente ni el Congreso ni el poder judicial pueden perturbar ninguna de las salvaguardas a la libertad civil incorporadas en la Constitución.

cluye afirmando incluso que no es merecedor de una particular atención teórica.

Una mención especial merece el *derecho común de emergencia* —en expresión de Scheuerman (2006: 265)<sup>9</sup>— patrocinado fundamentalmente por juristas académicos y, en especial, por juristas del *common law* liberales<sup>10</sup> como David Dyzenhaus o David Cole. A diferencia del *Business as Usual* en la versión de Gross o del maximalismo de la libertad al que se refiere Sunstein, expresivas caricaturizaciones más o menos prefabricadas, aquí sí que encontramos un conjunto de tesis sólidas sobre el modo de operar el Estado derecho en un contexto de emergencia. Se trata de juristas que consideran que el modelo de derecho conocido como el *common law* presenta rasgos que lo hacen particularmente apto para asegurar que la gestión de las crisis a la seguridad no implique vulneración de los derechos de los individuos ni de los principios fundamentales del Estado de derecho.

Según estas propuestas, las respuestas a las crisis de emergencia no pueden romper con los principios básicos del Estado de derecho, indisolublemente vinculados al tipo de control y al razonamiento judiciales característicos del *common law*; de ahí que la actuación de instituciones y poderes públicos tenga que preservar y respetar el compromiso con los valores morales vinculados con el ideal del Estado de derecho.

Dyzenhaus (2006: 2 y 17) es quizás quien más vivamente ha defendido esta variante del modelo ordinario al argumentar en favor de la existencia de una constitución implícita al derecho mismo, expresiva de diversos valores y principios morales y conforme a la cual dar respuesta a las situaciones de emergencia. La concepción de derecho y de Estado de derecho que anima a este modelo es particularmente relevante, pues opera como fundamento de la legitimidad de cualquier medida ejecutiva o propuesta de reforma jurídica: «el derecho», dice Dyzenhaus (2006:4), «presupone el Estado de derecho en sentido sustancial» y la constitución

9. La denominación original —common law emergency oversight— parece dar pie a que el autor juegue con el doble sentido de la palabra «oversight», traducible como «supervisión» y como «descuido».

10. Scheuerman 2006a: 74.

a la que alude no es la constitución histórica, escrita y contingente, sino la *constitución del derecho* implícita a todo orden jurídico y cuyo sentido y contenido son sólo dependientes del hecho de gobernarse una sociedad mediante reglas jurídicas y no, por ejemplo, en función de lo que resulte de la voluntad de algún poder o de los medios exigidos por la necesidad de alcanzar algún objetivo. «Estos principios son inherentes a la constitución misma del derecho» y «sólo entendiendo la naturaleza del Estado de derecho y sus límites podemos entender la naturaleza del derecho»<sup>11</sup>. Los principios a los que Dyzenhaus (2006:10) se refiere no son principios externos de una teoría de la justicia o de una filosofía política, sino que son internos al derecho: los principios del debido proceso, la equidad y la igualdad son algunas de las concreciones del ideal del Estado de derecho referido, que coinciden con los clásicos de la tradición del *common law*, si bien están enriquecidos con las aportaciones del discurso de los derechos humanos actual<sup>12</sup>. Estamos, pues, ante una concepción sustancial del Estado de derecho que lo concibe como un modelo de asociación civil expresivo de una serie de principios fundamentales constitutivos de la idea misma de derecho, que pretenden proteger a los individuos frente a la acción arbitraria del poder del Estado<sup>13</sup>. La operativa de ese modelo de asociación o de gobierno involucra a todos poderes del Estado, igualmente comprometidos con el proyecto, si bien el papel del poder judicial es particularmente relevante. Los jueces juegan un papel fundamental en este modelo porque la actuación judicial caso a caso coloca a los tribunales en una mejor posición para encarar las diversas particularidades y aspectos que plantean las crisis de emergencia<sup>14</sup>. El ideal del Estado de derecho exige que las autoridades ejecuten las normas mediante decisiones equitativas, razonables y que expresen respeto por la igualdad de todos y también que jueces independientes controlen que se hace efec-

11. Dyzenhaus 2006: 7.

12. Dyzenhaus 2006:13.

13. La distinción entre asociaciones civiles y las asociaciones-empresa o corporaciones de Oakeshott (1975: esp. 98 y ss. y 123 y ss.) es particularmente relevante para entender el sentido de la constitución del derecho de Dyzenhaus. Toma nota también de este antecedente Nardin 2008: 104.

14. Dyzenhaus 2004: 248 y Cole 2004: 1763.

tivamente así. Dyzenhaus concibe además al Estado de derecho como un proyecto cooperativo de los poderes del Estado y no como una solución que prima a uno frente a los demás que serían ajenos al proyecto; esto es, el Estado de derecho no es un Estado juristocrático<sup>15</sup> que involucra exclusiva o preponderantemente al poder judicial, sino que es concebido como una forma de asociación que se manifiesta en una forma específica de gobierno en la que también tienen un papel determinante los poderes legislativo y ejecutivo.

Una valoración crítica de estos planteamientos exige señalar, en primer lugar, que el poder judicial, en perspectiva histórica, no ha ayudado en mucho a la causa de los derechos y que se ha colocado sistemáticamente del lado de los ejecutivos a los que teóricamente tenía que controlar<sup>16</sup>. No obstante, también parece cierto que, en una perspectiva más amplia, los jueces han ido estableciendo controles y sometiendo a límites y condiciones al ejecutivo que, si bien no han sido efectivas en el caso o crisis en curso, sí han condicionado la actuación de los gobiernos y de los propios jueces en crisis posteriores<sup>17</sup>. El balance de la actuación judicial sería desfavorable caso a caso, pero algo más favorable en una perspectiva diacrónica más amplia.

Sin embargo, la crítica más inmediata que enfrentan los partidarios de este tipo de respuestas es la de que se trata de posicionamientos hipócritas y naïfes, pues cuando el gobierno de un país se enfrenta a una crisis que pone en peligro la supervivencia de la nación parece normal pensar que adoptará las medidas necesarias para superarla; es más, aunque no deba, de hecho la historia habría demostrado que lo hace<sup>18</sup>. Es, por tanto, fácil imaginar a los partidarios de este tipo de respuestas inspirados en una suerte de ética de la resistencia según la cual se debe siempre decir «no» a lo que es indeseable incluso si es inevitable, es decir, que incluso

15. La expresión es de Hirschl 2004.

16. Cole (2003: 2568) se refiere a cierto sentir general o *conventional wisdom* respecto del pobre papel jugado por los jueces en el control de los poderes de emergencia de los ejecutivos y gobiernos.

17. Cole 2003: 2571.

18. Gross 2003: 1044-1045.

cuando se admite que al final el gobierno hará lo que tiene que hacer, se postula públicamente que debería de hacer actuando en sentido contrario, pues se piensa que es mejor resistirse que actuar complacientemente, ya que en este caso las cosas habrían sido aún peor de lo que fueron: los partidarios de esta actitud parecen creer así que insistir en la normalidad tiene la virtud de evitar que la excepcionalidad se radicalice <sup>19</sup>.

El compromiso con este modelo presupone, además, cierta creencia en las funciones simbólicas o educativas de la propia actitud y también que la insistencia constante en los valores y principios del Estado de derecho alivia, en algún sentido, la tendencia de las autoridades a dejarse caer por la pendiente resbaladiza del exceso y la arbitrariedad en tiempos de emergencia <sup>20</sup>.

Sin embargo, lo cierto es que insistir en la integridad e incondicionalidad del orden constitucional y resistirse a cualquier cambio que permitiese acciones extraordinarias puede tener como efecto que los cambios no se realicen formalmente, aunque las acciones necesarias se lleven a cabo igual, lo que abriría una divergencia profunda entre el orden constitucional y la práctica de las autoridades en situaciones de emergencia. Incluso desde el punto de vista de aquellos firmemente comprometidos con los derechos y libertades individuales y preocupados por la tendencia a sacrificar la libertad en favor de las exigencias de la seguridad en tiempos de crisis, existen buenos motivos para recelar de este modelo de gestión de la emergencia que banaliza la vinculatoriedad del orden jurídico reduciéndolo a una hermosa apariencia.

Por último, el innegable compromiso moral de estos planteamientos con los valores éticos y principios políticos latentes en las teorías del Estado de derecho, de la democracia constitucional y de los derechos humanos, convierte a sus partidarios en un objetivo fácil para ciertos críticos que les reprochan su excesivo mora-

19. Gross (2003: 1048-49, notas 151 y 155) cita a Schauer (1986: 1083-83) y a Calabresi (1982: 178-79) como ejemplos del modelo, por considerar que uno debe siempre resistirse a que el gobierno pueda adoptar medidas excepcionales, incluso en condiciones que las hacen inevitables, para evitar que eso mismo suceda también en situaciones no tan graves. Tácitamente, por cierto, se está reconociendo la futilidad de las propias propuestas.

20. Gross 2003: 1051-52.

lismo en un momento político —una crisis de seguridad— donde, da la impresión, de que el realismo debería de ser la pauta.

Son realistas aquellos que afirman que no hay una relación directa entre moralidad y política y, por tanto, rechazan también una versión moralizada de filosofía política<sup>21</sup>. Más específicamente son realistas quienes sostienen que no hay lugar para la moralidad en materia de política de seguridad o en las relaciones internacionales y que, por lo tanto, los límites y derechos implícitos al Estado de derecho o a la democracia constitucional tendrían poco, si no ningún, juego en esos terrenos. Los realistas, nos dice Coady (2008: 10), son críticos con las propuestas políticas o diplomáticas que tienden a la autoinflación moral, el rigor o detallismo moral o el absolutismo moral, esto es, al excesivo énfasis en cuestiones deontológicas y a la incondicionalidad del juicio moral<sup>22</sup>.

El moralismo, por su parte, es el rival del realismo político. El moralismo es, para Coady (2008: 15), un asunto no demasiado explorado por parte de la filosofía moral, y bien podría considerarse una práctica viciada de juicio moral. Aunque el moralismo adopta numerosas formas —Coady (2008: 17) distingue hasta

21. Geuss, sin incurrir en una forma tosca de realismo, ha criticado incisivamente el tono excesivamente moralizado de la teoría política en la actualidad convertida, por esta razón, en una ética aplicada, esto es, una forma de entender la política profundamente idealizada y racionalista según la cual la política debería de desarrollarse a partir de una teoría ética ideal. Geuss (2008: 9 y ss.) apuesta por una concepción realista de la teoría política, lo que significa que no debe preocuparse tanto de lo que la gente debería de hacer idealmente o de cómo debe de actuar racionalmente, sino del modo en que se actúa, desea o valora en contextos específicos y del modo en que las instituciones operan en la actualidad. La teoría política debe de estudiar en primer lugar la acción y, después, las creencias que podrían estar conectadas a la acción. La política es percibida como un fenómeno históricamente localizado o situado y concebida como una técnica o práctica, un arte, vinculado con habilidades y formas de juicio que no pueden compendiarse o sistematizarse y que no encaja fácilmente con las teorías que intenten unificarlos o clasificarlos siguiendo un patrón teórico.

22. Es interesante la caricaturización del moralista de Coady (2008: 10) a partir del personaje Saul Picksniff de Dickens, quien, como un indicador de ruta, siempre señala el camino a seguir para llegar a algún lugar sin moverse del sitio ni ir nunca.

seis—, planteamientos como los del maximalista de la libertad o el partidario ingenuo del *business as usual* en materia de seguridad serían probablemente un caso de *moralismo por objetivo desequilibrado* (Coady 2008: 29-35). Esta forma de moralismo se da cuando un factor moral adquiere una desbordante importancia respecto de otros concurrentes hasta el punto de que los oscurece<sup>23</sup>. Para el moralista maximizador de la libertad, por ejemplo, no hay valores en juego más allá de la preservación de la integridad de los valores, principios y derechos característicos del Estado derecho o de la democracia constitucional.

Sin embargo, y de nuevo con Coady (2008: 14), al moralista y al crítico realista habría que recordarles que no es lo mismo moralismo que moralidad y que no es necesario ser moralista si no se quiere ser realista ya que se puede sostener un planteamiento moral sensato o no idealizado en la materia, un planteamiento hasta cierto punto realista que, sin embargo, no deje de ser moral. Entre moralismo y realismo hay toda una gama de posiciones intermedias que, de algún modo, compatibilizarían, en una escala variable, las exigencias de las crisis con las que plantean los valores morales y los principios políticos vinculados a la democracia constitucional o al Estado de derecho.

No obstante, parte de la crítica recién reproducida es aplicable a los denominados modelos ordinarios: aunque es loable la desconfianza hacia los agoreros del peligro y de la necesidad, no

23. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando desde posiciones conservadoras se sobredimensiona la importancia de una moral sexual contenida o de una vida virtuosa en un sentido tradicional y esos factores se consideran concluyentes a la hora de formarse un juicio moral sobre otros aspectos de la vida de una persona como su aptitud para un cargo público, algo que no tiene por qué ser dependiente de su vida sexual. En un supuesto más próximo al tema que nos ocupa, es lo que ocurre también en el caso del humanitarismo militante: los partidarios activos de intervenciones militares por motivos humanitarios o compasivos o por consideraciones de estricta justicia llegan a desconocer otros aspectos realistas de la intervención (como el coste en vidas humanas, la perspectiva sobre la zona intervenida, la desestabilización geopolítica, etcétera) y quedan *cegados* por la necesidad de la corrección humanitaria, hasta el punto de que su juicio moral, en su conjunto, se ve afectado, cuando lo cierto es que esas consideraciones concurrentes a cualquier intervención militar en el exterior moralmente tendrían que ser tomadas en consideración antes de apostar decididamente por la acción.

hay que caer en el error de incurrir en un planteamiento moralista o martirial que proponga intensos sacrificios personales<sup>24</sup> en pos de la integridad de algún principio<sup>25</sup>. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la alternativa a la tendencia al moralismo de los modelos ordinarios no es un planteamiento realista extremo, esto es, una versión radical de realismo político que negase cualquier papel o función a la moral o al derecho en situaciones de emergencia o crisis de seguridad. Es más, es incluso posible que un planteamiento así formulado sea posible dentro de los límites estrictos de ninguno de los modelos ordinarios expuestos.

#### MODELOS MIXTOS O DE ACOMODACIÓN

Un segundo conjunto de propuestas optan abiertamente por diseñar un marco regulatorio específico para las situaciones de emergencia que habilite a los poderes públicos con las potestades especiales necesarias para enfrentarla. Adicionalmente, la actividad del poder ejecutivo en situaciones de emergencia estaría sujeta a estrictos controles constitucionales o legales para garantizar en lo sustancial el conjunto de valores y derechos característicos del Estado de derecho y de la democracia constitucional que, aunque seguirían vigentes en periodos de crisis, podrían sufrir las excepciones que estrictamente fuesen necesarias para afrontar las necesidades planteadas por la crisis de seguridad.

Una buena caracterización y clasificación de estos modelos viene de la mano de uno de sus principales críticos. Gross (2003: 1058) se refiere a los modelos de acomodación como aquellas propuestas que pretenden cierto acomodo o ajuste entre las presiones que la emergencia plantea al Estado y la adherencia, en la medida de lo posible, a los principios y reglas jurídicas características de los periodos de normalidad. En general todos los modelos de acomodación coinciden en rechazar la tesis de que las crisis de seguridad plantean a las autoridades exigencias incompatibles

24. Esta última quizás sea una actitud apropiada para el académico idealista, pero no para el político responsable. Como señaló en su día Thomas Jefferson «actuar así es sacrificar el fin a los medios» (citado en Gross 2003: 1166).

25. Lazar (2008: 156 y ss.) lo ha expresado con claridad refiriéndose específicamente al tema que nos ocupa.

con los principios definitorios de las democracias constitucionales y consideran que los estándares ordinarios que se siguen de principios y valores del Estado de derecho y de los derechos y libertades habrían de ser mantenidos en toda su extensión posible. Sin embargo, se admite la necesidad de rebajar transitoriamente el nivel de adhesión ideal a esos mismos valores o principios y, en paralelo, de habilitar al poder ejecutivo o incluso a una sección del mismo particularmente expeditiva, para tomar las medidas necesarias que permitan afrontar las crisis. Gross (2003:1059 y 1064) se refiere a varias formas de llevar a cabo esta acomodación: la acomodación interpretativa, la acomodación legislativa y la doctrina de los poderes implícitos del ejecutivo.

La *acomodación interpretativa* sugiere que en tiempos de excepción se interpreten las reglas vigentes de modo distinto al ordinario, es decir, apuesta por una interpretación de las habilitaciones constitucionales o legales distinta y sensible a las circunstancias de cada crisis planteada. No se producirían cambios legislativos desde un punto de vista formal, pero el sistema queda modificado sustancialmente en la medida en que se revisan las interpretaciones de las reglas que lo componen. Así por ejemplo, en tiempos de crisis o guerra sería de esperar que el control judicial al ejecutivo se adaptase y flexibilizase con la consiguiente contracción de los derechos individuales o de las garantías procesales y sin necesidad de alterar la legalidad o prever un régimen jurídico específico. Las crisis, por tanto, expanden los poderes del gobierno y contraen la función de garantía de los derechos ejercida por los jueces, si bien en tiempos ordinarios los poderes y habilitaciones deberían de volver a su estado de normalidad <sup>26</sup>.

La *acomodación legislativa* se da cuando, para encajar o acomodar las necesidades que plantea la seguridad en tiempos de crisis, se procede a la aprobación de alguna normativa específica bien de rango legal o constitucional. Puede ocurrir que se modifiquen leyes ordinarias para afrontar la emergencia, cuando, por ejemplo, se supone que esta se prolongará en el tiempo y también es posible que exista ya un marco regulatorio o una legislación especial

26. Gross 2003: 1062.

de emergencia que, llegado el caso, sea activada a través de los procedimientos específicos previstos<sup>27</sup>. La acomodación se puede llevar a cabo bien disponiendo de ciertas previsiones legislativas, promulgadas en tiempos de normalidad y destinadas a activarse en tiempos de emergencia, o bien mediante la introducción *ad hoc* durante la emergencia de disposiciones específicas.

Una forma de acomodación legislativa es el denominado *formalismo jurídico de la emergencia* o *formalismo democrático*<sup>28</sup>. El formalismo democrático aboga por el diseño de un marco regulatorio formal de poderes de emergencia definido con anterioridad a la situación de crisis y en el que se precisen las potestades y la medidas que las autoridades podrán adoptar para encarar la situación. Cláusulas constitucionales específicas habrían de detallar también cuándo y en qué manera podrían activarse esos poderes. Además, las constituciones deberían de enumerar los derechos y garantías que en ningún caso podrán quedar sujetos a excepción durante las crisis. Scheuerman (2006a: 74-75) vincula a este tipo de propuestas a científicos de la política cuya pretensión fundamental sería diseñar un tipo de ejecutivo o gobierno de la emergencia que operase según condicionantes especiales que buscarían compatibilizar ciertos controles jurídicos estrictos y fórmulas innovadoras o desarrolladas para garantizar la responsabilidad democrática<sup>29</sup>. Pese a no negar la función de garantía de los derechos que ejercen los tribunales, los formalistas democráticos sostendrían, sigue Scheuerman, que el legislativo estaría mejor posicionado para ser el supervisor de la actividad del ejecutivo, fundamentalmente por su superioridad institucional y también por la naturaleza controvertida y abstracta de los valores en tensión en el momento de la crisis, esto es, la libertad individual y la seguridad colectiva o nacional. A juicio de Scheuerman (2006: 271-273), los modelos formalistas encajan mejor las exigencias que plantean las respuestas a las situaciones de emergencia y, de otro lado, la proscripción de la arbitrariedad estatal vinculada al

27. Gross 2003: 1064.

28. Scheuerman 2006: 269-271 y 2006a: 47.

29. Lo que Ferejohn y Pasquino (2004: 213) han llamado modelo neo-romano de constitución de emergencia.

Estado de derecho. El formalismo permite discrecionalidad en la respuesta al tiempo que la somete a controles legales y constitucionales; subraya la importancia de mantener los límites temporales sobre el estado de excepción y los poderes de emergencia; permite la supervisión judicial de las medidas adoptadas, con lo que integra las virtudes del modelo del *common law* al tiempo que reconoce sus límites inherentes; y, por último, la busca diseñar un sistema efectivo de frenos y contrapesos.

El modelo de acomodación más conocida y comentada es probablemente el de Bruce Ackerman. Este autor es partidario de diseñar un estado de emergencia limitado que evite que recursos simplistas como «la guerra al terror» terminen en una forma de habilitación implícita incontrolada al Presidente, esto es, un tipo de dinámica de presidencialismo de guerra (*presidentialist war dynamic*). Propone así diseñar una serie de medidas excepcionales y limitadas en el tiempo que impliquen habilitaciones al ejecutivo, como por ejemplo permitir detenciones en función de evidencias que en tiempos de normalidad no habrían sido consideradas suficientes y por periodos de tiempo también superiores a los normales. Esas habilitaciones estarían sujetas a estrictos controles políticos: requieren autorización del Congreso y sus prórrogas temporales se someten a una escala de mayorías creciente, todo ello con el objetivo de afrontar la emergencia sin menoscabo de los principios y derechos fundamentales de los gobiernos democráticos (Ackerman 2006: 4).

Roach (2008: 256) es otro autor que aboga por exigir a los gobiernos que declaren formal y expresamente la necesidad de suspender o derogar ciertos derechos o garantías cuando hay que afrontar una situación de emergencia. La derogación equivale a la declaración formal, prospectiva y oficial de que es necesario derogar o suspender un derecho para afrontar una emergencia. La derogación implica el reconocimiento de la excepcionalidad y la no deseabilidad de las medidas a adoptar, es decir, que la derogación implica cierta estigmatización de las medidas necesarias para afrontar la crisis. Las disposiciones jurídicas que autorizasen las derogaciones y suspensiones temporales de derechos deberían de estar diseñadas de modo tal que maximizasen el debate político y el jurídico a propósito de la justificación de la derogación.

La derogación debería de presuponer una medida legislativa que se supone ha sido objeto de deliberación en sede legislativa. La derogación, una vez adoptada, tampoco es incompatible con el control jurisdiccional de su aplicación. Las restricciones ex ante son políticas, pero ex post la interpretación del ámbito y condiciones de aplicación de las derogaciones dan entrada y juego al control jurisdiccional de las medidas adoptadas.

La última forma de acomodación es la doctrina de los *poderes de guerra o emergencia inherentes del ejecutivo* a los que se refiere Gross (2003: 1066) o, como la denomina Scheuerman (2006: 259 y ss.), la doctrina del *relativismo constitucional*. Esta propuesta se formula a la luz de diversas cláusulas de la Constitución de los Estados Unidos, y fundamentalmente la que define al Presidente como el Comandante y Jefe del Ejército. Los relativistas constitucionales<sup>30</sup> encuentran en esa cláusula una serie de poderes implícitos del jefe del ejecutivo que le autorizarían a adoptar medidas discrecionales de emergencia. Tácitamente la constitución habría conferido al ejecutivo la competencia para adoptar a su discreción la práctica totalidad de las medidas necesarias para superar la situación de emergencia y garantizar la seguridad de la nación<sup>31</sup>.

Parcialmente solapado con la anterior postura está el *maximalismo de la seguridad nacional* al que se refiere Sunstein (2004: 9 y ss.). Aunque Sunstein define el modelo pensando fundamentalmente en demostrar las virtudes de su propuesta de solución jurisdiccional minimalista de los casos controvertidos, lo cierto es que en los aspectos relevantes, coincide con el relativismo constitucional de Scheuerman. El maximalismo de la seguridad nacional sugiere fundamentalmente que el Presidente, en tanto que comandan-

30. Scheuerman (2006: 259) afirma que el relativismo constitucional ha sido el modelo de respuesta de la administración Bush a la amenaza terrorista que se pone de manifiesto a partir del 9/11.

31. Gross (2003: 1066) considera que este tipo de propuestas son un caso de acomodación legislativa, si bien personalmente, tengo mis dudas de si no se entenderían mejor como una acomodación interpretativa, pues al fin y al cabo postular la existencia de habilitaciones implícitas en cláusulas constitucionales es una forma de interpretar extensivamente estas últimas.

te y jefe de las fuerzas armadas, tiene una serie de potestades excepcionales, como la de torturar o interrogar por métodos peculiares a sospechosos de terrorismo o la de dirigir la acción frente a elementos hostiles, sin que el Congreso tenga ninguna competencia para establecer límites en el modo de llegar a cabo ese cometido<sup>32</sup>.

Gross es el principal crítico de los modelos de mixtos o de acomodación y en sus críticas se encuentra ya una justificación parcial de su propio modelo de medidas extralegales. Gross les reprocha que sean apologéticos y que carezcan de una sólida base de principios a los que vincularse, de modo que no se lograría garantizar que, en tiempo de emergencia donde la excepción es la regla, los derechos y las libertades de los individuos queden adecuadamente protegidos (Gross 2003: 1068). El problema de estos modelos es el riesgo de deslizamiento hacia fórmulas de gestión de las crisis incompatibles con los ideales del Estado de derecho, algo más acuciante si tenemos en cuenta la posible manipulación de las situaciones y amenazas a la seguridad. Gross recela también de estos modelos por el riesgo o la tentación de los gobiernos a perpetuar las medidas excepcionales, es decir, a regularizar las medidas de emergencia. Sin embargo, hay quien ha señalado que afortunadamente esa no ha sido la tónica y que los pocos intentos de proceder en el sentido descrito han sido bloqueados o frustrados jurisdiccionalmente<sup>33</sup>.

Crítico también con estos modelos y, particularmente con el de Ackerman, es Dyzenhaus (2006a: 2017), quien considera que son una forma de actualizar los rasgos de la dictadura constitucional romana compatibilizándola con las exigencias o principios característicos de los gobiernos constitucionales para evitar así su normalización. Sin embargo, en última instancia ni el mecanismo supermayoritario ni los comités de secretos oficiales lograrían el objetivo previsto. Dado el reducido papel

32. El voto particular de Clarence Thomas en *Hamdi v. Rumsfeld* es quizás una de las expresiones más depuradas de ese maximalismo. De hecho, estas propuestas maximalistas de la seguridad habrían logrado considerable apoyo tras los atentados del 9/11.

33. Roach 2008: 245 y 257.

reservado a los jueces y especialmente la escasa vigencia de los principios del Estado de derecho, el mecanismo en cuestión no garantiza nada más allá de una vaga esperanza en que el dictador constitucional no se extralimite en sus cometidos. Esta manera de proceder también sería expresiva de cierta confusión entre el Estado de derecho en un sentido material y el Estado de derecho en un sentido meramente formal (*rule by law*), según el cual cualquier actuación del gobierno que venga autorizada por el derecho permitiría considerar que el resultado está amparado por el Estado de derecho sustancial. La cuestión, a juicio de Dyzenhaus, es que un estado de emergencia es un agujero negro jurídico, un vacío de derecho, lo que significa que cualquier intento de formalizarlo o someterlo a límites, sin dar entrada a los principios y mecanismos propios del Estado de derecho, no es más que un vana pretensión que se agota en el compromiso voluntario de un dictador decente.

También es crítico con la acomodación, en concreto con la de Ackerman, Cole (2004: 1755). Cole valora positivamente que Ackerman intente imponer límites de importancia a los poderes de emergencia y también su pretensión de que nos planteemos las exigencias y límites de la respuesta a las situaciones de emergencia antes de que estas se den y no cuando nos encontramos en «modo pánico». Sin embargo, considera que la propuesta, despojada de todo lo superfluo, habría quedado apenas reducida a la legitimación, vía mayorías cualificadas crecientes, de las detenciones preventivas de individuos respecto de los que no existe un umbral elevado de evidencia sobre su vinculación con acciones o grupos terroristas<sup>34</sup>. Esta solución, además de criticable desde un punto de vista material, sería manifiestamente imprudente dado que ninguna detención masiva preventiva ha sido *exitosa* en términos históricos: ni los *Palmer Raids* de 1919, ni el internamiento de miles de ciudadanos americanos de origen japonés durante la Segunda Guerra Mundial, ni tampoco las detenciones que siguieron al 9/11, parece que lograron los

34. Cole 2004: 1799.

objetivos de prevención o solución de las crisis que aspiraban a conseguir.

#### EL MODELO DE LAS MEDIDAS EXTRALEGALES

Hay quien es definitivamente escéptico respecto de la posibilidad de someter a derecho —al menos al modo usual— la acción política ejecutiva que parece necesaria para afrontar una crisis de seguridad. Ni el tipo de acciones que habría que llevar a cabo en un contexto de crisis de seguridad pueden ser previstas o formalizadas en reglas generales prospectivas, ni tampoco las condiciones en las que se han de llevar a cabo esas acciones son compatibles con la exigencia de responsabilidad a sus autores o con la aplicabilidad de elevados estándares morales. Inspirados en las tesis de Schmitt respecto de la naturaleza de las situaciones de excepción, aunque sin asumir sus conclusiones autoritarias, diversos autores reconocen abiertamente la naturaleza extralegal de los poderes de emergencia.

El paradigma de esta posición es el modelo de medidas extralegales promovido por Oren Gross (2003: 1011 y ss.). Gross aspira a dar respuesta efectiva a las situaciones en que la seguridad de las democracias constitucionales se ve amenazada sin normalizar jurídicamente la excepcionalidad pero, paradójicamente, considera que en determinadas situaciones la manera adecuada de gestionar y solucionar un peligro grave que amenaza a la seguridad de un país exige llevar a cabo actos que son contrarios a algún principio constitucional o que no están amparados por el orden jurídico. De acuerdo a este modelo, los poderes públicos o las autoridades responsables de la seguridad podrían llevar a cabo actos extralegales cuando consideren que dicha actuación es necesaria para sortear la emergencia y restablecer la seguridad. Después deberían reconocer pública y abiertamente sus acciones y estar dispuestos a asumir la responsabilidad que legalmente corresponda, aunque esa responsabilidad podría ser total o parcialmente cancelada en el caso de que la acción extralegal sea validada por la ciudadanía o por sus representantes.

Pese a su misma denominación, el modelo de las medidas extralegales no es completamente ajeno al derecho y sus exigen-

cias. No consiste en una suerte de *might is right* hobbesiano o en admitir que «se debe hacer lo que es necesario que hacer», esto es, no es un planteamiento que banalice cualquier consideración o limitación jurídica. El derecho es determinante en la justificación de la propuesta, en la definición misma de la situación que autoriza a adoptar medidas extralegales y en las condiciones que permitirían ratificar las acciones extralegales adoptadas<sup>35</sup>.

Efectivamente, el derecho está presente en el fundamento mismo de la propuesta: se admite la posibilidad de actuar ilegal o extralegalmente en las ocasiones apropiadas porque se considera que así se puede preservar el Estado de derecho en un modo que la constante excepción o distorsión de las leyes para ajustarlas a las exigencias de las emergencias no puede hacer<sup>36</sup>. El modelo, a juicio de Gross (2003: 1096), no pervierte la imagen del orden jurídico al legalizar lo que es inapropiado o injusto: al mantener el orden jurídico separado de la sucia realidad de la emergencia se previene la perversión del sistema que tendría lugar si se mo-

35. De esta opinión también Dyzenhaus (2006a: 2029) quien parece conceder al derecho un papel de cierta importancia en la operativa del modelo de las medidas extralegales: «es a través del derecho como el público reacciona a la antijuridicidad de los poderes públicos, sea castigándoles por sus crímenes sea recurriendo a la ley para eximir o blindar a los agentes frente al castigo». Sin embargo, esa dimensión jurídica no cumpliría finalmente sino la función de ofrecer un pura fachada de legitimidad a la actuación irrestricta del poder político, lo que asimila a la propuesta de Gross en un agujero gris jurídico, esto es, un área donde existen ciertos constreñimientos jurídicos a la acción del poder político pero que no llegan a impedir que el gobernante haga cualquier cosa quisiera hacer (Dyzenhaus 2006a: 2018) o, en otras palabras, un marco regulatorio que permite a las autoridades afirmar que están actuando conforme a derecho cuando en realidad tienen las manos completamente libres para actuar según su voluntad (pág. 2030). En sentido contrario, sin embargo, Scheuerman (2006:262) quien caracteriza el modelo de poder extralegal de emergencia de Gross a partir de la constatación de la incapacidad del derecho y, particularmente, de las normas constitucionales para encauzar y condicionar la actuación del ejecutivo en tiempos de crisis. Para evitar la mascarada que supone tener un derecho de emergencia que no se cumple o que no es hábil para alcanzar un mínimo de eficacia, es por lo que se habría aceptado la naturaleza inherentemente política y extralegal de las decisiones y acciones a adoptar en tiempo de crisis.

36. Gross 2003: 1097.

dificaran o excepcionaran sus reglas y procedimientos para acomodar las previsible necesidades de las emergencias y crisis de seguridad<sup>37</sup>. Dicho de otro modo: es preferible romper puntual y expresamente con el orden jurídico o declarar solemnemente que no se puede mantener la adhesión a un principio ético, a distorsionar anticipadamente el orden y excepcionar el principio para acomodarlos dándoles una forma que permita superar en abstracto su incompatibilidad con lo que necesitamos hacer; el motivo es que, si se distorsiona el orden o se excepciona el principio, probablemente quedarán así para siempre. Gross considera que la ilegalidad no puede ni debe ser legalizada prospectivamente ni con carácter general: ciertas categorías de acciones, como la tortura, han de ser consideradas siempre formalmente ilegales y el orden jurídico no debería de plagarse de provisiones excepcionales ni de procedimientos extraordinarios orientados a enfrentar adecuadamente las necesidades de las situaciones de emergencia. Esto no significa, sin embargo, que no haya ocasiones en que los poderes públicos y agentes de la autoridad responsables de la seguridad se vean abocados a actuar extralegalmente porque creen que ese preciso curso de acción es necesario para la protección de la nación y de su gente. La necesidad de la acción, fruto de algún cálculo práctico o de utilidad, no condiciona la legalidad de la acción emprendida ni exime automáticamente de responsabilidad a su autor, ya que el responsable de la acción extralegal está sujeto a la responsabilidad jurídica que corresponda, si bien podrá ser eximido de la misma en caso de que se den ciertas condiciones y de que así se decida políticamente.

La condición fundamental que ha de darse es el reconocimiento abierto y sincero por el autor de la actuación extralegal de la acción cometida así como de las razones por las que la juzgó nece-

37. Algo análogo a la tesis que, a juicio de Tribe y Gudridge (2004: 1802), parece latir en el oscuro planteamiento del Juez Jackson en el caso *Korematsu* (1944), cuando señala que antes que causar un inmenso daño a los fundamentos del orden constitucional justificando una decisión injustificable, es preferible mirar para otro lado y dejar a los agentes de la autoridad que actúen en el modo que estimen necesario.

saría<sup>38</sup>. Se trata así de impedir que las actuaciones de los agentes se oculten para evitar las sanciones correspondientes y que termine generalizándose una cultura de la ilegalidad que considere que el orden jurídico es sólo un obstáculo a sortear. Es evidente, por ejemplo, que en un modelo como el de *business as usual* no hay incentivo alguno para el reconocimiento de las acciones cometidas ni para hacer pública su justificación, ya que el agente, sí o sí, se enfrenta a la responsabilidad que legalmente corresponda por los hechos cometidos. En ese contexto los incentivos juegan más bien a favor de ocultar los muertos bajo las alfombras y de lavar las vergüenzas en privado, sin que trasciendan en ningún caso al público. Sin embargo, el modelo de las medidas extralegales operaría en sentido contrario al exigir como requisito de la ratificación, el reconocimiento cándido, abierto y sincero de las irregularidades cometidas.

Las acciones extralegales podrían ser ratificadas o no *ex post*, esto es, una vez reconocidas y cesada la emergencia<sup>39</sup>. La ratificación que Gross (2003: 1111-1115) propone es una validación popular o política, bien directa o indirecta a través de los representantes del público. Son muy pocos —por no decir ninguno hasta donde sé— los detalles que ofrece Gross respecto del mecanismo preciso de ratificación directa y resulta difícil imaginarlos en comunidades políticas extensas. Se muestra algo más preciso para el caso de la ratificación indirecta, es decir, la que llevan a cabo los representantes de público. En este caso, señala el autor que el legislativo podría ratificar *ex post*, de modo singular la actuación del responsable de la acción extralegal o bien dictar algún tipo de norma más general que inmunizase a los agentes u oficiales frente a las acciones judiciales a través de las que se les exijan responsabilidades por las acciones cometidas. Por supuesto también podría ocurrir que la acción, pese a haberse llevado a cabo en interés público y a haberse reconocido abiertamente, no sea ratificada, en cuyo caso se habrían de poner en marcha las acciones penales o civiles que correspondan, lo que garantiza que los agentes públicos no quedan por encima de la ley. Por tanto,

38. Gross 2008: 81 y ss.

39. Gross 2008: 77-81.

incluso en casos en los que las acciones extralegales hubiesen evitado algún mal o favorecido el interés general, el agente podría tener que asumir su responsabilidad. En efecto, la sociedad podría considerar y decidir que ciertas acciones, pese a lo *conveniente* de su ejecución, son tan reprobables u horribles que no deben de ser legalizadas<sup>40</sup>.

La incertidumbre respecto de la ratificación opera como una garantía de que las autoridades, poderes o agentes públicos no se precipitarán a la hora de adoptar medidas extralegales ni se excederán en el celo necesario, ya que la prospectiva de la no ratificación de la acción extralegal actúa como freno inhibitorio de excesos injustificables de las autoridades<sup>41</sup>. A mayor incertidumbre al respecto, mayor garantía de que no se sobrepasarán innecesariamente los límites del Estado de derecho, dada la prudencia de los individuos potencialmente responsables de las acciones extralegales. Cuando mayor es la importancia del principio o regla vulnerado con la acción extralegal, más probable será también que la misma tenga las consecuencias jurídicas previstas y que se le exija la correspondiente responsabilidad al agente, lo que parece, por motivos de puro autointerés, garantizar cierta correspondencia entre lo extremo de la situación de necesidad que se afronta y la gravedad de la acción extralegal a llevar a cabo. De ese modo se garantizaría el reforzamiento de los límites negativos a la actuación arbitraria de los poderes públicos, que se mantendrían *virtuosamente* en los límites de lo tolerable.

Un factor importante a tener en cuenta en este punto es el hecho de que la atmósfera en la que se lleva a cabo la ratificación no es la de la emergencia: en primer lugar, hay que tener en cuenta que a mayor proximidad del reconocimiento a la situación de emergencia, mayor es la probabilidad de obtener la ratificación, pues el público estaría aún impactado por la gravedad de la emergencia y sería más sensible o receptivo respecto a la necesidad de la adopción de las medidas correspondientes; un reconocimiento más lejano en el tiempo, sin embargo, juega en contra del agente

40. Gross 2008: 64.

41. Gross 2008: 73.

responsable<sup>42</sup>. En segundo lugar, también hay que tener en cuenta que la valoración de las responsabilidades y la posible ratificación de la acción extralegal se producen cesada o superada la situación emergencia que movió al agente a adoptar la medida extralegal y que, en esa situación, la probabilidad de un juicio precipitado o falta de deliberación apropiada o de una valoración ponderada de los riesgos que supone validar la acción es menor y es mayor, por tanto, la probabilidad de que se decida apropiadamente sobre la ratificación ya que esta decisión se adopta tras considerar en frío todos los factores relevantes, incluido, por supuesto, el coste de la excepción respecto de los principios del Estado de derecho<sup>43</sup>. Gross (2003: 1123) señala, por último, que en sociedades democráticas, donde valores como la constitucionalidad, la responsabilidad o los derechos individuales vienen siendo respetados, tenemos razones para pensar que el público será exigente a la hora de justificar o excusar la comisión de acciones extralegales.

Es más, el reconocimiento abierto de las acciones cometidas y la implicación popular en la decisión relativa a la ratificación son formas de incentivar el debate público respecto del modo de responder a las crisis de seguridad: un efecto colateral, pero no desdeñable del modelo, sería su impacto sobre la deliberación democrática, pues ayudaría a incentivar el debate público, no sólo a propósito de la necesidad de las medidas adoptadas para afrontar una crisis de seguridad, sino también respecto de asuntos más generales como las exigencias de la seguridad colectiva, la integridad de los derechos o el modo de equilibrar y compatibilizar libertad y seguridad. Teóricamente el modelo de las medidas extralegales tendría efectos positivos sobre la cantidad y calidad de la deliberación pública en la comunidad política en que se pudiese en práctica, ya que promovería la deliberación pública y aseguraría que cada miembro de la comunidad política asume la

42. Gross 2008: 83-84. Este factor es no sólo relevante para los resultados del proceso de ratificación, sino que también actúa como incentivo de la disposición del agente al pronto reconocimiento de sus acciones.

43. Gross 2003: 1024. Gross, por cierto, parece suponer aquí la tesis de la separación entre situaciones de emergencia y situaciones de normalidad, una tesis que él mismo negaba en Gross 2003: 1069.

parte de responsabilidad que le corresponde en el manejo de los asuntos políticos y en la gestión de la seguridad colectiva<sup>44</sup>.

Hay que destacar, por último, que el modelo de las acciones extralegales es un modelo procedimental que no contiene ningún elemento sustantivo que limite incondicionadamente y a priori el tipo de acción extralegal ratificable. Gross (2003: 1129) señala que teóricamente sería posible combinar su modelo con límites sustanciales, como por ejemplo, los que impidiesen la ratificación de acciones extralegales que hayan afectado a derechos básicos o a minorías sociales sensibles. Sin embargo, limitaciones de ese tipo irían en contra de los rasgos y fundamentos generales sobre los que el modelo se construye: la necesidad de que los ciudadanos asuman directamente la parte de responsabilidad que les corresponde por las acciones a adoptar para sobreponerse a una situación de necesidad. También es cierto que, descartada la conveniencia de imponer límites sustanciales a las acciones extralegales ratificables, nada impide que se produzca una suerte de deriva totalitaria en la praxis del modelo, esto es, que los miembros de una comunidad política validaran cualesquiera acciones extralegales emprendidas, sin importarles la correspondencia entre la gravedad de la situación de emergencia y la importancia de las reglas incumplidas o los valores y derechos lesionados a la hora de afrontarla. Sin embargo, concluye Gross, cuando un grupo humano se desliza por esa pendiente y acepta indiferentemente ese tipo de medidas tendencialmente totalitarias y que lo alejan de los valores característicos de las sociedades constitucional-democráticas, no hay ni constitución ni poder judicial ni, por supuesto, modelo de gestión de las emergencias capaz de evitarlo.

Otro autor que podría ser considerado como un exponente de este modelo es Mark Tushnet, no tanto porque lo promueva activamente sino porque considera que una respuesta en términos

44. Gross 2003: 1126. Gross admite que asumir esta responsabilidad quizás no sea del agrado de todos y que su modelo podría ser visto como *desconcertante* en la medida en que obliga a prestar atención a los aspectos más oscuros de la vida política, cuestiones que quizás los miembros del grupo preferirían desconocer para así seguir pensando que sólo actúan por motivos humanitarios y que están más allá de cualquier reproche moral (Gross 2003: 1128).

estrictamente jurídicos a las crisis de seguridad desconocería un instrumento importante de control alternativo al que ofrece el orden legal. Efectivamente Tushnet (2008: 145) considera que, junto al control jurídico de los poderes de emergencia, también existe un control de tipo político<sup>45</sup>. Para Tushnet (2006: 1458), el modo en que los poderes de emergencia operan en una democracia es fundamentalmente un producto de las estructuras básicas del poder político y sólo una parte de ese modo viene determinada por el derecho escrito vigente. Así, una cuestión fundamental a la hora de estudiar los poderes de emergencia es, no sólo su estatuto formal, sino también precisar si existen restricciones sociológicas y políticas que operan en el momento de declarar una emergencia o en el modo de gestionarla y también cómo y cuándo operan<sup>46</sup>. La caracterización de este control político es algo confusa: en algunas ocasiones parece referirse a una serie de circunstancias y condiciones socio-políticas que afectan al modo en que se ejerce el poder político<sup>47</sup>; en otras, el referente de ese mecanismo de control político apunta más a un conjunto de normas o principios socialmente relevantes o ampliamente aceptados, que configurarían una moralidad política normativamente impregnada que condiciona las acciones de los agentes políticos relevantes<sup>48</sup>. En cualquier caso, la existencia de este control político exige que se preste más atención al modo en que ciertas prácticas de las instituciones políticas operan en un sentido restrictivo o limitativo de la respuesta asumible a las situaciones de emergencia.

45. Expresivamente, Tushnet (2008a: 276) define “control” como las medidas a adoptar para asegurar que, cualesquiera que sean las alteraciones en el equilibrio de libertad individual y poder del gobierno que resultan de la situación de emergencia, no se produce un incremento en el nivel de violación o vulneración de los derechos humanos fundamentales respecto del nivel característico de situaciones de no-emergencia.

46. Tushnet 2008: 155.

47. Como, por ejemplo, el carácter presidencial o parlamentario del sistema político, las características del sistema de partidos o el hecho de que el legislativo y el ejecutivo estén controlados por partidos distintos o que el gobierno sea de coalición (Tushnet 2008a: 278).

48. Tushnet 2008: 146.

Tushnet (2008: 147) cree que es un error considerar que el derecho es el único recurso disponible para disciplinar el ejercicio del poder coercitivo del Estado y, por ese motivo, es crítico con Dyzenhaus quien afirmaba que el derecho puede y debe controlar el ejercicio de los poderes de emergencia, con el complemento, si acaso, de un tipo de moralidad política común a la moralidad latente al orden jurídico mismo. Por el mismo motivo Tushnet es particularmente crítico con Gross ya que considera que el modelo de este, pese a la apuesta por la respuesta extralegal a las crisis de seguridad, no llega a romper con el presupuesto de que el derecho es el único instrumento para controlar el ejercicio de la coacción estatal. La predeterminación de las condiciones del tipo de situación que autoriza a los poderes públicos a actuar extralegalmente, de las condiciones en las que proceder a la evaluación jurídica o a la ratificación *ex post* y, sobre todo, el hecho de que cada ratificación se proyecte normativamente sobre las emergencias posteriores, a modo de un precedente no judicial, son severamente criticados por Tushnet, quien además considera que Gross, a diferencia de Dyzenhaus, ni siquiera contempla la posibilidad de que la moralidad política, concurrente con los mecanismos jurídicos formales, controle o condicione la acción de los agentes políticos.

Mientras que Tushnet se limita a constatar la existencia de circunstancias o mecanismos políticos, jurídicamente informales pero efectivos a la hora de controlar el ejercicio de los poderes de emergencia, Gross aboga abiertamente por dar una respuesta extralegal y política a las crisis. Este es quizás el motivo por el que el modelo de Gross está suscitando enorme interés entre los tratadistas del tema que nos ocupa. Hay que reconocer que Gross expresa con enorme claridad y sin subterfugios sus presupuestos y propuestas. En un terreno moral y políticamente sensible y donde es fácil ser malinterpretado e inmediatamente acusado de los peores vicios o pecados teóricos y prácticos, eso es realmente una virtud. No obstante, como era previsible, el modelo también está siendo objeto de críticas importantes.

Un primer aspecto de las tesis de Gross que ha sido sometido a crítica es el siguiente: su propuesta no sería un modelo genuino de derecho de emergencia o excepción, sino una pauta singular

de respuesta a situaciones de emergencia. Así una cosa sería una situación de emergencia que requiere una acción extraordinaria —el paradigma es el conocido *ticking time bomb scenario*— y otra cosa distinta es el modelo de organización institucional que permita compatibilizar libertad y seguridad o que permita la supervivencia de las democracias constitucionales en tiempos de crisis de seguridad, etcétera. Las crisis de seguridad ponen sobre la mesa exigencias muy diversas: no sólo hay que decidir qué hacer en situaciones concretas, también hay que atender a factores de orden mucho más general, como la prospectiva de nuevas crisis, factores estratégicos generales o internos y también afianzar las instituciones o valores que los terroristas podrían querer intentar socavar o, al menos, evitar su deterioro. Un modelo de derecho de emergencia no es lo mismo que la acción (legal o extralegal) mediante la que se da respuesta a una situación de emergencia. Hay quien señala, en consecuencia, que lo que Gross ofrece no es una genuina alternativa al modelo institucional dominante en tiempos ordinarios, esto es, al Estado de derecho, o a modelos de gestión política de la crisis, sino a una serie de consideraciones consecuencialistas o prudenciales referidas a la conveniencia, por motivos puramente prácticos, de llevar a cabo una cierta acción distinta de la debida según los principios, valores y reglas de nuestro modelo de organización político-institucional. En suma, el modelo de las medidas extralegales parece pensado para situaciones de emergencia, pero no es un modelo de estado de emergencia<sup>49</sup>.

Sin embargo, la mayor parte de consideraciones críticas apuntan a ciertos excesos en la apuesta por la extralegalidad o en el peso de los factores políticos de propuestas como las de Gross o Tushnet.

Scheuerman (2006: 263-265) considera, por ejemplo, que el modelo, aunque innovador, no logra cuadrar el círculo que supo-

49. Dyzenhaus 2008: 52. Nardin (2008: 112) apunta una crítica similar cuando señala que las consideraciones de Gross son prácticas y no teóricas, es decir que no atañen a la compatibilidad de su modelo con el ideal del Estado de derecho o con sus principios constitutivos sino a la necesidad por motivos prudenciales de llevar a cabo ciertas acciones en ciertas circunstancias.

ne compatibilizar, de un lado, la necesidad de dar respuesta a las crisis de seguridad mediante una actuación eficaz del ejecutivo y, de otro lado, la voluntad o aspiración de someter esa actuación a reglas y límites precisos. El modelo finalmente dejaría la puerta abierta a una actuación expeditiva e incontrolada del ejecutivo. Señala Scheuerman que, pese a que Gross confía en la eficacia de sus controles *ex post facto* para evitar el sobredimensionamiento del ejecutivo, a la vista de la experiencia histórica lo que normalmente ocurre es precisamente lo contrario. Un repaso a la historia reciente muestra cómo abundan los casos en los que diversos gobernantes se han aprovechado de situaciones de emergencia, reales o ficticias, externas o endogámicas, para transformar los rasgos del orden político, constitucional o social. El contexto de un ataque o emergencia no es particularmente propicio para el debate público y los gobernantes astutos podrían aprovechar las condiciones de la crisis de seguridad para expandir su agenda política, incluso podrían tener interés en usar, crear y mantener esas condiciones<sup>50</sup>. Scheuerman se aventura incluso a imaginar a un poder ejecutivo particularmente sectario actuando extralegalmente al amparo de una crisis y modificando sustancialmente el orden jurídico y político para asegurar que el debate sobre la responsabilidad por las medidas extralegales adoptadas se lleva a cabo de modo que garantice la impunidad de los responsables. Dicho de otro modo, es un tanto naíf pensar que el ejecutivo que decide actuar extralegalmente se sentirá naturalmente constreñido por la posibilidad de una hipotética sanción en el futuro; lo normal es más bien pensar que los miembros de ese gobierno embarcados en acciones extralegales intentarán hacer todo lo posible para condicionar el modo en que se vaya a desarrollar el debate político sobre su responsabilidad asegurando así su impunidad. A diferencia de los modelos de acomodación en los que el ejecutivo —o el poder público competente de que se trate— se ve en la necesidad de justificar prospectivamente la necesidad de adoptar ciertas medidas para abordar una crisis, el modelo de

50. La historia mostraría también que han sido muy pocos los responsables políticos efectivamente sancionados por medidas o decisiones extralegales adoptadas en el ejercicio de sus funciones en una situación de emergencia.

Gross exime al ejecutivo de esa carga al no impedirle actuar en el modo que estime conveniente

Al margen de estas consideraciones socio-políticas referidas a la operativa del modelo en su conjunto, Scheuerman (2006a: 74) también ha criticado algunos de sus rasgos más singulares y, más en concreto, la posible ratificación popular de la extralegalidad. Scheuerman ha considerado que esa solución es difícilmente compatible con el compromiso con el Estado de derecho —expreso y contundente en el caso de Gross— y ha señalado que hacer reposar la estructura de la democracia exclusivamente sobre una ciudadanía sensibilizada o movilizadora y despreciar sus componentes constitucionales o liberales, podría convertir a la democracia en un forma de gobierno autoritario en manos de unas élites manipuladoras singularmente hábiles para movilizar a la masa. Scheuerman también dirige estas críticas a Tushnet quien es igualmente partidario de considerar las soluciones populares o políticas a la hora de diseñar los poderes de emergencia y sus mecanismos de control.

En un sentido similar, Dyzenhaus destaca la ruptura entre quienes proponen la actuación extralegal a la hora de encarar las crisis de seguridad y los principios y valores presentes en la base ética de los Estados constitucionales de derecho. Recordemos que Dyzenhaus (2006:2) está particularmente comprometido con una versión sustancial de Estado de derecho, es decir, con el gobierno de una serie de principios constitucionales fundamentales que protegen a los individuos de la acción arbitraria del Estado y que garantizan sus derechos humanos. Lo que más parece preocupar a Dyzenhaus es el carácter engañoso de ciertos modelos de respuesta a las situaciones de emergencia que se presentan como adaptaciones del Estado de derecho a situaciones especiales, pretendidamente compatibles con sus principios básicos, en realidad, no son sino abdicaciones del Estado de derecho, es decir, vacíos o agujeros negros jurídicos. Un agujero negro jurídico es un vacío jurídico, es decir, una decisión, materia o campo de acción en los que el gobernante puede decidir sin ningún tipo de limitación jurídica previa y sin que, por tanto, exista posibilidad alguna de cuestionar la validez de la decisión adoptada ante un órgano judicial. También existirían agujeros grises jurídicos, que son zonas o

ámbitos de actuación de los poderes públicos, particularmente del ejecutivo, en los que los controles y límites sustanciales vinculados al ideal del Estado de derecho prácticamente se han disuelto, si bien se mantiene cierta apariencia de legalidad, lo que confiere a la autoridad actuante toda la carga legitimatoria propia del Estado de derecho sin imponerle los límites correspondientes. Los gobiernos, afirma Dyzenhaus, tendrían cierta tendencia a preferir la creación de agujeros jurídicos grises y no negros, buscando así el amparo del manto legitimatorio que confiere el Estado de derecho y evitar las críticas a lo que, en esencia, no sería sino la negación directa de los valores y principios característicos del ideal de la legalidad.

Dyzenhaus es muy crítico con propuestas como la de las medidas extralegales de Gross o también las dirigidas a elaborar una constitución acomodada a la emergencia, pues las considera agujeros grises jurídicos, ya que neutralizan la sustancia del Estado de derecho sin renunciar formalmente a sus principios. Además se aplica a demostrar que, en esencia, esos agujeros grises, aparentemente compatibles con el Estado de derecho, son realmente negros y, por tanto, radicalmente contrarios al ideal de la legalidad. Dyzenhaus (2006a: 2031 y ss.) se mantiene firme en su concepción sustancial del Estado de derecho y considera que este modelo de gobierno es radicalmente incompatible con la pretensión de ratificar la ilegalidad. Los principios del Estado de derecho son también incompatibles con la atribución de poderes implícitos al gobierno, con la pretensión de suspensión parcial o temporal del orden jurídico o con la posibilidad de autorizar anticipadamente lo que en esencia es incompatible con el ideal de la legalidad. Da igual que todas esas medidas se adopten *por ley*, esto es, mediante algún acto formalmente legal. El gobierno mediante leyes (rule by law) no es equivalente al gobierno del derecho (rule of law). Cualquiera de esas medidas *excepcionales* o *extralegales* no son sino la creación de un agujero negro jurídico o la ratificación de una acción extralegal, aunque se hayan llevado a cabo mediante un acto legislativo, no son compatibles con lo que el Estado de derecho exige, pues este es incompatible con la existencia de actos de los poderes públicos exentos de control jurídico o con el hecho de que la ilegalidad pueda ser legalizada

a posteriori. Por estos motivos, las propuestas de ratificación de la extralegalidad o las normas excepcionales para los periodos de emergencia deberían de ser vistas como lo que son, a juicio de Dyzenhaus, como quiebras o rupturas radicales con el Estado de derecho. Son realmente agujeros negros y no grises y deberían de permanecer negros en lugar de ser *blanqueados*<sup>51</sup>.

Por último, Cole (2003: 2587) también ha criticado los modelos de medidas extralegales promovidos por Gross y por Tushnet. Según este autor, la imposibilidad de separar con nitidez situaciones ordinarias y crisis de seguridad —recordemos que el propio Gross rechazó el presupuesto de la separación— hace particularmente inapropiado al modelo de las medidas extralegales, pues si efectivamente la excepcionalidad se perpetúa la posibilidad de llevar a cabo medidas extralegales dejará de ser algo excepcional, circunscrito a periodos de emergencia, y parará ser algo común u ordinario. Además, también es razonable pensar que cada ratificación allanaría el terreno de la siguiente, es decir, que sería un motivo para acceder a la validación de las medidas extralegales adoptadas, con lo que se iría apareciendo a partir de esos sucesivos actos de validación un suerte de sistema

51. Da la impresión de que Dyzenhaus acepta de este modo la tesis de la separación radical entre lo jurídico y lo político de Schmitt, en la medida en que ambos parecen presuponer una concepción todo o nada del Estado de derecho, es decir, que o se dan los límites, requisitos y condiciones que lo definen o no hay Estado de derecho en forma alguna. Ambos se opondrían, por tanto, a formulaciones matizadas o mixtas que pretendiesen acomodar la necesidad. Sin embargo, lo que Dyzenhaus (2006a: 2038) considera relevante de la postura de Schmitt no es ese presupuesto —que él mismo parece suscribir—, sino la afirmación de que el Estado de derecho es, como tal, incompatible con las situaciones de emergencia o excepción: uno sucumbe al reto de Schmitt, afirma, cuando piensa que no hay lugar para el Estado de derecho en los momentos de emergencia, sea porque piensa que es sólo apropiado para tiempos ordinarios, sea porque piensa que en esos momentos lo apropiado es una versión débil o reducida del Estado de derecho. Uno supera el reto cuando demuestra que existe sólo una concepción del Estado de derecho, la sustancial, que es relevante en todo momento. El problema, por tanto, no sería tanto decir a los gobernantes o agentes de la autoridad lo que tienen que hacer en situaciones específicas, sino comprobar si es posible reaccionar de modo que se asegure la conformidad con los principios y valores inherentes al Estado de derecho.

de reglas informal, aparecidas *ex post facto*, y paralelo al orden jurídico ordinario<sup>52</sup>. También critica Cole (2003: 2590) que la ratificación se realice en el marco del proceso político y no en los tribunales. El *modus operandi* normal de los actores políticos relevantes no parece garantizar el éxito de la propuesta (si por éxito se entiende canalización de medidas eficaces en momentos de emergencia y compatibles con el Estado de derecho): los ciudadanos normalmente se atemorizan ante la prospectiva —aun altamente improbable— de sufrir daños severos y los representantes políticos normalmente instrumentalizan ese pánico<sup>53</sup>. Por último, Cole (2003: 2591) admite que, aunque es posible que el nivel de garantía de los derechos que los tribunales han ofrecido a lo largo de la historia reciente no haya sido muy satisfactorio, juzgar si son o no el procedimiento apropiado exige compararlos con las alternativas disponibles. En concreto, Cole rechaza que el legislativo o el ejecutivo sean mejores instrumentos institucionales para erigirse en guardianes últimos de los derechos y las libertades.

Estas últimas consideraciones me permiten poner sobre la mesa un último aspecto sobre el que quisiera llamar la atención: el del dudoso papel que se reserva al derecho en este modelo de respuesta a las crisis de seguridad. Hemos visto que los tratadistas discrepan respecto de la relevancia última de las reglas legales y los valores jurídicos característicos del derecho y del Estado de derecho en la

52. Cole (2003: 2590) también señala que el modelo de las medidas extralegales no es muy diferente de lo que ya existe en los Estados Unidos, donde si un agente de la autoridad adopta una medida extralegal estará inicialmente sujeto a responsabilidades, si bien siempre podría obtener una ley de inmunidad del Congreso o bien ser beneficiario del perdón presidencial. Además del hecho de que Cole parece olvidar que el modelo de Gross exige como condición de la ratificación el reconocimiento cándido de las acciones extralegales cometidas, el modelo tiene otra diferencia importante con la situación actual si es interpretado como un autorización o permiso *ex ante* para cometer la ilegalidad. Es decir, si la afirmación de Gross de que el gobierno o los poderes públicos *pueden* actuar extralegalmente se refiere a que se les permite en algún sentido normativo, entonces el modelo no es asimilable a la situación actual. Sin embargo, si *el puede* se interpreta en un sentido meramente posibilístico o fáctico, entonces sí que lo sería.

53. Gross 2009: 8.

fundamentación y en el diseño mismo del modelo de las medidas extralegales. Este ambiguo papel del derecho en la operativa del modelo es, a mi juicio, el principal argumento para la crítica.

Recordemos que Gross (2008: 64) se declara partidario de la actuación extralegal y de la posibilidad de ratificación popular de las acciones extralegales llevadas a cabo en un contexto de inseguridad a través de la cual se trataría de afirmar, en última instancia, la oportunidad de la acción extralegal considerados todos los datos relevantes. En ese marco, el coste que se sigue de la vulneración de derechos o de la violación de valores y principios fundacionales de la democracia-constitucional o del Estado de derecho es un factor más que se integra en un cálculo político de la oportunidad de la acción llevada a cabo. El papel del derecho en este juicio es muy limitado: una ponderación popular y en clave política entre el peso del mal evitado, fácilmente representable en términos trágicos, y un vaporoso mal causado a la integridad de ciertos principios fundamentales del orden político y jurídico un tanto etéreos.

Veamos cómo se manifiesta este desequilibrio en el siguiente ejemplo de ratificación popular, ofrecido por el propio Gross (2008: 67) que alude al caso de John Yoo —autor de los informes sobre las torturas de la CIA—, quien manifestó que, tras las elecciones presidenciales de 2004, la responsabilidad de los autores de esas torturas se había diluido en la medida en que «el público había tenido su referéndum». Aunque Gross considera errada esa conclusión, sus reticencias son débiles, pues se basan en el hecho de que el asunto de las torturas no había sido un elemento clave en la campaña electoral. A contrario parece, por tanto, posible concluir que si la cuestión de las torturas hubiese sido un elemento clave en la campaña, la reelección presidencial habría ratificado la extralegalidad de las torturas llevadas a cabo por agentes en la etapa anterior. Esta tesis es muy discutible: rompe completamente con la lógica de la responsabilidad jurídica, incluida la extralegal, que es una responsabilidad personal y puntual derivada del acto de incumplimiento de una norma. La responsabilidad jurídica por el incumplimiento de una norma está acotada por la propia regla y no puede ni diluirse ni agravarse por factores externos a la relación interna entre la exigencia de la norma y la

acción llevada a cabo por el supuesto infractor. Tampoco se debería decantar la responsabilidad jurídica empaquetándola con consideraciones tan generales y variadas<sup>54</sup> como las que motivan el voto en unas elecciones generales o presidenciales. Del hecho de que un ciudadano haya votado a un partido o candidato y no se puede colegir que valore favorablemente todos y cada uno de los aspectos del programa ni todas las promesas del candidato: es simplemente la opción elegida fruto de una valoración global, sin que de aquí quepa suponer validación singular de cada aspecto que la integra ni mucho menos de los antecedentes del candidato. Es cierto que la decisión es institucionalmente operativa, es decir, que se vota el lote y el lote elegido es el que vale, pero esa opción global por la que se acepta el lote en su conjunto no parece que sea suficiente para levantar el reproche que supone la ilegalidad específica cometida por un agente singular que, en la mayor parte de los casos, ni siquiera concurre al proceso electoral correspondiente. La responsabilidad propuesta por Gross parece operar, por tanto, según una lógica política bastante laxa, sobre actos que son ilícitos singulares, es decir, actos de un sujeto de los que se sigue primariamente responsabilidad de tipo jurídico que, como he dicho, obedece a una lógica —insularizada y no empaquetada— distinta.

Estas últimas consideraciones ilustran el problema del débil papel que se reserva al derecho y al poder judicial en la *ratificación ex post de las medidas extralegales* emprendidas. A mi juicio, los aspectos político-sociales, esto es, los aspectos que atañen a la necesidad de la acción en términos de valoración de las consecuencias sociales y sobre la seguridad, están sobredimensionados en el modelo. Por el contrario, la reflexión sobre el impacto que las acciones extralegales tienen sobre la integridad de los principios fundamentales de nuestros sistemas político-constitucionales está presente de un modo muy tenue. Esta preponderancia o exclusividad del elemento político entre los métodos de ratificación es problemática cuando uno ha declarado inicialmente que

54. Por no decir contradictorias, si nos atenemos, por ejemplo, a la caracterización que Geuss (2008: 2) hace de nuestras creencias políticas.

sus propuestas tienen como leitmotiv la integridad y garantía del Estado de derecho o de la democracia liberal.

En mi opinión, sería posible dar mayor relevancia al derecho sin caer en la ingenuidad de menospreciar las consideraciones atinentes a la seguridad o incurrir en planteamientos idealistas e hipócritas o en simples aspavientos morales sin más consecuencias que una vacía indignación<sup>55</sup>. Para ello sólo habría que corregir el peso del derecho en el momento de llevar a cabo el juicio de ratificación de la medida extralegal, distinguiendo entre una primera fase jurídica y otra política *all things considered*, es decir, aplazar la convalidación popular a un momento posterior al procesamiento de los responsables, esto es, a la valoración judicial de la acción cometida. El enjuiciamiento jurídico de la acción presuntamente extralegal sería consecuente con su propia lógica y sus propios principios definitorios. En ese contexto habría que hacer expreso el coste de la acción para los principios y valores característicos del Estado de derecho. Sin embargo, posteriormente, en una sede y fase distinta, entrarían en consideración otros factores y singularmente los políticos o consecuencialistas que se siguen de la valoración general del calibre de la amenaza, del mal evitado y de las alternativas, disponibles o no, para evitarlo. La ratificación popular no sólo se produciría después del reconocimiento sincero y abierto del responsable de las acciones emprendidas, sino también después de la valoración judicial de la acción así reconocida. De ese modo, incluso en los supuestos en que se legalice a posteriori la ilegalidad, antes habrá que haber declarado la ilegalidad por los medios procedentes, es decir, los jurisdiccionales; las cuestiones de necesidad o la valoración estricta de las consecuencias quedarían a criterio de un órgano político quien, excepcionalmente y en última instancia, podría tomarlas en consideración para, por ejemplo, justificar un indulto que, aunque deja intacto el reproche por la ilegalidad cometida, solventa las consecuencias que ha de padecer el responsable que actuó movido por la necesidad, esto es, no haciendo lo que era justo o debido en un sentido general, sino lo que era necesario en la situación específica.

55. Según cita atribuida a Marshall MacLuhan, la indignación moral es la técnica empleada por los idiotas para atribuirse dignidad.

## CONSIDERACIONES FINALES

Después de analizar los rasgos fundamentales de algunas de las principales propuestas sobre el modo en que las democracias constitucionales habrían de encarar las amenazas que típicamente ponen en riesgo su seguridad y de repasar algunas de las críticas formuladas a cada una de ellas, cabe llegar a algunas conclusiones de carácter general.

La primera está en relación con el tipo de amenaza que viene poniendo en riesgo la seguridad de los Estados democrático-constitucionales en la actualidad. Hay que reiterar que, a diferencia de situaciones de emergencia características del pasado, el terrorismo hoy plantea un tipo de amenaza difusa, una amenaza que, en palabras de Ferejohn y Pasquino (2004: 228), puede llevarse a cabo en cualquier lugar y no terminar nunca, ya que quedaron atrás los tiempos en que sólo una porción específica del territorio era amenazada o, aun más expresivamente, los tiempos en que los poderes de emergencia se acotaban temporalmente coincidiendo con los seis meses de buen tiempo que permitían poner en marcha la maquinaria bélica<sup>56</sup>. Nuestro contexto no es el que resulta de la aparición de una amenaza clara que súbitamente pone peligro nuestra seguridad. Además, como vimos al inicio, no se trata exactamente de repeler un ataque acotado o *visible*, aunque en ocasiones quizás ocurra así, sino de minimizar los riesgos sobre la seguridad.

Esto plantea un problema serio a quienes sugieren la conveniencia de acomodar el orden jurídico a las circunstancias excepcionales o a quienes son favorables a la posibilidad de actuar extralegalmente en casos de excepcionalidad. La reiteración y persistencia de la excepción o de la amenaza supone *normalizar* el régimen jurídico que, en principio, se postulaba exclusivamente para circunstancias excepcionales.

Por ejemplo, una constitución *acomodada* a la emergencia, esto es, que contemple un régimen jurídico específico para los periodos de crisis, podría ser una buena solución para emergencias

56. El ejemplo, también de Ferejohn y Pasquino (2004: 226), alude al supuesto de la dictadura romana y a las campañas militares que normalmente tenían lugar entre los meses de mayo y octubre.

tradicionales, esto es, para una invasión o una fuerte y momentánea desestabilización interna debida quizás a un movimiento revolucionario o subversivo. Sin embargo, amenazas sutiles o latentes, como las que promueven grupos terroristas islamistas, no son fácilmente encarables de ese modo a no ser que el régimen excepcional se convierta en el régimen por defecto. No tiene mucho sentido plantear, por tanto, una escisión o separación de dos órdenes jurídicos, uno para épocas normales y otro para épocas excepcionales, ni tampoco renunciar al orden jurídico y a la aplicación de sus normas en pro de un juicio político prospectivo.

Dejo para los expertos en seguridad la determinación de las medidas policiales, de inteligencia, etcétera, más convenientes. Mi preocupación —y esta podría ser la segunda conclusión— atañe a la preservación de los valores e instituciones fundamentales del Estado de derecho. La prospectiva de una cierta estabilización de las emergencias o el temor creciente a la radicalidad o brutalidad de sus efectos como consecuencia del recurso a medios tecnológicos potencialmente mortíferos, no puede suponer un *renuncio* a los valores del Estado de derecho. En este sentido, la obligación de quien se declare comprometido con el Estado de derecho parece ser la de pensar no cómo se acomoda a la emergencia ni la de proponer la ratificación de acciones extralegales cada vez más recurrentes, sino que más bien lo que hay que hacer es reafirmar los principios del Estado de derecho en un contexto nuevo, cada vez menos excepcional y que, lamentablemente, parece ser el contexto en el que tendrán que desenvolverse las democracias constitucionales en el corto o el medio plazo<sup>57</sup>. La obligación de quien se dice comprometido con el Estado de derecho, por tanto, es mostrar el modo en que el Estado de derecho pueda ser plenamente operativo en sus circunstancias actuales.

Esto no es sólo una forma de actualizar nuestro compromiso con el Estado de derecho; es también una forma de no dar por perdida una batalla con quienes nos amenazan. Quien mantenga firme su compromiso con los valores y principios vinculados al ideal del Estado de derecho y de los derechos y libertades individuales característicos de nuestra cultura política y nuestra

57. No me atrevo a pronunciarme respecto del largo.

forma de gobierno, ha de tener claro que es necesario evitar que la seguridad termine convertida en un reclamo para socavar los fundamentos del tipo de asociación política que los terroristas intentan destruir. No es la dialéctica schmittiana amigo-enemigo la que habría de animar el debate, sino la constancia en la defensa de nuestros valores. Esta actitud habría de llevarnos a enjuiciar severamente propuestas como las de aquellos que consideran que, dado que los terroristas que amenazan a las democracias liberales no se someten a ninguna auto-restricción legal o moral, los regímenes constitucional-democráticos tampoco deberían de hacerlo cuando los combaten<sup>58</sup>. Este razonamiento es, en cierto modo, una manera de dar por perdida una importante batalla al renunciar a unas convicciones que están entre los objetivos a abatir por los terroristas. Entre los objetivos del llamado terrorismo internacional se encuentran los de debilitar la democracia constitucional, desacreditar a los gobiernos constitucional-democráticos interna e internacionalmente, distanciar a la población de sus instituciones de gobierno y socavar la pretensión de superioridad moral por parte de los regímenes constitucional-democráticos (Gross 2003: 1030-31). En ese contexto, el fortalecimiento de los principios e instituciones democráticas y constitucionales no es un condicionante que lastre nuestras posibles acciones defensivas, sino una *plaza* a defender en la medida en que la destrucción de esos valores es uno de los objetivos de la amenaza terrorista. No hay que descuidar la dimensión moral de nuestra comunidad y los efectos que tendría una ruptura semejante con nuestros principios constitutivos<sup>59</sup>.

58. Un ejemplo podrían ser las tesis sobre el derecho penal del enemigo de Jakobs (2003).

59. Según Nardin (2008: 107-109), una comunidad que actúa inmoralmente y rompe con sus principios constitutivos, preservará las vidas y bienes de sus miembros, pero se destruye como tal. La Gran Bretaña que surge tras los bombardeos de ciudades alemanas no es la misma que entró en la Guerra, dice, ni tampoco los Estados Unidos tras el lanzamiento de las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, son los mismos de 1941. Scheuerman (2006: 275) también ha señalado que los Estados Unidos que fueron atacados el 9/11 y los que patrocinan el centro de detención de Guantánamo no son los mismos.

Sin embargo, una cosa es la actualización del compromiso con el Estado de derecho y su adaptación a las circunstancias nuevas y otra distinta empeñarse en la preservación de todos y cada uno de sus rasgos o facetas actuales o tradicionales, incluyendo muchos que posiblemente no sean esenciales y cuya integridad pudiera implicar un elevado coste, por ejemplo, en términos de inseguridad. Esta última actitud es una forma de fetichismo en la que los juristas partidarios del Estado de derecho no deberían de incurrir y lo hacen cuando promueven la defensa de una versión idealizada del Estado de derecho al precio que sea. En ese caso se descuida la importancia del compromiso de los ciudadanos con los valores característicos de su forma de asociación, compromiso que en última instancia es lo que dota de fuerza a los textos y las declaraciones a través de los que se manifiestan los valores constitutivos del Estado de derecho. Ese compromiso es tan necesario que no debiera plantearse nunca en términos tan exigentes como para exigir actitudes supererogatorias o martiriales, pues este es sin duda el primer paso a la renuncia a mantenerlo vivo.

No conviene olvidar que, en última instancia, la preservación de nuestros derechos y libertades o de los valores depende de nuestra firme determinación a mantener vivos y operativos ciertos ideales o compromisos. Sin esos compromisos no merece la pena poner demasiadas esperanzas en los poderes salvíficos de los textos constitucionales o legales o de las funciones que idealmente atribuyen esos textos a jueces, gobernantes o legisladores virtuosos. El modelo de Gross, por ejemplo, podrá ser criticado por diversos motivos, pero hay un presupuesto por el que no merece reproche alguno: el reconocimiento de que para que sobrevivan ideas como la libertad, la autonomía, la democracia y el Estado de derecho, deben de estar presentes en los corazones del pueblo y de su gente<sup>60</sup>; si no lo están, no hay modelo de emergencia, ni ex ante ni ex post, ni constitución ni jueces ni legisladores, que puedan evitar su disipación. Cita también las palabras de Carl Friedrich para quien «no hay salvaguarda definitiva disponible para asegurar que los poderes de emergencia sean usados con el propósito de preservar la constitución. Sólo la determinación misma del pueblo de que

60. Gross 2008: 85.

sean usados de ese modo puede asegurarlo». Al fin y al cabo, el guardián último del Estado de derecho es la cultura de la legalidad y la cultura de la legalidad perecerá si los cauces a través de los que se manifiesta regularmente se secan<sup>61</sup>. Nada más peligroso, por tanto, y mucho más que cualquiera de los modelos analizados con todos sus inconvenientes y peajes, que un pueblo inerte, sea porque no percibió la inmensa importancia de aquello con lo que se le suponía comprometido o porque el compromiso era tan exigente que renunció a llevarlo a efecto.

Ese me parece el principio que debiera de seguir orientando nuestra reflexión sobre estos temas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce (2006) *Before the Next Attack: Preserving the Civil Liberties in an Age of Terror*, Yale University Press, New Haven.
- CALABRESI, Guido (1982) *A Common Law for the Age of Statutes*, Harvard University Press, Cambridge.
- COADY, C. A. J., (2008) *Messy Morality*, Oxford University Press, Oxford.
- COLE, David (2003) «Judging the Next Crisis» en *Michigan Law Review*, Aug 2003, 101:8.
- (2004) «The priority of morality: the emergency constitution's blind spot» en *Yale Law Journal* 113.
- DENNINGER, Erhard (2009) «Prevenición y libertad. Sobre el orden de la libertad» en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 43-2009.
- DYZENHAUS, David, (2004) «Intimations of legality and the clash of arms» en *International Journal of Constitutional Law* 2 (2).
- (2006) *The Constitution of Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2006a) «Schmitt v. Dicey: Are States of Emergency inside or Outside the Legal Order?» en *Cardozo Law Review*, 27:5.
- FEREJOHN, John y PASQUINO, Pasquale (2004) «The law of excep-

61. Eso es lo que ocurriría, a mi juicio, si el juicio político suplantara por defecto al jurídico en los términos expuestos con anterioridad, es decir, si la extralegalidad pudiera ser corregida políticamente sin dar ocasión a que los aspectos jurídicos del problema se expresen para que puedan ser tomados (también) en consideración.

- tion: a typology of emergency powers» en *International Journal of Constitutional Law*, 2 (2).
- GRIMM, Dieter (1991) *Constitución y derechos fundamentales*, Trads. R. Sanz y J.L. Muñoz de Banea, Trotta, Madrid, 2006.
- GROSS, Oren, (2003) «Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crisis Always Be Constitutional?» *The Yale Law Journal*, Mar 2003, 112-5
- (2008) «Extra-legality and the Ethic of Political Responsibility» en Ramraj 2008.
- (2009) «Security vs. Liberty: An Imbalanced Balancing» en *Legal Studies Research Paper Series* núm. 09-42 University of Minnesota Law School (Disponible en [ssrn.com/abstract=1471634](http://ssrn.com/abstract=1471634)).
- GEUSS, Raymond (2008) *Real Politics*, Princeton University Press, Princeton.
- HIRSCHL, Ran (2004) *Towards Juristocracy: Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- JAKOBS, Günther (2003) «Derecho Penal del ciudadano y Derecho Penal del enemigo» en Jakobs y Cancio 2003.
- JAKOBS, Günther y CANCIO MELIÁ, Manuel (2003) *Derecho Penal del enemigo*, Thomson-Civitas, Madrid.
- LAZAR, Noemi Claire (2008) «A topography of emergency power» en Ramraj 2008.
- NARDIN, Terry (2008) «Emergency logic: prudence, morality and the rule of law» en Ramraj 2008.
- OAKESHOTT, Michael (1975) *El Estado europeo moderno*, Trad. M. Candel, Paidós, Barcelona, 2001.
- RAMRAJ, Victor V., (2008) *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROACH, Kent (2008) «Ordinary laws for emergencies and democratic derogations from rights» en Ramraj 2008.
- ROSSITER, Clinton (1948) *Constitutional Dictatorship: Crisis of Government in the Modern Democracies*, Princeton University Press, Princeton.
- SCHAUER, Frederick (1986) «May Officials Think Religiously?» *William and Mary Law Review* 27-5.
- (1991) «Exceptions» en *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, núm. 3, verano 1991.
- SCHEUERMAN, William, (2006) «Emergency Powers» en *Annual Review of Law and Social Science*, 2006, 2.
- (2006a) «Survey Article: Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11» en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, num. 1, 2006.
- SCHMITT, Carl, (1932) *Teología política*, Trad. F. J. Conde y J. Villacañas, Trotta, Madrid, 2009.
- SUNSTEIN, Cass, (2004) «Minimalism at War» en *John M. Olin Law & Economics Working Paper* núm. 231 (Disponible en [ssrn.com/abstract\\_id=629285](http://ssrn.com/abstract_id=629285) )

- TRIBE, Lawrence H. y GUDRIDGE, Patrick O. (2004) «The Anti-Emergency Constitution» en *The Yale Law Journal*, Jun. 2004, 113: 8.
- TUSHNET, Mark (2006) «The Political Constitution of Emergency Powers: Some Lessons from *Hamdan*» en *Minnesota Law Review*, 91.
- (2008) «Emergencies and the Limits of Legality» en Ramraj 2008.
- (2008a) «The political constitution of emergency Powers: parliamentary and separation-of-powers regulation» en *International Journal of Law in Context*, 3, 4 (2008)



ARMAS BIOLÓGICAS:  
NUEVAS AMENAZAS A LA BIOSEGURIDAD

M.<sup>a</sup> ÁNGELES CUADRADO RUIZ  
*Profesora Titular de Derecho Penal*  
*Universidad de Granada*

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, los progresos en el ámbito de las Ciencias, en concreto en la Biología con sus actuales avances en Biotecnología y Biología sintética despiertan grandes esperanzas. La humanidad se beneficiaría de múltiples formas si las actuales investigaciones logran hallar, por ejemplo, métodos para descomponer de manera inocua los desechos tóxicos, fabricar medicamentos o vacunas que salven vidas humanas y aumentar la producción de alimentos en las zonas empobrecidas del mundo.

No obstante parece que, desde el fin de la Guerra Fría, algunos países han seguido desarrollando armas biológicas. Pero no sólo ciertos Gobiernos lo han hecho, ya que el mundo también afronta en nuestros días la amenaza de ataques directos contra la población civil cometidos por organizaciones terroristas. Y por tanto, las nuevas amenazas son ahora:

- la propagación deliberada de ciertas enfermedades, como la fiebre tifoidea, el carbunco y la viruela, con ánimo de sembrar el terror, causar daño o provocar muertes;
- la alteración de los agentes de enfermedades existentes para hacerlas más nocivas;
- la creación de ciertos virus a partir de materiales sintéticos, según se ha demostrado con la reconstitución del virus de la poliomielitis (cuyos resultados fueron publicados en julio de 2002);
- el posible desarrollo futuro de agentes biológicos étnica o racialmente específicos;

- nuevos métodos para la propagación secreta de agentes biológicos que se producen naturalmente, a fin de alterar las poblaciones destinatarias;
- la producción de agentes biológicos para atacar la infraestructura agrícola o industrial (la liberación, aunque fuera involuntaria, de tales agentes podría tener efectos incontrolables y desconocidos sobre el medio ambiente natural), entre otros.

Tendencias como éstas pueden hacer que las armas biológicas sean más atractivas, eficaces y difíciles de detectar (Cfr. Biotecnología, Armas y Humanidad, CICR, 2003).

Por otra parte, en los laboratorios universitarios, industriales o militares, los científicos podrían estar impulsando, con total ignorancia o con voluntaria indiferencia, el uso que podría darse al resultado de su trabajo.

Por todo ello, estos avances también podrían significar un peligro para la humanidad y para nuestro medio ambiente, si no se ejerce un control ético y jurídico adecuado.

Promover una mayor concienciación y un mejor conocimiento de estos riesgos, de las normas que existen y que pueden implementarse, así como de las responsabilidades asociadas con el posible uso indebido de agentes biológicos, químicos o sintéticos es lo que he pretendido con esta aportación.

## LAS ARMAS BIOLÓGICAS

Las armas biológicas consisten en agentes biológicos y las municiones, equipos o medios empleados para su distribución. Los agentes de armas biológicas actúan mediante sus efectos patógenos sobre los organismos vivos. Los agentes biológicos del futuro podrían también dañar equipos provocando corrosión o degradación de sus componentes plásticos o de caucho. La mayoría de los agentes de armas biológicas son organismos vivos que pueden reproducirse y multiplicarse, una vez dispersos. Esta característica les permite incrementar sus efectos a través del tiempo.

Adicionalmente, algunos agentes pueden ocasionar contagio, es decir, que pueden diseminar enfermedades de un organismo contaminado a otro.

Los agentes que causan enfermedades contagiosas tienen la capacidad de desencadenar una epidemia, especialmente si las condiciones sanitarias locales son precarias. Desde el punto de vista de la guerra biológica, esos agentes son evidentemente más valiosos, porque tienen el potencial de infligir el mayor daño. Otras características inherentes que influyen en la idoneidad de los agentes biológicos para propósitos de guerra incluyen: infección, virulencia, toxicidad, período de incubación, letalidad y estabilidad <sup>1</sup>.

Los agentes biológicos susceptibles de ser utilizados en armas se clasifican normalmente en cinco categorías: bacterias <sup>2</sup>, virus <sup>3</sup>, rickettsiae <sup>4</sup>, hongos <sup>5</sup> y toxinas <sup>6</sup>

—Los agentes bacteriológicos utilizables en armas biológicas incluyen: bacillus anthracis, brucella suis, yersinia pestis, vibrio cholerae, pasteurilla tularensis y salmonella typhi meliodosis, fiebre Q.

1. TULLIN, S./ SCHMALBERGER, T., *Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, UNIDIR, Ginebra, 2003, pág. 44 y ss.

2. Las bacterias son organismos unicelulares compuestos por núcleo, citoplasma y membrana celular. En general se desarrollan en medios artificiales, ya sea sólidos o líquidos, y se replican por división lineal. Algunas bacterias son patógenas y a pesar de que la mayoría puede ser contrarrestada con antibióticos, se pueden seleccionar variedades resistentes a los tratamientos conocidos.

3. Los virus son microorganismos compuestos de moléculas de ácido nucleico revestidas de proteína. Son significativamente más pequeños en tamaño que las bacterias y sólo pueden cultivarse dentro de células vivas. Los virus son abundantes en la naturaleza. Son capaces de mutar por sí mismos o pueden ser alterados genéticamente para aumentar su efectividad.

4. Los rickettsiae son microorganismos con una estructura similar a las bacterias, pero la mayoría crece en organismos vivos, como los virus. De manera similar a las bacterias, los rickettsiae son tratables con antibióticos.

5. Los hongos son microorganismos productores de esporas que se alimentan de materia orgánica. Generalmente no son dañinos para hombres o animales, pero pueden dañar a las plantas. Las micosis son, en general, tratables con agentes antimicrobianos.

6. Las toxinas son sustancias venenosas producidas o derivadas de animales, plantas o microorganismos. A diferencia de los otros tipos de agentes biológicos, las toxinas no son organismos vivos y, por lo tanto, son incapaces de reproducirse. Algunas toxinas pueden ser producidas artificialmente. Las toxinas venenosas pueden ser sensibles al tratamiento farmacológico.

- Las enfermedades virales generalmente no pueden ser tratadas. Los virus utilizables en armas biológicas incluyen la viruela, Venezuelan encephalitis, Ébola, Hantaan, fiebre de Rift Valley, fiebre amarilla y otras fiebres hemorrágicas víricas.
- Los agentes rickettsiae que pueden ser utilizados en armas biológicas incluyen: *coxiella brunetti*, *bartonella quintana*, *rickettsia prowasecki* y *rickettsia rickettsii*.
- Los agentes micóticos que son susceptibles de ser utilizados en armas biológicas incluyen: *colletotrichum kanawae*, *helminthosporiumoryzae*, *microcyclus ulei* y *puccinia graminis*.
- Las toxinas utilizables en armas biológicas incluyen: alfatoxinas, toxinas botulínicas, ricinas, toxinas de estafilococos aéreos como la enterocina B estafilócica, o higuierilla y saxitoxinas, T-2 micotoxinas.

Generalmente, los procedimientos para la producción de agentes biológicos específicos están bien documentados y el equipo necesario para producirlos es de uso dual. Esto significa que cualquier país que desee producir cierto tipo de agentes biológicos puede, probablemente, hacerlo con poco esfuerzo e infraestructura especializada.

Los agentes biológicos pueden dispersarse mediante gran variedad de explosivos, vaporizadores o municiones vectores. Una diseminación exitosa desempeña un papel clave en la efectividad de las armas biológicas, puesto que el número de infectados será muy elevado. Es más, la capacidad de los agentes para diseminar una epidemia depende, a menudo, del nivel general de condiciones sanitarias que caracterizan el objetivo. De ahí que se trate de una cuestión íntimamente relacionada con la Salud pública.

Las cinco principales armas bacteriológicas son las siguientes: *Anthrax*<sup>7</sup>. Esta «vieja» arma bacteriológica con la que ya se experimentó en la I Guerra Mundial sigue siendo la más temida. *Bacillus anthracis* es el nombre y apellido de la bacteria causante

7. Vid. CUADRADO RUIZ, M.<sup>a</sup>, «El delito de producción de armas biológicas», en RGD Iustel, 2007; La misma, *Las armas biológicas. Aspectos legales*. Granada, 2011.

del ántrax o carbunco, una enfermedad propia del ganado, fundamentalmente del herbívoro. Entre los animales no es más que una afección muy común de esporas de este bacilo. En el hombre es una grave infección que se contagia por vía cutánea, gastrointestinal o aérea, aunque no de persona a persona. En teoría, rara vez afecta al ser humano gracias a las mejoras de los programas de vacunación animal y a las medidas higiénicas de las granjas. De hecho, hace décadas que en EEUU no se registraba una infección de este tipo. Sin embargo, el microorganismo no se ha olvidado y, actualmente, está en el arsenal biológico de más de una decena de países en todo el mundo. Hay vacuna contra el ántrax aunque, en principio, sólo se administra a los grupos de riesgo: militares, veterinarios o personal de laboratorio.

Existen, como se ha dicho, tres clases de infección por ántrax:

La primera es cutánea y se produce por contacto con animales infectados. Ocasiona una lesión en la piel que no produce dolor, pero que puede extenderse y causar el envenenamiento de la sangre.

La segunda, gastrointestinal, y ocurre al comer carne mal cocinada de reses enfermas. Produce fiebre y envenena la sangre.

El tercer tipo, la forma pulmonar que se contrae al inhalar esporas de *Bacillus anthracis* es la más mortífera (mata al 90% de los infectados). Lo causa la inhalación de esporas de ántrax y es el supuesto más susceptible de ser usado como arma biológica, ya que es fácil de transportar y liberar (por ejemplo, un simple aerosol puede provocar miles de muertos). No se contagia de persona a persona, pero una vez que la bacteria comienza a multiplicarse la enfermedad avanza rápidamente. El factor letal de esta bacteria depende del tamaño de sus partículas<sup>8</sup>. Las esporas liberan toxinas que producen hemorragias internas, edema pul-

8. Las partículas que miden entre 1 y 5 micrones se alojan en el tejido pulmonar y provocan la enfermedad; las mayores de 5 micrones se alojan en el tramo bronquial y requieren una dosis superior; las inferiores a 1 micrón son susceptibles de ser exhaladas y las superiores a veinte micrones se depositan en el suelo con rapidez, «Comunicado de la Organización médica colegial», en Rev. del Consejo General de Colegios Médicos de España, núm. 77, oct. 2001, pág. 7.

monar, necrosis de los tejidos y, finalmente, fracaso multiorgánico y muerte. El diagnóstico es complicado, ya que los síntomas son difusos y comunes a los de otras enfermedades, como la gripe<sup>9</sup>. No obstante, la terapia ha de ser lo más temprana posible, por lo que debe comenzar incluso cuando sólo existen sospechas de infección. Ésta se combate principalmente con antibióticos (aunque puede ser necesario el apoyo de una UCI debido a la gravedad del cuadro del paciente)<sup>10</sup>. Las técnicas de laboratorio actuales permiten realizar diagnósticos certeros en muy pocas horas, lo que agiliza enormemente la cadena de actuaciones. Una vez que se haya producido un caso sospechoso ha de contrastarse con los datos epidemiológicos.

Algunos países, como parte de su programa armamentístico, han intentado manipular cepas para hacerlas más virulentas, por lo que ni siquiera los expertos están seguros que exista una opción terapéutica eficaz en caso de ataque biológico<sup>11</sup>. Por otra parte, existe el inconveniente de que cuando se manipulan los genes de resistencia suele resentirse la viabilidad del microorganismo. De esta forma, se puede lograr un patógeno inmune a los

9. FERNÁNDEZ, E., «La amenaza bioterrorista», en *Rev. Española de Defensa*, núm. 165.

10. Hay que tener en cuenta que *Bacillus anthracis* es resistente a un número elevado de antibióticos. Los expertos aconsejan usar penicilina o doxiciclina (eficaz en ensayos con primates). Las personas que hayan podido estar expuestas a la bacteria también deben tomar antibióticos durante dos meses. Los primeros afectados suelen tener mal pronóstico, pero si hay detección precoz, el problema tiene buena solución, generalmente.

11. Por ejemplo, las cepas de ántrax resistentes a dos clases de antibióticos de uso común fueron desarrolladas por la Unión Soviética, dentro de su carrera armamentística contra EEUU. «EEUU acusa a Irak, Irán, Libia y Siria de hacer armas biológicas», en *El País*, 20 de noviembre de 2001. Más recientemente, Estados Unidos ha acusado a Cuba de fabricar armas de destrucción masiva y de pasar a otros países que fomentan el terrorismo la tecnología para desarrollar armas biológicas. Aunque el subsecretario de Estado norteamericano no identificó los países con los que Cuba estaría compartiendo la tecnología, resaltó los viajes de Fidel Castro a Siria, Libia e Irak, países incluidos en la lista que anualmente divulga el Departamento de Estado sobre Estados que cooperan o fomentan el terrorismo. Vid al respecto *El País*, 8 de mayo de 2002, pág. 10.

antibióticos, pero que no puede transmitirse a los humanos con facilidad o que no sobrevive fuera del organismo<sup>12</sup>.

*Peste bubónica.* A lo largo de la historia, *Yersinia pestis* ha provocado 200 millones de muertes. El agente infeccioso «culpable» de la Peste Negra del Medioevo puede contagiarse entre los humanos por vía aérea. Una vez que llega al flujo sanguíneo del enfermo, infecta sus ganglios linfáticos, formando los «bubones». Después, el patógeno llega a los pulmones y la enfermedad se vuelve mortal.

*Viruela.* Esta enfermedad infecciosa caracterizada por la erupción de pústulas y fiebre alta está oficialmente erradicada. El ocho de mayo de 1980 la OMS declaró la erradicación mundial de la viruela. Sin embargo, el virus de la viruela puede ser una eficaz arma bacteriológica pues, aunque no es tan mortal como el ántrax («sólo» el 30% de los que se infectan acaba muriendo), se contagia muy rápidamente. Además, puede modificarse y convertirse en un agente patógeno aún más virulento. Utilizar la viruela como arma biológica causaría estragos en la población, puesto que al ser considerada una enfermedad erradicada, los planes de vacunación ya no la contemplan. Probablemente, hoy en día todos los menores de 20 años no estén vacunados contra la viruela. Lo que es peor, ya no hay quien produzca esta vacuna a escala industrial, ni existe en almacén en cantidades suficientes como para enfrentar un brote por pequeño que sea. Para apreciar la magnitud del problema, basta mencionar que en 1947 aparecieron en Nueva York ocho casos de viruela; a fin de detener la incipiente epidemia fue necesario aplicar seis millones de vacunas en una semana. Si el problema se presentara hoy, no habría manera de enfrentarlo. Afortunadamente, conseguir el virus de la viruela es extremadamente difícil, por lo que provocar con éste una epidemia queda prácticamente fuera del alcance de los grupos terroristas, a menos que estén apoyados por un gobierno que cuente con el virus. Según los controles de la Organización Mundial de la salud tan sólo existen dos cepas del virus de la viruela, que se encuentran en el Centro de control

12. CUADRADO RUIZ, *Las armas biológicas*, op. cit., pág. 38, n.5: «por este motivo, en casos de alarma podría optarse por la inmunización masiva de la población, aunque hasta el momento, la vacuna sólo está indicada para el Ejército, el personal de laboratorio y veterinarios con claro riesgo de contraer la infección».

y prevención de enfermedades de Atlanta (EEUU) y en el Centro estatal de investigaciones virológicas y biotecnológicas, de Rusia. La destrucción de estas dos reservas estaba prevista para el año 2002, sin embargo, la 55.<sup>a</sup> Asamblea de la OMS aprobó retrasar, por cuarta vez, la destrucción de dichas cepas hasta el 2008, como límite máximo. El motivo no es otro que el de seguir trabajando en el perfeccionamiento y utilización de un modelo animal desarrollado en 2001 y en la obtención de medicamentos antivíricos. Estas investigaciones más profundas garantizarían la elaboración de la vacuna, incluso si las dos cepas existentes se destruyen.

No obstante, se insistió en el peligro que podría suponer si alguna reserva del virus llegara a «manos indeseables»<sup>13</sup>. También se teme que los rusos hayan facilitado muestras de viruela a Corea del Norte.

En pocas palabras, se han conservado estas muestras exclusivamente por su potencialidad bélica.

*Botulismo.* La toxina botulínica producida por el bacilo *Clostridium botulinum* provoca una intoxicación, a menudo mortal, caracterizada por la fatiga y la debilidad muscular y por los trastornos visuales. Se contrae por la ingestión de comida contaminada y puede manifestarse hasta una semana después de la contaminación.

*Ébola.* El virus hemorrágico culpable de grandes epidemias en África es un gran desconocido: no se conoce, por el momento, la fuente del microorganismo ni su mecanismo de transmisión.

Se supo de la existencia del virus del Ébola por primera vez, en 1976, cuando unos médicos dieron la voz de alarma de la epidemia desatada en el Congo y en el sur de Sudán. Lleva el nombre del río de la República Democrática del Congo donde se produjo el primer brote. Los científicos han ido poco a poco desentrañando las características de este microorganismo<sup>14</sup>. Tampoco existe vacuna por el momento. Se contagia por contacto directo. Generalmente por estar en contacto con los fluidos corporales de alguien infectado. Algunos de los síntomas iniciales son: malestar general, fatiga, dolores de cabeza y de espalda, náuseas, vómitos,

13. «En «La OMS no destruirá aún el virus de la viruela y pide más vigilancia ante el bioterrorismo», en *ABC*, 19 de mayo de 2002, pág. 57.

14. «La estructura de la membrana del ébola rebela algunos misterios de esta infección», en *El Mundo*, 9 de julio de 2008.

diarrea, artritis e irritación de garganta. Más adelante, el paciente sufre hemorragias en el tracto intestinal, conjuntivitis, edema genital, dolor muscular, erupción cutánea y convulsiones. Asimismo, es frecuente que el enfermo entre en coma o en estado de shock, así como la aparición de delirios y depresión. Se replica por todo el organismo del enfermo, destroza la integridad de los capilares y produce coagulación intravascular diseminada. El Ébola está catalogado como un agente de bioseguridad nivel 4, el más peligroso, dada su naturaleza virulenta ya que puede llegar a matar al 90% de los infectados, al cabo de una semana<sup>15</sup>.

De momento, no existe un tratamiento efectivo para combatir el virus. Tampoco se conoce el origen de la enfermedad, aunque investigaciones recientes han localizado el virus en tres especies diferentes de murciélagos. Al parecer los zorros voladores, una especie emparentada con el murciélago, son los principales propagadores de esta enfermedad entre los humanos.

En agosto de 2007 más de 160 personas murieron y casi 400 fueron infectadas desde que se detectó el brote de esta enfermedad en República Democrática del Congo. Las zonas más afectadas fueron las áreas de Mweka y Luebo. Este país africano ya sufrió en el pasado varios brotes graves de esta enfermedad hemorrágica. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), desde 1976 hasta 2004 han muerto 1.287 personas debido a la enfermedad, de un total de 1.848 pacientes registrados<sup>16</sup>.

También en agosto del 2007, se detectó un brote de fiebre hemorrágica de ébola en Uganda, en el distrito de Bundibugyo, al oeste del país. Aunque las autoridades locales no hicieron pública la epidemia hasta el 28 de noviembre de ese año. Ningún nuevo caso se produjo tras el 23 de diciembre. Veintiun días es el período máximo de incubación del virus del ébola. Ciento cuarenta y ocho personas contrajeron la enfermedad, produciéndose 37 defunciones. Hay que recordar que el Ébola, como el Marburg son fiebres hemorrágicas muy contagiosas para las cuales no existe ningún tratamiento específico. Al parecer en esa ocasión fueron contraídas

15. La serie televisiva Hospital Central, emitida por Tele 5, dedicó el episodio emitido el miércoles 26 de junio de 2002 a un caso de virus del ébola.

16. Vid. *El Mundo*, 4, 9 y 20 de septiembre de 2007.

por la ingestión de carne « de selva », en este caso monos, que a su vez, anteriormente habrían sido contaminados por un murciélago. Esta nueva variedad del Ébola, a la que se ha designado como Bundibugyo ebolavirus, por el lugar de Uganda en donde ha aparecido, ha sido la causante de la enfermedad. Con ésta son ya cinco el número de cepas diferentes conocidas de este terrible virus: Zaire, Sudán, Reston, Costa de Marfil y, ahora, Bundibugyo. Todos estos tipos de virus del Ébola difieren entre sí con un mayor o menor porcentaje. «Tienen genomas que divergen por lo menos en un 30% ó 40%. Este nivel de diversidad, presumiblemente, refleja las diferencias en el nicho ecológico que ocupan y su evolución», explican los científicos, dirigidos por Jonathan S. Towner, de los CDC de Atlanta (EEUU) que han estudiado estos últimos casos. Sigue sin conocerse exactamente cómo se extiende este virus a través de la geografía. Se cree en el papel ‘transportista’ de algunas especies de murciélagos pero, sea lo que sea, tiene que ser capaz de extenderlo de Costa de Marfil a Uganda<sup>17</sup>.

Recientemente el trabajo de varios científicos de Wisconsin ha consistido en desarmar genéticamente al virus y fabricar una copia sin las partes más peligrosas, lo que le hace un candidato propicio para la investigación y permite sacarlo fuera de los centros de nivel 4.

El virus del Ébola consta de ocho genes y depende de las células huésped (las del organismo que infecta) para que toda su maquinaria se ponga en marcha y la infección sea eficaz. En concreto es el gen VP30 el más necesario para este proceso, ya que fabrica una proteína que es la que permite al virus replicarse en el cuerpo humano. Sin esta proteína, el virus no puede crecer.

Lo que han hecho estos investigadores ha sido quitar este gen y sustituirlo por una cadena celular que lo imita pero que no per-

17. Ouganda/Ebola - Vers la fin de l'épidémie de Bundibugyo», en Médecins Sans Frontières 09.01.2008; así también TOWNER JS, SEALY TK, KRISTOVA ML, ALBARIÑO CG, CONLAN S, et al., 2008 «Newly Discovered Ebola Virus Associated with Hemorrhagic Fever Outbreak in Uganda» publicado el 21 de noviembre de 2008 en PLoS Pathogens 4(11): e1000212 doi:10.1371/journal.ppat.1000212. Vid asimismo «Le virus Ebola compte une cinquième souche», en *Le matin Blue*, lunes 24 de noviembre de 2008, pág. 12 y SANZ, M., «Bundibugyo: un nuevo tipo de ébola», en *El Mundo*, 21 noviembre 2008.

mite al virus replicarse<sup>18</sup>. «El virus alterado no es capaz de crecer en ninguna célula normal. Para simular el crecimiento del virus del Ébola en el organismo, han tenido que construir células que expresan la proteína creada por el VP30»<sup>19</sup>.

En general, los efectos de las armas biológicas dependen de varios factores, entre otros del tamaño y calidad de los agentes empleados, la diseminación efectiva, las condiciones ambientales y la susceptibilidad del objetivo.

Pues bien, cada uno de estos organismos (bacterias, virus y toxinas) tienen, como se ha visto, características muy diferentes que provocan diversos resultados. Por ejemplo, mientras que algunos agentes son letales, otros solamente incapacitan; mientras algunos son contagiosos y capaces de desatar una epidemia, otros no. Y algunos agentes son más susceptibles de tratamiento que otros. A pesar de estas diferencias también comparten características comunes:

1. Se pueden dispersar en aerosoles (partículas sólidas o líquidas disueltas en un gas), de forma que pueden permanecer suspendidos bajo ciertas condiciones climatológicas durante horas, pudiendo ser inhaladas por las víctimas a través del sistema respiratorio. Los agentes biológicos suelen ser más efectivos cuando se diseminan en forma de aerosol. Normalmente, con diseminación por aerosol se espera que entre el 40 y el 60 % de los agentes sobreviva al proceso inicial de dispersión, mientras que en una diseminación explosiva probablemente sobreviva sólo cerca del 1 al 5 %.

En el caso de los agentes antipersonales, los aerosoles tienen generalmente la intención de contaminar el objetivo por las vías respiratorias. Para lograrlo, las gotitas microscópicas que forman el aerosol deben tener un tamaño de partícula de aproximadamente 0,5-10 micras de diámetro, porque de otra forma no serían capaces de penetrar efectivamente los pulmones.

18. Vid. CUADRADO RUIZ, *Biología sintética en Las armas biológicas*, op. cit., págs. 26 y ss.

19. Peter Halfmann, Jin Hyun Kim, Hideki Ebihara, Takeshi Noda, Gabriele Neumann, Heinz Feldmann, and Yoshihiro Kawaoka, «Generation of biologically contained Ebola viruses», publicado en la revista 'Proceedings of the National Academy of Sciences' PNAS 2008 105:1129-1133; publicado on line anteriormente, impreso el 22 de enero de 2008, doi:10.1073/pnas.0708057105.

2. Las condiciones climatológicas son un factor clave en la expansión de los agentes. Dado que la mayoría de los agentes biológicos resultan ser frágiles organismos vivos, son muy sensibles a las condiciones ambientales. La exposición a la luz solar, a los contaminantes del aire, un inadecuado o rápido cambio del nivel de humedad y hasta el oxígeno pueden inactivarlos. Aunque la mayoría de los agentes pueden ser estabilizados efectivamente contra la exposición, los efectos de las condiciones ambientales son, a pesar de todo, difíciles de predecir y controlar. La velocidad del viento suele ser más baja durante la noche y la madrugada, lo que presenta una situación ideal para la dispersión de los aerosoles.

3. Otra posible fuente de contagio de los agentes biológicos es por ingestión de los mismos, a través de alimentos o aguas contaminadas. En general, esta forma de contaminación presenta menor importancia que la transmitida por vía respiratoria.<sup>20</sup>

Hay que señalar que el nivel de protección disponible también tendrá importancia sobre los efectos de las armas biológicas: alerta temprana, equipo de protección y tratamiento profiláctico y terapéutico pueden, en ciertas circunstancias, limitar los efectos de los agentes biológicos.

## BIOLOGÍA SINTÉTICA<sup>21</sup>

La Biología sintética es un ámbito relativamente nuevo de investigación, que los avances en ingeniería genética han propiciado. La Biología sintética va mucho más allá de las técnicas de

20. Vid. «Medical Management of Biological Casualties» Editado por U.S. Army Medical Research, Institute of Infectious Diseases, 1999.

21. El término Biología sintética fue acuñado a comienzos del siglo XX por el químico francés Stéphane Leduc, *La Biologie Synthétique*, 1912, aunque hasta 2005 no fue reutilizado para abarcar las conexiones de la Biología molecular y la ingeniería, utilizando un lenguaje importado de los circuitos eléctricos y los sistemas mecánicos de producción. Vid al respecto DE LORENZO/ DANCHIN, «Synthetic biology: discovering new worlds and new words», en *EMBO reports* vol 9, n 9, 2008, pág. 822 y ss. «Biología Sintética 3.0» es el nombre del congreso científico internacional, con sede en Zurich, que se celebró del 24 al 27 de junio de 2007 para discutir los recientes avances en la biología sintética. El primero de ellos tuvo lugar en 2005. Vid. Grupo ETC Boletín de prensa, 26 de junio de 2007. *Life under (re)construction* es el nombre del Simposio que reunió en

ingeniería genética, que han quedado desfasadas, y que fueron usadas anteriormente para producir alimentos y fármacos transgénicos, entre otras aplicaciones.

El objetivo de la Biología sintética es crear una disciplina autónoma respecto de la Biotecnología. Se trata de la «creación» de nuevas formas de vida artificial que, como las máquinas, puedan «construirse» para realizar determinadas funciones<sup>22</sup>

La Biología sintética es, en realidad, un área interdisciplinar que incluye a químicos, biólogos, ingenieros, físicos e informáticos científicos. La «synbio», como la denominan en el argot de los laboratorios —por el acrónimo en inglés de synthetic biology—, se inspira en la convergencia de biología, informática e ingeniería en la escala nanométrica. Usando un ordenador, secuencias genéticas públicas y ADN sintético obtenido por correo, se tendría el potencial para «construir» de la nada genes o genomas completos (incluidos algunos patógenos letales)<sup>23</sup>. Esto es, por consiguiente, en lo que consiste la Biología sintética.

Una aproximación consensuada por un grupo de expertos europeos define la Biología sintética como la ingeniería de la Biología, la síntesis de sistemas biológicos complejos, que exhiben funciones que antes no existían en la naturaleza. Esta ingeniería puede aplicarse a todas las jerarquías de estructuras biológicas, desde moléculas hasta células completas e incluso a organismos. Es decir, la Biología sintética es capaz de diseñar «sistemas biológicos» de manera sistemática. Es lo que, precisamente, la diferencia de la Biología de sistemas, que es una «ingeniería» y que realiza «la síntesis de nuevas funciones». En su aspecto extremo es una ingeniería que necesita «piezas standards que puedan unirse utilizando para ello la bioinformática, simulando herramientas que construyan circuitos en los que puedan ensamblarse o modificarse funciones biológicas». Por tanto, sólo aquellos proyectos que usasen partes estandarizadas (genes, proteínas, circuitos...) podrían considerarse propiamente

---

Viena del 13 al 14 de noviembre del 2008 a científicos de la Biología sintética. [www.vbc-phd-symposium.at](http://www.vbc-phd-symposium.at)

22. <http://www.ekah.admin.ch/it/temi/biologia-sintetica/index.html>

23. ETC Group. Extreme Genetic Engineering, ETC Group Releases Report in Synthetic Biology. Enero, 2007.

en el ámbito de la Biología sintética<sup>24</sup>. Es decir, el nuevo campo de la ingeniería genética extrema lo que intenta construir son formas de vida sintéticas (mediante química) y ensamblarlas en el laboratorio para producir «máquinas vivas» —organismos totalmente programados para desempeñar tareas particulares—. Los avances en síntesis<sup>25</sup> y secuenciación<sup>26</sup> se han comparado a los de la leyes de la microelectrónica, de tal modo que lo que se intenta es convertir la Biología en una verdadera ingeniería<sup>27</sup>, aunque no son sólo los ingenieros, sino también otros investigadores de las ciencias fundamentales los implicados en la Biología sintética<sup>28</sup>.

No obstante, la complejidad de la vida nos sigue sorprendiendo.

Parece que no es tan simple como coger una lista standarizada cuyas propiedades se han caracterizado cuantitativamente (aminoácidos, bases, genes, proteínas, células...) y unirlos con herramientas de bioinformática para obtener una nueva función biológica. No podemos olvidar que al «unir» partes que se habían caracterizado aisladamente o en otros contextos pueden aparecer nuevas propiedades inesperadas. Y es que esta nueva disciplina se encuentra en su más tierna infancia. Aunque hasta el momento se ha trabajado más en lo que se denomina Ciencia básica que en las aplicaciones de la Biología sintética, esto puede cambiar rápidamente. Hoy en día es posible sintetizar ex novo un pequeño virus, reemplazar el genoma de una bacteria por otra o incluso construir grandes trozos

24. SERRANO, L., «Synthetic biology: promises and challenges», en *Molecular System Biology* 3:158, 2007, pág. 1.

25. El increíble desarrollo de las tecnologías de síntesis de ADN han propiciado que actualmente sea más económico sintetizar un gen que clonarlo. Vid. BÜGL, H., y otros «DNA synthesis and biological security», en *Nat Biotechnol* 25, 2007, pág.627-629.

26. La empresa Pacific Biosciences, [www.pacificbiosciences.com](http://www.pacificbiosciences.com) 2008, ofrece «un nuevo paradigma para el análisis completo del genoma». Se trata de una máquina que identifica las cadenas de ADN y las secuencia a gran velocidad, lo que «acelera la carrera por conseguir poderosas curas». Pretende así reducir a tres horas los tres años que se tarda actualmente en desentrañar el genoma de un ser humano.

27. SCHMIDT, M., «Diffusion of synthetic biology. A challenge to biosafety», en *Springer* 2008, pág. 2.

28. DE LORENZO/ «DANCHIN, «Synthetic biology: discovering new worlds and new words», en *EMBO reports* vol 9, n. 9, 2008, pág. 822 y ss

de ADN para elaborar circuitos genéticos. Se dispone actualmente de las herramientas de software necesarias para llevar a cabo estas operaciones y en los próximos años es muy probable que todas estas técnicas se mejorarán considerablemente. Por lo que no está lejos el día en el que se pueda sintetizar por completo un cromosoma eucarótico artificial y en los próximos años se puedan rediseñar o construir por completo células, bacterias o virus <sup>29</sup>.

Los promotores de la Biología sintética dicen que de ella derivarán tremendos beneficios sociales como, por ejemplo, nuevos fármacos para combatir enfermedades como la malaria <sup>30</sup> y nuevas fuentes de energía. De este modo, la standarización de partes biológicas harán más fácil y atractiva el diseño de nuevos y útiles organismos. Lo cierto es que las futuras aplicaciones se hallan aún en una fase experimental.

También se ha especulado con que la Biología sintética serviría para luchar contra el cambio climático <sup>31</sup>. Algunos de estos organismos serían diseñados, por ejemplo, para liberarse al ambiente porque producirían etanol o hidrógeno baratos. Sin embargo, «ese mismo microbio mínimo podría ser el punto de partida para fabricar un virulento patógeno que puede amenazar gravemente a la gente y al planeta». Esto supondría «una gran alarma» debido a las implicaciones que tiene para la guerra biológica. Pero además, tampoco se han discutido los muchos riesgos socioeconómicos, para la salud y el medioambiente, más allá del bioterrorismo, <sup>32</sup> que puede propiciar.

29. Cfr. SERRANO, L., «Synthetic biology: promises and challenges», en *Molecular System Biology* 3:158, 2007, pág. 2-3.«

30. Vid. al respecto RO, DK., y otros, «Production of the antimalarial drug precursor artemisinic acid in engineered yeast», en *Nature* 440, 2006, pág. 940-943.

31. CASES/ DE LORENZO, «Genetically modified organisms for the environment: stories of success and failure and what we have learned from them», en *INTERNATIONAL MICROBIOLOGY* (2005) 8:213-222.

32. MAURER, Stephen M. Maurer y otros, «From Understanding to Action: Community-Based Options for Improving Safety and Security in Synthetic Biology» en Goldman School of Public Policy, University of California at Berkeley, disponible en Internet: <http://syntheticbiology.org/Documents.html>.

Para algunos, los organismos vivos sintéticos se promueven como solución «verde» al cambio climático<sup>33</sup> y, al mismo tiempo, para distraer la preocupación de que pueden usarse como armas biológicas»<sup>34</sup>. Así es, la biología sintética ha permitido a los científicos en 2005<sup>35</sup> reconstruir el virus de la gripe española de 1918, que mató entre 50 y 100 millones de personas<sup>36</sup>. Los investigadores trabajan, asimismo, con partes de microorganismos responsables del ébola, el dengue, la viruela, el Nilo Occidental y otros patógenos. Predecir el resultado de nuevas combinaciones o reconstrucciones de ADN será imposible, pero podría llevar a la creación de organismos patógenos completamente nuevos que sean atractivos para quienes los pretendan utilizar con fines hosti-

33. CALERO DÍAZ, S., «Nanomateriales en la remediación del cambio climático: recuperación de CO<sub>2</sub> y almacenamiento de hidrógeno», conferencia pronunciada en el Aula de Ciencia y Tecnología, de la Universidad de Granada, el 7 de octubre de 2008.

34. En Boletín de prensa Grupo ETC, de 7 de junio de 2007, según opiniones de Jin Thomas y Silvia Ribeiro.

35. KAISER, J., «Resurrected influenza virus yields secrets of deadly 1918 pandemic», en *Science*, 2005 (310), pág. 28-29.

36. Actualmente, no obstante, se sigue trabajando en dicho virus, en principio para obtener una vacuna, pero podrían también utilizarse con fines no pacíficos? Vid. *El Mundo*, 17 de septiembre de 2008: El cuerpo de un aristócrata británico fallecido hace casi 90 años fue exhumado el pasado día ocho como parte de un estudio destinado a combatir futuras pandemias de gripe. Sir Mark Sykes, propietario de tierras de Yorkshire (norte de Inglaterra) murió en Francia en 1919 a causa de la pandemia de 'gripe española' que afectó al mundo entre 1918 y 1919. Los expertos creen que su ADN puede encerrar la clave para hallar una cura de esta enfermedad. Los expertos, que a principios de 2007 anunciaron su intención de exhumar el cadáver de Sykes, confían en que el particular ataúd haya permitido conservar el virus de la 'gripe española', cuyo ADN puede tener una estructura genética similar a la de la variante de la gripe aviar. La cepa que provocó la pandemia del principios del siglo XX es la H1N1, similar a la responsable de la epidemia que azota hoy en día a las aves (H5N1). H1N1, que originalmente atacaba también a los alados, mutó para convertirse en un virus letal para los seres humanos. Sólo existen cinco muestras útiles del virus H1N1 en todo el mundo y ninguna procede de un cuerpo bien preservado por un ataúd de plomo. El H1N1 ya ha sido secuenciado por científicos utilizando muestras congeladas encontradas en Alaska pero muchas cuestiones permanecen sin resolver como cómo el virus mata a sus víctimas y la forma en que mutó en el año 1918».

les. Muchos gobiernos ya prohíben la producción o exportación de ciertos patógenos, pero también es cierto que mediante la Biología sintética éstos podrían producirse, comprarse y rediseñarse pieza por pieza sin causar sospecha alguna <sup>37</sup>.

Es por lo que hay gran preocupación de que patógenos peligrosos, como el virus de la viruela o el Ébola, u otros, puedan «re-construirse» en los laboratorios y usarse como armas biológicas.

De la destrucción de la vida se pasa a su fabricación. Es lo que Michael Foucault denominaba bio-poder: ya no es matar, sino conferir la vida de parte a parte, lo que podría conducir a «una apuesta eugenésica de la sociedad» <sup>38</sup>

Por otro lado, esta accesibilidad a la Biología sintética también podría, asimismo, provocar cambios sin precedentes respecto a la seguridad. Cada vez son muchas las personas, y en un futuro no muy lejano, aún más, las que sin una tradicional formación en Biología o en Genética, e incluso sin estudios universitarios, serán capaces de producir sistemas biológicos y llevar a cabo las «re-construcciones biológicas», las «máquinas vivas» para las aplicaciones civiles o defensivas. En este sentido, la Biología sintética podría, asimismo, fomentar una nueva cultura de hackers, los «biohackers» que podrían «re-construir» nuevas formas de vida, produciendo sintéticamente sustancias ilícitas y mucho más baratas <sup>39</sup>, al margen de todo tipo de supervisión o control. La facilidad para construir nuevos sistemas biológicos o nuevas formas de vida, consecuentemente, crea también, por consiguiente, mayores riesgos en seguridad y los accidentes por imprudencia o negligencia, sin duda alguna, se multiplicarán.

37. MAURER, Stephen M., y otros, «From Understanding to Action: Community-Based Options for Improving Safety and Security in Synthetic Biology» en Goldman School of Public Policy, University of California at Berkeley, disponible en Internet: <http://syntheticbiology.org/Documents.html>.

38. FOUCAULT, M., *La volonté de savoir*, 1970.

39. SCHMIDT, M., «Diffusión of synthetic biology. A challenge to biosafety». En Springer 2008, pág. 1 y ss., Cuadrado Ruiz, M.<sup>a</sup> A., «Bioterrorismo y Biohackers», conferencia pronunciada el 19 de marzo de 2013 en el curso de retos contemporáneos de la lucha antiterrorista en España, en la Facultad de Derecho de Granada.

Hoy en día la Biología sintética despierta grandes esperanzas. La humanidad se beneficiaría de múltiples formas si las actuales investigaciones lograran fabricar medicamentos o vacunas que salven vidas humanas y aumentasen la producción de alimentos en las zonas empobrecidas del mundo, por ejemplo. Pero también es posible el desarrollo de agentes biológicos étnica o racialmente específicos; la propagación secreta de agentes biológicos, a fin de alterar las poblaciones destinatarias, o para atacar la infraestructura agrícola o industrial podrían causar males insospechados

Como ocurrió en tiempos pasados con la energía nuclear, el uso perverso de los agentes biológicos y sintéticos como arma de destrucción masiva podría ocasionar desastres hasta ahora inimaginables. Por todo ello, este caótico y peligroso escenario necesita, a mi modo de ver, de una regulación jurídica y ética que permita a los científicos y a la población en general, actuar dentro de unos márgenes de seguridad.

EL CONVENIO DE 10 DE ABRIL DE 1972: CONVENIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL DESARROLLO, LA PRODUCCIÓN Y EL ALMACENAMIENTO DE ARMAS BACTERIOLÓGICAS (BIOLÓGICAS) Y TOXÍNICAS Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN <sup>40</sup>

Las primeras negociaciones internacionales consagradas a la redacción de un tratado que prohibiera las armas biológicas y químicas se iniciaron en 1968 en el marco de Naciones Unidas. Cuando se inició la discusión hubo mucho debate sobre si se debía buscar una prohibición de las armas contenidas en el Protocolo de Bruselas o si tan sólo debía contener la prohibición de las armas biológicas. Los Estados Unidos, que en ese momento no formaban parte del Protocolo de Ginebra, declararon su renuncia unilateral a las armas biológicas y toxinas durante 1969-1970. El primer ministro inglés lanzó la idea de una Convención internacional que desterrara las armas biológicas. Tras un primer avance favorecido, entre otras cuestiones por el desastre ecológico que supuso la muerte de unos seis mil mutones en Dugway (Utah), en

40. Vid. CUADRADO RUIZ, M.<sup>3</sup>, «La Convención de Armas biológicas», en *Las armas biológicas. Aspectos legales*. Ed. Univers. Granada, 2011, pág. 13.

el curso de experimentos con armas químicas llevados a cabo por el ejército americano, las dificultades no se hicieron esperar. De ahí que se acordara la separación de las cuestiones concernientes a las armas químicas y a las armas biológicas. De esta forma fue más sencillo conseguir un acuerdo, por dos razones. En primer lugar porque Estados Unidos no reconocería sus actuaciones con armas químicas y en segundo lugar, porque se estimaba que las armas biológicas, más sensibles a las condiciones climáticas y a las mutaciones genéticas, tenían una dudosa utilidad<sup>41</sup>.

Esto alentó a la Comunidad internacional a adoptar la Convención relativa a la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas y sobre su destrucción. Simultáneamente abierta a la firma el 10 de abril de 1972 en Londres, Washington y Moscú, fue el primer Tratado de desarme multilateral que prohíbe una categoría entera de armas.

Conocida como la Convención de Armas Biológicas, entró en vigor el 26 de marzo de 1975. España la firmó el 10 de abril de 1972 y la ratificó el 20 de junio de 1979.

Se puede decir que es un elemento clave en los esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva. De esta forma el alcance de la Convención se especifica según un criterio de fines generales. Y se hizo así para no obstaculizar las muchas aplicaciones biomédicas y con fines no hostiles de agentes y toxinas microbianas o de otros agentes. Pero esta prohibición también tiene importantes lagunas. Por ejemplo, la Convención no define qué debe entenderse por «agentes biológicos» o «toxinas». Han sido en las Conferencias de examen donde se han aclarado estos términos. Y tampoco prevee mecanismo alguno de verificación y control. Y en fin, salvo casos extremos de almacenamiento de armas biológicas, es difícil distinguir usos defensivos de usos ofensivos, a menos que se realice un análisis de las intenciones de unos y de otros<sup>42</sup>.

41. WRIGHT, S., «Les États-Unis refusent les mesures de contrôle. Double langage et guerre bactériologique», en *Le Monde diplomatique*, nov. 2001, pág. 3 y ss.

42. WRIGHT, S., *Preventing a Biological Arms Race*, MIT Press, Cambridge, (EEUU), 1990; «Les États-Unis refusent les mesures de contrôle. Double langage et guerre bactériologique», en *Le Monde diplomatique*, nov. 2001.

Pero a pesar de estas deficiencias es mucho más completa y apremiante que el Protocolo de Ginebra. La Convención de Armas Biológicas prohíbe de manera tajante, en cualquier circunstancia, el desarrollo, la producción, la adquisición, el almacenamiento, la transferencia, el depósito, el almacenamiento o el empleo de agentes biológicos o toxinas así como de los equipos o vectores que los utilicen con fines no pacíficos.

Veamos lo que nos dice el texto de la Convención en algunos de sus artículos:

#### Art I

Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no desarrollar, producir, almacenar o de otra forma adquirir o retener, nunca ni en ninguna circunstancia:

1) Agentes microbianos u otros agentes biológicos o toxinas, sea cual fuere su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos.

2) Armas, equipos o vectores diseñados para utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados.

Así, armas biológicas, podrían considerarse a la luz de este primer artículo de la Convención «los agentes microbianos y otros agentes biológicos o toxinas, usados con fines hostiles o en conflictos armados». Es decir, bacterias, virus o cualquier otro agente vivo que por su capacidad de infección o por las toxinas que producen y, utilizados premeditadamente, pueden representar un grave peligro para la salud de las personas, los animales o el medioambiente. De la misma forma que las «toxinas» no se limitan exclusivamente a productos microbianos, sino que incluyen todas las sustancias tóxicas producidas por los organismos vivos, así como las producidas sintéticamente<sup>43</sup>, cuyos riesgos sociales o efectos en la salud humana o animal, aún están por conocerse.

Y ello, lo que indudablemente también plantea es una borrosa frontera entre los agentes biológicos y los químicos.

43. Vid. supra *Biología Sintética*.

#### Art. IV

Cada Estado Parte en la presente Convención adoptará, en conformidad con sus procedimientos constitucionales, las medidas necesarias para prohibir y prevenir el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición o la retención de los agentes, toxinas, armas, equipos y vectores especificados en el artículo I de la Convención en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción o bajo su control en cualquier lugar.

#### Entendimientos y acuerdos adicionales

1. La Segunda, la Tercera y la Cuarta Conferencias de Examen señalaron la importancia de:

i) Las medidas legislativas, administrativas y de otra índole destinadas a promover el cumplimiento nacional de la Convención;

ii) La legislación relativa a la protección física de los laboratorios y las instalaciones, a fin de impedir el acceso no autorizado y la extracción de agentes microbianos o biológicos de otro tipo o de toxinas;

iii) La inclusión en los libros de texto y en los programas de enseñanza médica, científica y militar de información referente a las prohibiciones y disposiciones contenidas en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas y en el Protocolo de Ginebra de 1925.

... y expresaron su convencimiento de que las medidas que podrían adoptar los Estados Partes de conformidad con sus procesos constitucionales reforzarían la eficacia de la Convención. [IV.IV.3 y 4, III.IV.3, II.IV.4]

2. La Cuarta Conferencia de Examen reconoció la necesidad de lograr, por medio de la revisión y/o adopción de medidas nacionales, el cumplimiento efectivo de las obligaciones que les corresponden en virtud de la Convención a fin de, entre otras cosas, impedir el empleo de armas biológicas y tóxicas en actividades terroristas o delictivas. [IV.IV.1]

3. La Tercera y la Cuarta Conferencias de Examen invitaron a cada Estado Parte a considerar, de ser constitucionalmente posible y de estar de acuerdo con el Derecho internacional, la posibilidad de aplicar también tales medidas a las actividades que realicen en cualquier lugar personas naturales que posean su nacionalidad. [IV.IV.2, III.IV.2]

4. La Primera Conferencia de Examen invitó a los Estados Partes que han considerado necesario promulgar disposiciones legislativas especiales o adoptar otras medidas reguladoras en relación con este artículo a que comuniquen los textos correspondientes al Centro de las Naciones Unidas para el Desarme [ahora Departamento de Asuntos de Desarme] con fines de consulta. La Segunda Conferencia de Examen invitó a los Estados Partes a que sigan facilitando dicha información y dichos textos, y la Tercera y la Cuarta Conferencias de Examen alentaron a todos los Estados Partes a que sigan presentando esa información y esos textos en el futuro. [IV.IV.5, III.IV.4, II.IV.3, I.IV.2]

5. Además, la Tercera y la Cuarta Conferencias de Examen alentaron a todos los Estados Partes a que faciliten cualquier información que pueda ser útil acerca de la aplicación de tales medidas. [IV.IV.5, III.IV.4]

6. La Cuarta Conferencia de Examen alentó la cooperación y las iniciativas, incluidas las de carácter regional, para reforzar y aplicar el régimen de la Convención sobre las armas bacteriológicas y toxínicas. [IV.IV.6]

7. La Cuarta Conferencia de Examen reafirmó que, en cualquier circunstancia, el empleo de armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas está prohibido efectivamente en virtud de la Convención. [IV.IV.7]

En noviembre de 2006, en la Sexta Conferencia de examen, de los 159 Estados que habían ratificado entonces la Convención, participaron 103 (actualmente son 170). Además, sin tomar parte en la adopción de decisiones, participaron diez Estados que habían firmado la Convención pero no la habían ratificado aún: Burundi, Costa de Marfil, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Haití, Madagascar, Myanmar, Nepal, República Árabe Siria y República Unida de Tanzania. Asimismo, se concedió la condición de observador a un Estado que no era ni parte ni signatario de la Convención, a saber Israel.

También asistieron a la Conferencia las Naciones Unidas, incluido el Departamento de Asuntos de Desarme, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) y la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC).

La declaración final de la Sexta Conferencia de revisión expresó que el artículo I se refiere inequívocamente a todos los agentes microbianos y otros agentes biológicos y toxinas naturales o artificialmente creados o modificados, así como a sus componentes, independientemente de cuál sea su origen y método de producción. Con lo que da cabida a la obtención sintética de toxinas u otros agentes. Asimismo, incluye la producción, desarrollo o almacenamiento de dichos agentes o toxinas si afectan no sólo a los seres humanos, sino también a los animales o las plantas, en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos se encuentran también en el ámbito del art. I de la Convención.

Un nuevo programa de trabajo entre 2007 y 2010 ha permitido abordar otras esferas importantes de la Convención:

- Cómo mejorar los Estados Partes sus puntos débiles mediante la adopción de medidas en diversos niveles;
- Cómo aumentar la sensibilización sobre la Convención
- Ayudar a determinar medidas específicas, prácticas y viables para mejorar la aplicación de la Convención.

Algunas cuestiones podrían analizarse y examinarse anualmente, por ejemplo, la presentación de informes sobre los mecanismos nacionales de aplicación, el cumplimiento nacional de las medidas legislativas y administrativas, la protección contra las amenazas biológicas, las novedades científicas y tecnológicas pertinentes para la Convención, las actividades educativas y de sensibilización, la utilización de las ciencias biológicas con fines pacíficos y los progresos para lograr la adhesión universal a la Convención. Entre otros se proponen:

i) Mejoras en las medidas de fomento de la confianza (relacionado con el artículo V).

ii) Seguridad y protección contra los agentes patógenos y las toxinas (relacionado con el artículo IV): interrelacionando la legislación y las normas sobre la protección contra las amenazas biológicas y la seguridad biológica y la Convención, por ejemplo, o analizando los factores que deben estudiarse al establecer controles de los agentes patógenos y las toxinas que podrían utilizarse para el bioterrorismo. El objetivo sería hacer avanzar el debate que se inició en las reuniones de 2003.

iii) Detección de agentes patógenos y respuesta a las epidemias en tiempo real (relacionado con los artículos VI y X).

iv) Aumento de la sensibilización sobre el riesgo biológico en la población nacional (relacionado con el artículo X). Este tema abarcaría las estrategias adoptadas a nivel nacional para preparar a la población contra los riesgos biológicos y alentar la adopción de los comportamientos sanitarios apropiados. Más en general, podrían examinarse las medidas educativas en la esfera del desarme biológico y la no proliferación de armas biológicas.

v) Cooperación judicial, policial y aduanera sobre la prevención de la proliferación de productos de alto riesgo y del comercio ilícito de equipo de doble utilización (relacionado con los artículos III, IV y X) En particular, dicha reunión de expertos permitiría hacer un balance de las medidas adoptadas en cumplimiento de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad en relación con las armas biológicas. También constituiría una extensión lógica del tema sobre el «fortalecimiento de la legislación nacional» al estudiar la aplicación de la legislación sobre agentes patógenos y toxinas.

vi) Reubicación de los científicos participantes anteriormente en programas militares (relacionado con el artículo X).

vii) Cooperación regional y subregional sobre la aplicación de la Convención (relacionado con el artículo IV).

También medidas en caso de una supuesta utilización de armas biológicas o tóxicas (relacionado con los artículos V, VI y VII). Se podrían estudiar todos los aspectos conexos, los procedimientos que se tendrían que seguir, en particular la consulta entre los Estados Partes y entre éstos y otras organizaciones, la asistencia urgente, etc. Hasta la fecha no se ha dedicado ningún foro específico al bioterrorismo como tema único, lo cual lo convierte en un tema de trabajo de muchas organizaciones diferentes. El bioterrorismo está relacionado indirectamente con varios artículos de tratados; una reunión de expertos sobre este tema podría hacer un balance de todas las medidas adoptadas en este ámbito y complementar la labor relacionada con la resolución 1540.

Cómo se ha visto el artículo IV de la Convención obliga a cada Estado parte a adoptar «las medidas necesarias para prohibir y

prevenir el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición o la retención» de armas biológicas «en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción o bajo su control en cualquier lugar». De ahí que muchos Estados partes han aprobado leyes y reglamentos nacionales para poner en práctica las prohibiciones de la Convención <sup>44</sup>.

Las sucesivas Conferencias de examen han reconocido también el valor de medidas adicionales para implementar la efectiva aplicación de la Convención en cada Estado parte; entre ellas figuran:

- medidas de integración en la educación,
- medidas de divulgación y concienciación, así como
- códigos de conducta

En cuanto a la Integración en la educación, las Conferencias de examen segunda, tercera y cuarta observaron que era importante «incluir información sobre las prohibiciones y disposiciones de la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas y del Protocolo de Ginebra de 1925 en los libros de texto, y en los programas de educación médica, científica y militar». La Sexta Conferencia de Examen fue más allá y no sólo pidió «la inclusión de información sobre la Convención y el Protocolo de Ginebra de 1925 en los materiales y programas de enseñanza médica, científica y militar», sino que exhortó a los Estados partes a «promover el desarrollo de programas de formación y educación para las personas que tienen acceso a los agentes biológicos y toxinas de interés relacionados con la Convención y para las personas que tengan el conocimiento o la capacidad para modificar dichos agentes y toxinas» <sup>45</sup>.

44. Documento BWC/MSP/2008/MX/INF.4. Vid. CUADRADO RUIZ, M.<sup>a</sup> A., *Legal Aspects of Biosecurity and Practice Standards in Europe*, nov 6<sup>th</sup>, 2012 en [www.enbarnet.eu/category/libraries](http://www.enbarnet.eu/category/libraries)

45. Cfr. CUADRADO RUIZ, «La Convención de Armas Biológicas frente a las nuevas amenazas», en CUETO NOGUERAS/CALATRAVA GARCÍA, *Defensa y Globalización*, 2012, págs. 283-302 y en CUADRADO RUIZ, M.<sup>a</sup>, *Las armas biológicas*, op. cit., 2011, págs. 13 y ss., Comité internacional de la Cruz Roja, «Prevenir el empleo de las Ciencias de la vida con fines hostiles. De la ética y el derecho a las mejores prácticas», Ginebra, 2005. Vid asimismo, Documento BWC/MSP/2008/MX/INF.2.

En relación con las medidas de Divulgación y concienciación, en el preámbulo de la Declaración Final de la Sexta Conferencia de Examen de la Convención de Armas biológicas se reconoció que:»los objetivos de la Convención se lograrán más eficazmente gracias a un mayor conocimiento público de su contribución y con la colaboración de las organizaciones regionales e internacionales competentes, dentro de sus respectivos mandatos»

En los debates sobre la aplicación nacional que se celebraron en 2007 se desarrolló ese concepto con más detalle y en la Reunión de los Estados partes de diciembre de 2007 se reconoció la importancia de:»crear conciencia sobre la Convención en todos los interesados, en particular las autoridades, la comunidad científica, la industria, los círculos académicos <sup>46</sup>, los medios de comunicación y el público en general, mejorar el diálogo y la comunicación entre ellos»

La Reunión de los Estados partes reconoció también el valor de las actividades de divulgación y concienciación regional y sub-regional, y alentó a los Estados partes a «hacer figurar la aplicación de la Convención en los programas de las reuniones y actividades regionales, incluidas las consultas regionales ministeriales y de alto nivel» <sup>47</sup>.

## CONCLUSIONES

No hay duda de que los avances en la Biología y en los próximos años, sin ninguna duda, en la Biología sintética especialmente, abren insospechadas perspectivas en el campo de la medicina y de la vida, de la salud y del medio ambiente si son usados en beneficio de la Humanidad. Por el contrario, una devastadora cultura de muerte y de discriminación pudiera ser también el resultado de un uso perverso de estas tecnologías. La sensibilización y el conocimiento de las prohibiciones de la Convención de Armas biológicas, así como la formación ética de los estudiantes

46. En este sentido la profesora Cuadrado Ruiz viene organizando desde 2009 en la Universidad de Granada Seminarios Internacionales sobre Bioseguridad. La IV edición tuvo lugar el 21 de noviembre de 2012.

47. Documento BWC/MSP/2008/MX/INF.4, pg 3

de Ciencias, de los científicos, y del personal civil y militar que trabaje con estos agentes biológicos o toxinas para usos defensivos serían iniciativas encaminadas a la aplicación del art. IV de la Convención.

Habría que informar más y mejor sobre qué son y cómo actúan las armas biológicas para poder aplicar más eficazmente mecanismos de control.

Y también, por qué no, implementar las legislaciones internas y, en concreto, las legislaciones penales para que abarquen las prohibiciones de la Convención. Sin olvidar que el Derecho penal, desgraciadamente, no soluciona los conflictos sociales, y menos los de esta naturaleza. Pero sin leyes que tipifiquen como delito las actividades relacionadas con las armas biológicas, difícilmente será posible una asistencia y cooperación para evitar su desarrollo, producción, almacenamiento, adquisición, conservación o distribución con fines no pacíficos<sup>48</sup>. De esta forma, el reforzamiento de las medidas legislativas nacionales y de control para la prohibición de las armas biológicas será un paso adelante en beneficio de la Humanidad.

»Es necesario medir el progreso de la Humanidad no sólo por el progreso de la ciencia y de la técnica, por encima del cual resalta toda la singularidad del hombre en relación con la naturaleza, sino al mismo tiempo y más aún por la primacía de los valores espirituales y por el progreso de la vida moral. Precisamente en este campo se manifiesta el dominio pleno de la razón a través de la verdad en los comportamientos de la persona y de la sociedad (...)

La producción de armas cada vez más numerosas, más potentes y más sofisticadas en varios países, atestiguan que se quiere estar preparados para la guerra, y estar preparados quiere decir estar en condiciones de provocarla. Quiere decir también correr el riesgo de que en cualquier momento, en cualquier parte, de cualquier modo, se puede poner en movimiento el terrible mecanismo de destrucción general»<sup>49</sup>.

48. CUADRADO RUIZ, M.<sup>a</sup> A., «El delito de producción de armas biológicas, op.cit; la misma», «La Convención de Armas biológicas ante nuevas amenazas», op. cit.

49. Son palabras de Juan Pablo II, Discurso a la XXXIV Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2 de octubre de 1979.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARNUERO, P., «La cumbre bajo amenaza terrorista. El Gobierno activó en enero el Sistema de Alarma NBQ», en *La Razón*, 15 de marzo de 2002.
- BINDER, P./LEPICK, O., *Les armes biologiques*, París, 2001.
- BÜGL, H., y otros «DNA synthesis and biological security», en *Nat Biotechnol* 25, 2007.
- CALERO DÍAZ, S., Nanomateriales en la remediación del cambio climático: recuperación de CO2 y almacenamiento de hidrógeno, conferencia pronunciada en el Aula de Ciencia y Tecnología, de la Universidad de Granada, el 7 de octubre de 2008.
- CUADRADO RUIZ, M.<sup>a</sup> A., «El delito de producción de armas biológicas», vid. [www.iustel.com](http://www.iustel.com) RGDP, núm. 7, mayo 2007.
- CUADRADO RUIZ, M.<sup>a</sup> A., *Las armas biológicas. Aspectos legales*. Granada 2011.
- CUADRADO RUIZ, M.<sup>a</sup> A., *Legal Aspects of Biosecurity and Practice Standards in Europe* in [www.enbarnet.eu](http://www.enbarnet.eu), 2012.
- CUETO NOGUERAS / CALATRAVA GARCÍA, *Defensa y Globalización*, 2012.
- FERNÁNDEZ, E., «La amenaza bioterrorista», en *Rev. Española de Defensa*, núm. 165.
- FOUCAULT, M., *La volonté de savoir*, 1970.
- GONZÁLEZ POSSO, D., *Armas químicas y biológicas en el Plan Colombia. Interrogantes sobre la «estrategia antinarcóticos»*, en *Seminario internacional Plan Colombia: Una mirada a sus impactos políticos, económicos, sociales y ambientales*. Universidad Nacional, Bogotá, 12-14 de septiembre 2001.
- JUAN PABLO II, *Discurso a la XXXIV Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2 de octubre de 1979.
- KAISER, J., «Resurrected influenza virus yields secrets of deadly 1918 pandemic», en *Science*, 2005 (310)
- MAURER, Stephen M., y otros, «From Understanding to Action: Community-Based Options for Improving Safety and Security in Synthetic Biology», en *Goldman School of Public Policy*, University of California at Berkeley, disponible en Internet: <http://syntheticbiology.org/Documents.html>.
- SANZ, M., «Bundibugyo: un nuevo tipo de ébola», en *El Mundo*, 21 noviembre 2008.
- SCHMIDT, M., «Diffusion of synthetic biology. A challenge to biosafety». En Springer 2008.
- SERRANO, L., «Synthetic biology: promises and challenges», en *Molecular System Biology* 3:158, 2007.
- TULLIN, S./SCHMALBERGER, T., *Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, UNIDIR, Ginebra, 2003.
- WRIGHT, S., *Preventing a Biological Arms Race*, MIT Press, Cambridge, (EEUU), 1990.

# DEMOCRACIA INTERNA Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

JAVIER ROLDÁN BARBERO

*Catedrático de Derecho Internacional Público  
Universidad de Granada*

## ALGUNAS REFERENCIAS AL PASADO

Las conexiones entre el estado de guerra y la falta de democracia pueden remontarse muy lejos en el tiempo: ya las guerras acabaron con la democracia en la Grecia clásica, ya en la Roma clásica el Senado atribuía poderes extraordinarios a un dictador en tiempos extraordinarios como era el estado de guerra... En el plano doctrinal es célebre la ensoñación kantiana, formulada en 1795, de alcanzar la paz perpetua en todo el orbe mediante la implantación generalizada de la forma republicana basada en la separación de poderes.

Pero avancemos en el tiempo hasta llegar al siglo XX, llamado «nuestro siglo» hasta hace poco, y apellidado ocasionalmente como «el de las masacres», derivadas éstas de utopías delirantes y ominosas. Empero, la democracia ha sido precisamente llamada en un sugerente libro «La revolución del siglo XX»<sup>1</sup>. Las estadísticas informan de que en nuestros días hay 121 Estados, entre los 192 actuales, que pueden ser calificados de democráticos, aunque se trate en muchos casos de una democracia formal, meramente electoral.

El factor democrático subyace en la «doctrina Tobar» relativa al reconocimiento de gobiernos. Este ministro ecuatoriano propuso en 1907 que el reconocimiento de los nuevos gobiernos estuviera supeditado a un criterio de legitimidad. Según él, éste

1. G. TORTELLA: *La revolución del siglo XX*. Madrid, 2000.

era el mejor método de prevenir los cuartelazos que han azotado tradicionalmente la vida política en Iberoamérica: que los golpistas tuvieran la certeza del aislamiento regional. Esta doctrina de la legitimidad ha tenido continuadores en el plano teórico y queda asumida, tácitamente, por la Carta Democrática Interamericana aprobada el 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, algunos países del hemisferio —los partidarios de la Alianza Bolivariana de las Américas, el ALBA promovida por el «chavismo»— sostienen la plena reincorporación de la Cuba castrista a la Organización de Estados Americanos, al tiempo que alimentan un cesarismo redivivo, aunque adaptado a los nuevos tiempos.

Como es sabido, el primer proyecto de vertebrar y pacificar la llamada «comunidad internacional» quedó formalizado en el Tratado de Versalles de 1919 y tomó el nombre de la «Sociedad de Naciones». Sin duda, entre las razones que condujeron a su descalabro figura en lugar preeminente la eclosión de movimientos totalitarios, intolerantes, agresivos; estos movimientos, en particular claro está el nacionalsocialismo, dinamitaron a un tiempo la democracia estatal y la paz internacional.

Concluida la segunda guerra mundial, el nuevo proyecto pacificador y racionalizador de la sociedad internacional se constituyó en 1945 con el nombre de Organización de Naciones Unidas. En su articulado y preámbulo el propósito de mantener la paz figura en lugar prioritario, pero también se enuncia, como objetivo conexo, la protección de los derechos humanos. Esta protección hasta entonces se mantenía fundamentalmente como «*domaine réservé*», pero tras el nuevo conflicto bélico se comprendió que la paz y los derechos fundamentales de la persona humana estaban inextricablemente relacionados. Es ilustrativa, a estos efectos, la llamada «cuestión española», esto es, el sometimiento del sistema político franquista al escrutinio del Consejo de Seguridad, en el entendimiento de que un sistema afín al fascismo podía constituir una amenaza para la paz y seguridad internacional. Bien es cierto que en la Carta de San Francisco no se hace alusión aún como tal a la democracia liberal, pero la posterior aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos puso de relieve que la salvaguardia de los derechos fundamentales habría de desembocar ineluctablemente en un régimen de democracia política «con rostro occidental».

Ciertamente, la guerra fría y la descolonización, que consolidó una nueva categoría de países «del Tercer Mundo», impidieron que la democracia liberal se universalizara. Precisamente, la tensión Este-Oeste provocó un debilitamiento del marco onusiano y una militarización de la política de bloques. Ya se sabe que el Pacto de Varsovia actuó en países miembros (Hungría 1956, Checoslovaquia 1968) para reprimir precisamente cualquier conato o veleidad libertadora. El bloque occidental, por su parte, admitió como miembros de la OTAN a dictaduras reinantes en Portugal, Turquía o en la Grecia de los coroneles. Huelga señalar que la superpotencia norteamericana contribuyó a implantar o afianzar regímenes autoritarios, digamos «de derechas». De este estado de cosas se benefició el general Franco para su relativo reconocimiento occidental, particularmente con los acuerdos firmados con Estados Unidos en 1953. Recordemos también otro 11 de septiembre, pero de 1973, fecha en la que se produjo, con la complicidad activa de los Estados Unidos, el golpe de Estado de Pinochet en Chile contra el gobierno democrático de Salvador Allende. La guerra sucia desplegada desde entonces por el general Pinochet tuvo como saldo varios millares de víctimas mortales.

En aquellos tiempos era un lugar común señalar que la paz se basaba formalmente en la coexistencia pacífica entre sistemas antitéticos, en la libre elección del régimen político como corolario natural de la igualdad soberana de los Estados y del principio de no intervención en los asuntos internos de los países. El Acta Final de Helsinki, adoptada en 1975 en el marco de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, supuso un primer acercamiento entre los dos bloques, y del cesto humanitario que aprobó se generó una ligera apertura de los países del otro lado del telón de acero.

Los acontecimientos posteriores vividos a fines de los años 80 son conocidos: perestroika en la antigua Unión Soviética, caída como fichas de dominó de los distintos gobiernos comunistas, también del muro de Berlín, desmembramiento de la propia URSS...

El bloque occidental había ganado, ciertamente, la guerra fría. Se llegó a proclamar precipitada y demagógicamente «el fin de la historia», es decir, el término de las disquisiciones y alternativas ideológicas a favor de la democracia pluralista. Era claro, sin embargo, que la democracia «con rostro occidental» experimentó un

auge, más teórico que fáctico, en las relaciones internacionales. En este panorama internacional, publiqué en 1994 una monografía titulada «Democracia y Derecho internacional» (Civitas) en la que analizaba la medida en que el ordenamiento jurídico-internacional promocionaba y tutelaba un sistema de democracia liberal, multipartidista. Es evidente que las relaciones internacionales no permanecen asépticas como antaño respecto a la forma de gobierno; por el contrario, se comprometen con un régimen de libertades a cuya implantación y consolidación pueden prestar valiosos apoyos. La democracia nacional promueve los valores esenciales de la comunidad internacional, el mantenimiento de la paz y la seguridad entre ellos. En particular, abordaba la incidencia que la expansión de la democracia estatal tenía en los principios estructurales que rigen el sistema jurídico-internacional. El proceso, no obstante, se veía preñado de contradicciones, de sombras, de factores de oportunidad y fuerza políticas. Las conclusiones —acababa diciendo— no pueden ser triunfalistas ni definitivas.

Efectivamente, en aquellos tiempos la apertura a las libertades en la Europa del Este estaba convulsionando el orden nacional y regional de la zona. Europa se debatía en muchas regiones entre el caos y la barbarie, poniendo de relieve la falta de cultura democrática. El nacionalismo exacerbado se volvía contra las libertades de las personas. Los derechos de las minorías eran pisoteados. El continente conocía de nuevo episodios genocidas. Había razones para pensar en la incompatibilidad entre la seguridad internacional y un sistema inmaduro de libertades. Surgieron, claro, nostálgicos del pasado, de las antiguas certezas, del antiguo orden.

#### UN BALANCE DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

El 27 de junio de 2000 un foro de numerosos y diversos países proclamaba la Declaración de Varsovia, que instituía una comunidad de democracias. Entre sus pronunciamientos, la Declaración enfatizaba la interdependencia reinante entre paz, derechos humanos y democracia<sup>2</sup>. Se trata sólo de un exponente de la intensa diplomacia proliberal desplegada en los últimos años, en

2. Texto en *International Legal Materials*. 2000. Núm. 39. Págs. 1306 y ss.

la mayoría de las oportunidades entroncándola con el propósito de pacificar las relaciones internacionales. Estudios recientes han vuelto a interrogarse por el alcance del derecho emergente, aunque vacilante y manipulable, a un gobierno democrático<sup>3</sup>. Se trataría de la vertiente interna del derecho a la autodeterminación, concebido como un derecho a elegir a los propios gobernantes y representantes mediante elecciones pluralistas, libres y justas, y a que esos mandatarios públicos se comporten de conformidad con el imperio de la ley, la separación de poderes y la salvaguarda de los derechos fundamentales.

La vinculación creciente entre la paz internacional y un régimen de democracia interna se observa, desde luego, en los trabajos y pronunciamientos de la ONU en los últimos años, entendida, lógicamente, esta organización universal como la principal valedora del mantenimiento de la paz y seguridad internacional y como encarnación del espíritu ecuménico. En efecto, se abren camino los conceptos de «diplomacia preventiva» o de «paz estructural» que llevan consigo, indefectiblemente, sistemas de gobierno respetuosos con los derechos de las personas. Téngase en cuenta que la mayoría de los conflictos bélicos que azotan nuestro mundo son de naturaleza y origen internos, aunque más pronto que tarde se internacionalizan. De ahí que se requiera un Estado democrático y fuerte. La nefanda situación de Afganistán pone de relieve que no sólo se precisa la democracia formal, sino además que las estructuras del Estado sean consistentes. Evidentemente, cuando nos encontramos con países sin vertebración ni desarrollo, sin paz ni libertades, estamos ante un Estado fallido, como es la actual Somalia. Evidentemente, la desestructuración de un Estado responde a menudo más a fracturas sectarias o económicas, hasta históricas, que propiamente ideológicas.

En la medida en que la paz es un valor universal, y que se postula una paz justa, la democracia se presenta como un vector fundamental. La democracia ofrece un valor instrumental para la resolución de los conflictos, al ser medio y meta para la pacificación. Es indiscutible que el proceso de acercamiento de las

3. Véanse las aportaciones de S. MARK, S. WHEATLY y J. D'ASPREMONT en el *European Journal of International Law*, 2011-2. Págs. 597 y ss.

dos Coreas con vistas a una eventual reunificación pasa ineludiblemente por la democratización de la Corea del Norte, no por la convergencia de sistemas hacia el estalinismo actual en ese Estado. Ya se sabe, en efecto, que la seguridad interna y externa están cada vez más entrelazadas, y que la seguridad, cada vez más polisémica, no puede ser disociada de su sustrato político. En este orden de cosas, es un lugar común afirmar que nunca ha habido, ni puede haber, una guerra entre democracias. Las democracias son más abiertas, más permeables a la cooperación, a la concordia entre naciones, frente al carácter más cerrado y excluyente de los sistemas autoritarios o totalitarios. En verdad, sin embargo, el caso de Israel enseña que puede haber una democracia belicosa, intolerante, reñida con la protección de los derechos fundamentales. Además, su radicalización puede provenir de las urnas, es decir, del mandato popular. En Argelia, se suspendió en 1991 el proceso electoral que iba a deparar la victoria del Frente Islámico de Salvación, con el argumento de la necesidad de proteger a la democracia frente a sus adversarios. La guerra civil larvada que se libró en el país magrebí desde entonces arrojó un saldo de unos 100.000 muertos, y la democracia no se ha salvado, sino que está disminuida en muchos aspectos. En Palestina, también las urnas han favorecido hasta donde se ha podido al partido Hamas, considerado un grupo terrorista en Occidente. Los episodios vividos por la llamada primavera árabe también ofrecen enseñanzas de que partidos políticos dudosamente liberales pueden ganar unas elecciones y capitalizar así movimientos genuinamente nacidos del ánimo libertador. El carácter pluralista y tolerante del islamismo moderado será una clave de bóveda para el futuro de la región. Hablemos también, en este orden de ideas, de los Estados Unidos de América, país en el que se castiga con frecuencia electoralmente a las «palomas» y se premia a los «halcones». De ahí que muchos presidentes norteamericanos hayan blandido su ardor guerrero para mejorar en las encuestas o para enmascarar una crisis interna. Naturalmente, cuando se plantea una acción militar armada, se debate, por un lado, la legitimidad interna, mediante los correspondientes avales de las Cámaras legislativas; pero, por otra parte, se debate la legitimidad internacional, centrada básicamente en un mandato proveniente del Consejo de

Seguridad de Naciones Unidas. Claro que podemos cuestionar y hasta impugnar el carácter democrático de este órgano, dados su composición y reglas de funcionamiento. También podemos preguntarnos si las sanciones que impone a un Estado —a un pueblo, en definitiva— coadyuvan o no a la dignidad humana, a la pacificación y democratización del país. De ahí que en los últimos años se prefieran las llamadas sanciones inteligentes (*targeted*, en inglés), dirigidas al círculo de personas y entidades responsables del estado de represión en el Estado. Esa valoración final muchas veces depende de que transcurran los años y los acontecimientos y se pueda hacer el enjuiciamiento retrospectivo con una suficiente distancia sobre si la estrategia seguida para lograr una cierta estabilidad democrática ha sido a la postre exitosa. El ejemplo de Irak viene enseguida a las mientes: el Irak de hoy es con seguridad más democrático, pero probablemente más frágil e inseguro. Desde luego, la propia potencia invasora, los Estados Unidos, han salido muy malparada en términos económicos y políticos de esta ocupación.

Como es sabido, el Consejo de Seguridad llevó hasta el paroxismo la relación entre democracia interna y paz internacional en su controvertida resolución 940 (1994) referida a Haití. En este acto, el Consejo de Seguridad entendió que la permanencia de una Junta militar en este país constituía en sí misma un quebrantamiento de la paz internacional. Se trataba, pues, de un reconocimiento institucional del derecho de injerencia humanitaria, de un respaldo a un concepto de «guerra justa» sobre la base del sistema político de un país. En los casos de Milosevic o Sadam Hussein, por ejemplo, la interacción entre dictadura política e inseguridad nacional es mucho más manifiesta. No se pueden disociar las libertades individuales y la organización del poder. La organización del poder, a su vez, está cada vez más imbricada con las relaciones internacionales. Más recientemente, el mismo Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha avalado la intervención armada para materializar el resultado de las urnas (caso de Costa de Marfil en 2011) o para proteger a la población civil en general (caso de Libia también en 2011 a través de la resolución 1973). En cambio, en el caso de Siria, en 2012, el veto de Rusia y China ha frustrado la adopción de una modesta

resolución de condena al régimen criminal de Bachar el Assad. Es fundamental, en cualquier caso, que la oposición insurgente tenga la suficiente unidad y legitimidad para ser una alternativa viable. En este género de asuntos se maneja no solo el derecho de injerencia humanitaria, sino, más aún, la responsabilidad de proteger, concepto que trabajosamente se va abriendo camino en el ámbito doctrinal y diplomático<sup>4</sup>. En todos estos supuestos se plantea una disyuntiva entre la dignidad del Estado, valor tradicional del Derecho internacional, y la dignidad humana, valor por fortuna emergente, aunque aún titubeante<sup>5</sup>.

Siguiendo con el Consejo de Seguridad, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz cumplen funciones cada vez más ambiciosas y heterogéneas, en medio de una penuria de medios financieros y técnicos. La tarea de construir o recomponer naciones no es nada sencilla. En muchas ocasiones, estas Operaciones están llamadas a conducir un proceso paralelo de pacificación y democratización de un país, pero no siempre la celebración de elecciones sirve para establecer una cultura de paz y libertad, la cual requiere muchos más recursos y tiempo. En cualquier caso, es loable el nuevo perfil que ofrecen las Fuerzas Armadas españolas, saboteadoras de las libertades internas en otro tiempo y, en la actualidad, garantes de la legalidad constitucional y aun impulsoras de valores humanitarios en sus misiones de paz en el extranjero.

La Asamblea General de Naciones Unidas —su órgano plenario— también se ha manifestado en reiteradas oportunidades a favor de los valores democráticos. Es muy elocuente a este respecto la llamada «Declaración del milenio», la 55/2 de 8 de septiembre de 2000. Su texto habla resueltamente de la democracia como instrumento indispensable para un mundo mejor, más justo y seguro. Por lo tanto, en el plano teórico —des-

4. Cfr. J. M. SÁNCHEZ PATRÓN: «La responsabilidad de proteger, ¿hacia una mejor protección de los Derechos Humanos?». En J. SOROETA (ed.): *La eficacia del Derecho internacional de los derechos humanos*. Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. 2011. Págs. 253-284.

5. Una defensa acérrima de la dignidad humana frente a cualquier otro tipo de consideraciones se expone en J. M. RIDAO: *Radicales libres*. Barcelona, 2011.

graciadamente no en el práctico— los principios democráticos van extendiéndose como principios formalmente asumidos y alabados por casi todos los Estados de la tierra. Claro: hay hipocresía, retórica, doble moral, doble rasero, desajustes terribles entre las palabras y los hechos. Con el citado conflicto en Siria, el bloqueo sufrido por el Consejo de Seguridad ha conducido a la Asamblea General —en virtud de su histórica resolución 377 (V)— a asumir un protagonismo que la Carta de San Francisco le niega en estos temas, llegando a preconizar abiertamente la caída del régimen. Esta resolución, con todo, carece de fuerza jurídica obligatoria. La interacción entre la paz y los derechos fundamentales también se ha puesto de relieve en este sangriento conflicto al tratar, paralelamente, el asunto el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En las declaraciones del Secretario General de la ONU se aprecia igualmente la diplomacia proliberal emprendida por la Organización, la definitiva instalación del concepto «democracia» en el lenguaje y en las aspiraciones de Naciones Unidas: democracia en y entre naciones, se acostumbra a decir, pero probablemente es más fácil promocionar la democracia multipartidista estatal que organizar un mundo más democrático. Precisamente, a este propósito se suele argüir que la crisis de la democracia interna, del Estado-nación en su conjunto, a consecuencia de la internacionalización de la vida política, social y jurídica, genera una inseguridad que no se ve compensada por instituciones internacionales democráticas, sino por un llamado orden que es manifiestamente injusto, arcano y que no tiene muchas veces por divisa el imperio de la legalidad. La Gran Recesión desatada, especialmente en Occidente, en 2008 ha confirmado estos extremos: la mengua de la soberanía estatal, su desbordamiento por factores ajenos y muchas veces abstrusos, y el consiguiente deterioro de la democracia nacional en aras de un sistema internacional también antidemocrático. En nuestros días es casi de rigor citar a D. Rodrik, científico social norteamericano que ha formulado su teoría del trilema: globalización, democracia y soberanía. Pues bien, según este pensador es imposible que los tres conceptos juntos coincidan: pueden confluir dos de ellos, pero siempre uno de estos valores quedará deteriorado, por lo que finalmente apuesta

por una globalización reducida, «inteligente», para sortear esta contradicción<sup>6</sup>.

Lo cierto es que el antiguo Secretario General de la ONU, Butros-Gali, enunció, en sus conocidas agendas de los años 90, la paz, la democracia y el desarrollo como conceptos inseparables, si bien precisaba que no existe un único modelo universal de democracia, sino que cada país debe elegir su propio camino. En realidad, si se comparan los casos de China y Rusia, el propio Occidente puede ver con mejores ojos la transición económica, que no política, emprendida por China que la implosión política y territorial acontecida de modo incontrolado en la Unión Soviética durante los pasados años 90. Esto es, en ocasiones se prefiere la estabilidad y la seguridad a la justicia. Este género de problemas se plantea, más en general, con la transición desde una dictadura a la democracia. Para algunos, lo mejor es pasar página; para otros, lo mejor es hacer justicia histórica. Con las intervenciones de la justicia penal internacional se suele producir este dilema moral y político; pero no se puede soslayar que el florecimiento de esta justicia penal internacional es igualmente un formidable instrumento de disuasión, de prevención de grandes crímenes.

El esquema de valores propuesto por Butros-Gali nos recuerda que a la interacción entre paz y democracia se suma otro concepto imprescindible para que estos valores progresen y se asienten: el desarrollo social y económico de los pueblos. El supuesto de América central ilustra que sin prosperidad y justicia social no cabe verdadero orden público ni verdadera democracia. Justamente el derecho al desarrollo se configura como un nuevo derecho humano, de la tercera generación, probablemente el fundamental de todos los derechos humanos, aunque su contenido jurídico sea lábil. Todos los derechos fundamentales, se dice, son universales, interdependientes e indivisibles. También la paz se postula como derecho humano de la tercera generación<sup>7</sup>. Tam-

6. D. RODRIK: *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía global*. Barcelona, 2012.

7. Véase C. VILLÁN DURÁN: «The Human Right to Peace: A Legislative Initiative from the Spanish «Civil Society»». *Spanish Yearbook of International Law*. 2009. Págs. 143-171.

bién el desarrollo social forma parte de la diplomacia preventiva, de la paz estructural. Ahora bien, la democracia o, al menos, lo que se ha dado en llamar «el buen gobierno», supone al mismo tiempo una premisa capital para que progrese el bienestar de los pueblos y de las personas. Así pues, los valores democráticos no son sólo un bien ideológico, sino asimismo un bien técnico para avanzar en el desarrollo económico y social. En este sentido, la emancipación de la mujer es un poderoso vector de prosperidad pública. En este círculo vicioso quedan atrapados, trágicamente, numerosos países del Tercer Mundo. Paradójicamente, sobre algunas regiones pesa «la maldición de los recursos naturales»: la misma abundancia de una materia prima codiciada está en el origen del conflicto armado. El caso de África, a pesar de algunos brotes verdes, es particularmente desgarrador: los conflictos minan las posibilidades de desarrollo social y político. Los mismos Estados del continente lo han comprendido, al menos formalmente, instituyendo la nueva Unión Africana (sucesora de la OUA) sobre los pilares de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. Desgraciadamente, en la práctica no se puede decir que África avance hacia los valores combinados de la paz, la democracia y el progreso social. Casos como el Costa de Marfil, otrora llamada la «Suiza africana», y recientemente bañada en sangre, ponen de relieve que no siempre la vía del progreso político y económico es el camino que toman los países; que no hay, desde luego, una tendencia constante hacia formas más avanzadas y racionales de convivencia. De todas formas, otros casos de organizaciones internacionales son más alentadores en los últimos tiempos, como la inopinada conversión de la Liga Árabe hacia valores más democráticos, como ha testimoniado su actuación en los conflictos de Libia y Siria, aun manteniendo gran parte de sus miembros todavía estructuras sociales y políticas obsoletas. Esta dualidad, intervencionismo liberal y autocracia interna, constituye un motivo más de estupefacción en este campo. Pero es indudable que el aval de los países geográfica y culturalmente próximos al conflicto armado confiere a la intervención más legitimidad política frente a las acusaciones frecuentes de un neocolonialismo occidental. El tema termina desembocando en la dicotomía universalismo de los derechos humanos-relativismo cultural, en el debate sobre

la aptitud de ciertas culturas para asumir valores engendrados y proyectados desde la cultura occidental.

En líneas anteriores he apuntado alguna idea atinente a las relaciones, nada sencillas, entre autodeterminación interna y autodeterminación externa, ambas combinadas, a su vez, con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los sucesos ocurridos en los últimos años en la Europa oriental ponen de relieve que las aspiraciones a la autodeterminación externa (concebida como un derecho a la secesión) comprometen y hasta echan por alto las aspiraciones a la autodeterminación interna (concebida como un derecho a la democracia). Ya hablábamos antes de la colisión entre nacionalismo radical y democracia política. En alguna ocasión, como ha ocurrido con Timor oriental, ambos procesos de autodeterminación (el camino hacia la independencia y hacia la democracia) han corrido paralelos y complementarios. Sin embargo, en otras ocasiones las relaciones, como digo, son más complicadas y el secesionismo está reñido con el mantenimiento de la paz y el pluralismo. El caso del Sáhara occidental merece una observación aparte: el referéndum de autodeterminación, tantas veces prometido y otras tantas aplazado, como fórmula para pacificar el área, parece haber quedado definitivamente arrumbado. En cambio, se propone un régimen de autonomía para el Sáhara en el marco estatal de Marruecos. Esta fórmula, cuestionable en varios puntos, requiere un mayor grado de democratización y descentralización políticas en el Reino alauí. Si esta solución política no obtiene éxito, es probable que la paz frágil alcanzada en la zona, bajo la supervisión de las fuerzas de Minurso, vuelva a romperse y que, a la violación de los derechos individuales y colectivos de los saharauis, haya que sumar un resurgimiento de las hostilidades armadas en la región.

El conflicto, enmarcado en un inacabable e infructuoso proceso de paz, de Oriente Próximo también ofrece algunas enseñanzas sobre la interacción entre la democracia interna y la paz internacional. Ya hemos dicho que la democracia de Israel es criticable porque viola derechos fundamentales. La democracia siempre casa mal con xenofobia y teocracia. En ningún otro país quizá los resultados electorales pueden tener tanto peso para el rumbo internacional que tome el país. Sin embargo, la paz

en la región, tan determinante para la seguridad internacional, también requiere un proceso de democracia y justicia, y también de unidad interna, en la Autoridad Nacional Palestina. El terror provocado por ambas partes dinamita cualquier entendimiento, aunque naturalmente pesa sobre el Estado judío la responsabilidad histórica y jurídica principal<sup>8</sup>.

Los Balcanes ha sido en los años 90 del pasado siglo también escenarios de matanzas terribles que corroboran los efectos nocivos de replantear violentamente el mapa, en búsqueda de una imposible y perniciosa pureza étnica. La transición política acometida en la región, que tiene a la integración en la Unión Europea por norte, no resulta fácil. Este caso ha sido un buen exponente de la influencia determinante que ejerce la comunidad internacional en el devenir de una sociedad interna, ya que Occidente ha administrado medidas positivas y negativas a fin de impulsar los valores democráticos. Ya decía que la democracia interna es a menudo crucial para la paz regional. Las incertidumbres y contradicciones persisten. Citemos lo sucedido con Kosovo: la resolución 1244 del Consejo de Seguridad apoyaba un grado avanzado de democracia y autonomía para esta provincia serbia con mayoría albanesa, pero no de independencia. Sin embargo, la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia en 2010 ha avalado la declaración de independencia hecha por Kosovo en 2008. La mediación y el magnetismo que ejerce la Unión Europea tanto para Serbia como para Kosovo resultan un factor halagüeño para la pacificación y estabilidad de la convulsa región. Por cierto, la intervención armada de la OTAN en Kosovo en abril de 1999, ejecutada sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad de la ONU, desató los problemas morales, filosóficos, jurídicos y políticos que acarrea el derecho de injerencia humanitaria. Se trata de analizar los procedimientos seguidos en el curso de la intervención y evaluar el Kosovo que ha surgido después de los bombardeos; es decir, si los derechos humanos, en nombre de los cuales se llevó a cabo la acción militar, han salido

8. Sobre el nuevo panorama de la zona, con inclusión hecha de los sucesos vividos en la llamada primavera árabe, puede verse J. VALENZUELA: *De Tánger al Nilo. Crónica del norte de África*. 2012.

peor o mejor parados. El intervencionismo liberal debe, pues, ser saludado, pero con circunspección, con perspectiva y caso por caso.

Este derecho de injerencia humanitaria, aun sin el aval de Naciones Unidas, fue entronizado en el Concepto Estratégico aprobado por la OTAN en la cumbre de su cincuentenario (abril de 1999) y revalidado en el nuevo Concepto adoptado en 2010. La OTAN se arroga de este modo unas ciertas facultades de gendarme mundial, aun fuera de su zona, al tiempo que lleva a cabo una ampliación de sus Estados miembros. Muchos de los países del antiguo Pacto de Varsovia abrazan ahora los valores occidentales y consideran que su incipiente libertad está mejor preservada en el bloque militar atlántico. Los instrumentos para consolidar la democracia y la seguridad en el Este son muy variados: la ampliación de la Unión Europea es probablemente también la apuesta más eficaz en este caso. Es muy significativo también que la nueva OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) tenga como uno de sus propósitos principales la supervisión de procesos electorales en el continente. No se trata con todo ello de una labor meramente altruista: la experiencia informa que la miseria, la opresión, las convulsiones en el exterior acaban repercutiendo en la estabilidad y prosperidad occidentales.

Vivimos, pues, tiempos interesantes, en el más amplio sentido —virtuoso y a la vez muy inquietante— del término. El espectro del terrorismo yihadista, escenificado con toda su crudeza el 11 de septiembre de 2001 y también abatido sobre España, nos recuerda la dificultad de conciliar los valores de seguridad y libertad, y los retos que acechan a nuestras libertades<sup>9</sup>. La misma crisis económica y la decadencia occidental plantean un desafío en toda regla sobre nuestro modelo de sociedad. La misma revolución

9. Una valoración reciente del terrorismo integrista en F. REINARES: «Éxitos y fracasos de al-Qaeda: los resultados del terrorismo global a diez años del 11-S». ARI. Real Instituto Elcano. Núm. 90. Octubre 2011. Desde el punto de vista europeo, y en concreto en el plano judicial, merecen ser señaladas las Sentencias *Kadi* dictadas por el Tribunal General (en 2005 y 2010) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2008) en relación con las listas de sanciones individuales que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas establece al margen de un proceso judicial.

tecnológica oscila entre sus posibilidades libertarias, muy visibles con motivo de las revueltas en el mundo árabe, y sus posibilidades amenazantes para la humanización de nuestras sociedades<sup>10</sup>. Mientras tanto, el mundo asiste atónito al crecimiento vertiginoso, pero no exento de contradicciones, de China y de Asia-Pacífico, en general. Si se confirma la pujanza económica, por primera vez en los últimos 200 años la mayor economía mundial dentro de poco no será una democracia; y, por primera vez en los últimos 500, no será un país occidental. Confiemos al menos en la promesa de los dirigentes chinos de que el ascenso de su país será «pacífico» y en el vaticinio de muchos analistas que la China moderna no podrá seguir siendo un Estado totalitario. Pero sin duda de este achinamiento del mundo resultarán dañados los valores democráticos en el mundo a favor de un retorno al principio trasnochado y nefasto de la libre elección del sistema político por parte de cada Estado. Es irrefutable que, con todos sus achaques y carencias actuales, Occidente puede, en cambio, promover unos valores humanitarios más generales como los consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, declaración que quizá sería ahora más difícil de aprobar que en 1948. Para algunos pueblos, sojuzgados por sus propios dirigentes, la intervención o presión externa es la única esperanza. En otros términos, la soberanía popular debe prevalecer sobre la soberanía estatal en las relaciones internacionales.

10. Puede verse un panfleto muy crítico en J. LANIER: *Contra el rebaño digital. Un manifiesto*. Barcelona, 2011. En sus páginas se sostiene que el totalitarismo digital es la nueva amenaza para el orden social, como en su día lo fueron el fascismo y el comunismo.



# LA AMENAZA BIOTERRORISTA PROCEDENTE DEL YIJADISMO

MANUEL SÁNCHEZ MORENO  
GUSTAVO ADOLFO GARCÍA ESTÉVEZ

*Departamento de Parasitología, Facultad de Ciencias  
Universidad de Granada*

## INTRODUCCIÓN

La primera manifestación de rechazo por parte de Einstein ante el posible empleo terrorista de bombas nucleares fue realizada en una charla en la que participó el 10 de diciembre de 1945, titulada «Se ha ganado la guerra, pero no la paz»; después vendrían otras en forma de entrevistas concedidas a periódicos como el New York Times, el mismo año en que se lanzaron dos bombas atómicas sobre Japón que supuso el final de la Segunda Guerra Mundial. Albert Einstein dijo públicamente que se arrepentía de haber firmado la carta de apoyo al programa nuclear y de haber inspirado al equipo de científicos que lo desarrollaron pronunciando una de sus citas al respecto: «Cuando me preguntaron sobre algún arma capaz de contrarrestar el poder de la bomba atómica yo sugerí la mejor de todas: La paz».

Muchos científicos, analistas y filósofos recordaron aquellas palabras de Einstein el funesto día del 11 de septiembre de 2001. Sin duda, el Mundo ha cambiado o al menos la perspectiva del mismo<sup>1</sup>.

1. El filósofo Gustavo Sánchez Bueno incluso ha establecido una relación entre los atentados del 11-S y la celebración de la gran convención sionista en Nueva York, justo ochenta años antes, en 1921, también un once de septiembre, en la que participó Albert Einstein. Según el filósofo, al-Qaeda escogió esa fecha y lugar para sus megaatentados por haber marcado el inicio del sionismo internacional que expulsó de Palestina a los musulmanes (página 41 del diario «La Nueva España», de Asturias; 13-10-2001).

El siglo XXI no podía haber comenzado de peor manera, primeramente por el terror informático causado por el conocido «efecto 2000» por el que se creía que la red de redes denominada Internet sufriría un colapso global, lo que afortunadamente no ocurrió quedando como una más de esas absurdas profecías milenaristas de la segunda mitad del siglo XX. Pero un año después varios aviones secuestrados por yihadistas se encargarían de que los cimientos del Mundo entero temblaran alcanzando el primer objetivo de toda organización terrorista, la primera de las fases que llevan a la meta final de imposición del terror: el miedo se apoderó de todos, dando igual donde nos encontráramos ni lo que estuviésemos haciendo en ese momento.

El terrorismo del siglo XXI se caracteriza por ser abanderado del fundamentalismo religioso, antes que del radicalismo político el cual ha quedado reducido a grupúsculos que viven de recuerdos y nostalgias del pasado. Además, ya no se circunscribe a una zona concreta sino que su actividad es global, proporcional al daño que pueden causar según las armas de destrucción masiva que con el desmembramiento de la Unión Soviética han caído en manos inadecuadas. Si a ello añadimos la desestabilización de los regímenes islámicos y la sospecha creciente de que son precisamente los movimientos islamistas los que están detrás de la conocida ya como «Primavera Árabe», a tenor de los Gobiernos de Transición que se está imponiendo en los Países del Mundo arabo-islámico, el horizonte que se nos presenta no es nada halagüeño. A todo ello, la crisis económica global no hace sino dar más oscuridad a este dantesco paisaje. Precisamente, la posibilidad real de conseguir armamento nuclear, químico o biológico a un coste menor de las ofertas de años anteriores, debido a la recesión que también afecta al mercado negro de armas y explosivos o a una vigilancia de instalaciones estratégicas que brilla por su ineficacia o insuficiencia debido al coste que supone mantenerla, hoy más que nunca antes, la amenaza terrorista es más real y palpable.

Sin embargo, la verdad es que nada de lo actual por terrible e inquietante que sea es nuevo. Durante la Primera Guerra Mundial, las Naciones neutrales se convirtieron en lugares de refugio donde podía dirimirse el curso de la contienda o traficar con artilugios sofisticados que dieran la victoria al bando con más

recursos y menos escrúpulos. Los Servicios Secretos descubrirían tramas más o menos complejas en las que se pretendía trasladar y liberar cepas de cólera no solo entre los ejércitos, que ya sufrían los embates de la guerra química sino en la retaguardia, entre la población, alertando de planes cuyo objetivo era liberar cepas de cólera con las que diezmar la línea de abastecimiento militar que partía de las ciudades.

Se observa una nueva fenomenología terrorista que incluye las simbiosis que se están dando en el siglo XXI entre diferentes tipos delictivos naciendo de ello una nueva forma de terrorismo o al menos con una motivación diferente. Un ejemplo es el narcoterrorismo, mezcla insana de narcotráfico y terrorismo por la que cárteles de la droga recurren a técnicas más propias de grupos armados que a la tradicional delincuencia organizada estructurada en mafias. Aquí es la motivación económica la que mueve a estas organizaciones, localizadas principalmente en Latinoamérica si bien las investigaciones policiales comienzan a entrever una re-conversión del terrorismo yijadista en narcoterrorismo en el que el Yijad es tan solo una excusa ideológica siendo el motor principal de estos movimientos, en realidad, amasar dinero gracias al tráfico de drogas como está ocurriendo en Afganistán y Pakistán con el opio y los talibanes. Otros analistas consideran que en el caso del integrismo islamista, el tráfico de drogas en tan solo una vía de financiación siendo su carga ideológica todavía intensa e inspiradora de su actividad.

Hasta el momento, los grupos yijadistas justificaban sus atentados en suelo árabe alegando que atacaban a regímenes ilegítimos ya que en el mundo islámico no debe existir la figura del monarca la cual es contraria a la doctrina de Muhammad (Mahoma) que establece que ningún hombre puede estar por encima de otro y que todos son iguales ante Allah (Dios); distinto es que existan imames<sup>2</sup> que dirijan las plegarias por su mayor formación intelectual. Pero esa pretendida justificación a sus actos carece de

2. Utilizamos el vocablo «imam», acabado en «m», como realmente se dice en árabe, no acabado en «n», ya que lo segundo tiene un significado completamente distinto; se trata de una confusión occidental que se ha mantenido con el tiempo debido a la similitud entre las dos palabras.

legitimidad ninguna (cualquier atentado a la vida humana carece de legitimidad), ya que no solo atacan esos regímenes totalitarios sino también a las democracias.

La verdad es que el terrorismo del siglo XXI en el que se enmarca el nuevo bioterrorismo es un concepto sin forma definida que por mucho que estudiemos no nos lleva a ninguna parte, siendo más recomendable adaptar las técnicas contraterroristas a las nuevas circunstancias y nomenclaturas de bioseguridad, ciberseguridad y seguridad global, analizando debidamente todos sus aspectos con el objetivo de elaborar políticas eficaces las cuales han de abarcar todos los estratos de la Sociedad, hoy en día más amenazada que nunca. Como dice Walter Laqueur, uno de los grandes estudiosos del terrorismo, «En estos días, es probable que las revistas que recogen estudios sobre terrorismo abarquen temas como el del contrabando de materiales nucleares, el del narcoterrorismo, el de los atentados cibernéticos de inspiración milenarista, y, por último, aunque no menos importante, el de los motivos individuales, que superan a los objetivos ideológicos. (...) El término terrorismo ha llegado a abarcar una gama tan amplia de variedades de actividad violenta que debería ser sustituido por otro término. Si esto no se ha producido aún, la única razón es que nadie ha ideado hasta la fecha un término o unos términos mejores con los que sustituirlo»<sup>3</sup>.

#### EL CONCEPTO «TERRORISMO». EL TERRORISMO YIJADISTA

Según la Real Academia de la Lengua Española, terrorismo es la actuación criminal de bandas organizadas que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos.

Según nuestro Código Penal, terrorista es aquel que perteneciendo, actuando al servicio o colaborando con bandas armadas, organizaciones o grupos cuya finalidad sea la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, cometan los

3. LAQUEUR, Walter; *Una historia del terrorismo*, Editorial Paidós, 2003. Edición original publicada en Washington, en 2001.

delitos de estragos o de incendios tipificados en los artículos 346 y 351, respectivamente <sup>4</sup>

La Organización de las Naciones Unidas define terrorismo como cualquier acto, además de los ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2004), destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar una acción o abstenerse de hacerla <sup>5</sup>.

El significado literal de yijad (يُجَاد), «esfuerzo» ha supuesto que la tradición islámica lo haya utilizado en una doble vertiente: tanto en lo que respecta a las agresiones físicas sufridas por los musulmanes en su conjunto o individualmente así como a la lucha por alcanzar la pureza de espíritu ante las tentaciones. El Profeta Muhammad-Mahoma lo dejó muy claro a su regreso de la batalla

4. Art. 346: 1. Los que, provocando explosiones o utilizando cualquier otro medio de similar potencia destructiva, causaren la destrucción de aeropuertos, puertos, estaciones, edificios, locales públicos, depósitos que contengan materiales inflamables o explosivos, vías de comunicación, medios de transporte colectivos, o la inmersión o varamiento de nave, inundación, explosión de una mina o instalación industrial, levantamiento de los carriles de una vía férrea, cambio malicioso de las señales empleadas en el servicio de ésta para la seguridad de los medios de transporte, voladura de puente, destrozo de calzada pública, perturbación grave de cualquier clase o medio de comunicación, perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental incurrirán en la pena de prisión de 10 a 20 años, cuando los estragos comportaran necesariamente un peligro para la vida o integridad de las personas. 2. (...)3. Si, además del peligro, se hubiere producido lesión para la vida, integridad física o salud de las personas, los hechos se castigarán separadamente con la pena correspondiente al delito cometido. Art. 351: Los que provocaren un incendio que comporte un peligro para la vida o integridad física de las personas, serán castigados con la pena de prisión de diez a veinte años. Los jueces o tribunales podrán imponer la pena inferior en grado atendidas la menor entidad del peligro causado y las demás circunstancias del hecho (...).

5. Definición formulada en 2004 e incluida en el informe final del Grupo de expertos de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y los cambios, nombrado por la ONU.

de Badr: «Hemos vuelto del pequeño yijad al gran yijad», siendo la guerra, para el Profeta de Islam<sup>6</sup>, el yijad menor.

Por lo tanto, ¿qué es el terrorismo yijadista?

Siguiendo las definiciones anteriores, se trataría de bandas que reiteradamente y de modo indiscriminado, por lo general, pretenden crear alarma social con fines políticos ya que para ellos Islam lo es todo, incluido la política que ha de guiarles y dirigir la Umma universal, el Mundo gobernado por el integrismo islamista, fenómeno inspirado en una interpretación corrupta del Corán.

Todos los miembros del IRA se consideran cristianos católicos y no por ello les llamamos terroristas católicos. Del mismo modo, los terroristas yijadistas no deben ser denominados terroristas islámicos porque la gran mayoría de musulmanes aborrecen de sus prácticas e ideología violentas.

El problema con Islam es que se trata de una religión que en Occidente se ha asociado a guettos de inmigrantes procedentes de Países musulmanes gobernados por regímenes dictatoriales que en cambio manejan innumerables recursos minerales de todo tipo. Toda una incongruencia a la que podemos añadir que el terrorismo internacional prácticamente está monopolizado por el terrorismo de corte islamista. Si batimos todo, resulta un mejunje que a los occidentales se nos atraganta y que amenaza por derrumbar el orden establecido heredado de la civilización grecolatina y cristiana.

El problema, valga la redundancia, es de fondo y es posible que se recrudezca con la crisis económica porque cuando los recursos petrolíferos escaseen y dependamos más que nunca de los Países islámicos, la tan deseada alianza de civilizaciones es más que probable que no llegue a fraguarse porque el orgulloso Occidente no estará por la labor de ceder terreno ni un ápice ante la civilización islámica. Los conflictos se generalizarán y consideraremos a los musulmanes en nuestros Países como una especie de quinta columna y más cuando los terroristas yijadistas, empeñados en acabar tanto con Occidente como con los que consideran regímenes apostatas,

6. Intencionadamente dejamos el término «Islam» como neutro, sin artículo, ya que para los musulmanes no es ni masculino ni femenino, razón por la que no lo preceden de artículo.

los de los propios Países árabes, recrudezcan su campaña de terror. Entonces será cuando los Gobiernos árabes pidan ayuda a Norteamérica y la Unión Europea pero a cambio se les pedirá a las monarquías árabes que cedan en su política petrolífera a no ser, como ya empieza a verse, que grandes potencias emergentes como China y Rusia monopolicen el comercio del petróleo con la OPEP y la Liga Árabe algunos de cuyos miembros más «problemáticos» mantienen excelentes relaciones con Países hispanoamericanos tradicionales enemigos de Estados Unidos lo que se ha podido constatar con la reciente gira diplomática (enero de 2012) del presidente de la República Islámica de Irán, MahmudAhmanideyad, por las repúblicas socialistas iberoamericanas: Venezuela, Cuba, Ecuador y Nicaragua. De fraguarse esta relación, la Unión Europea se vería «ahogada» al verse obligada a pagar sus necesidades energéticas a un coste muy elevado o bien recurrir a sus exiguas reservas con los recortes necesarios entre su población para mantenerlas, puesto que los Estados Unidos no estarían en disposición de socorrer a Europa, pendientes ya de por sí de sus propios problemas internos de abastecimiento. Como vemos nos aguarda un futuro incierto que de no conducirse con la mente bien fría y despejada, calculando pros y contras, nos puede llevar al desastre: escasez de recursos y violencia xenófoba; de ahí a la violencia política y el terrorismo solo hay un paso.

Aún así, todavía se tiende a no hacer demasiado caso de los informes de expertos analistas que avisan del panorama desalentador al que nos enfrentamos de no ponerle remedio. Si la pobreza sigue haciendo mella en los Países subsaharianos, presionando con ello en el Magreb y si los conflictos internos continúan en el marco de la conocida como «Primavera Árabe», con la amenaza en ciernes sobre otros Países acusados por Estados Unidos y Europa de apoyar el terrorismo internacional como Siria o Irán o de amenazar al Mundo con su programa nuclear, los desplazamientos de refugiados se extenderán a Europa Occidental que ya de por sí tiene un grave problema con la inmigración irregular y no olvidemos que todo este contingente y las circunstancias en las que se mueven, consciente o inconscientemente, son caldo de cultivo para el yijadismo que se aprovecha de su desesperación para captarles como muyahidines.

## HISTORIA DEL TERRORISMO YIHADISTA

Tal vez debiéramos remontarnos al siglo XII, cuando el grupo ismailí conocido como «asesinos», mantuvo en jaque al mundo islámico sunní. Pero verdaderamente, el terrorismo yihadista, tal y como lo conocemos, se origina a finales de la década de los cuarenta con la constitución del Estado de Israel y el consiguiente conflicto árabo-israelí del que su primer ejemplo más impactante fue «Septiembre Negro», el grupo que secuestró y mató a varios atletas en las olimpiadas de 1972 en Berlín, iniciándose en esta década la cuarta oleada u oleada religiosa del terrorismo (David C. Rapoport) debiendo el nombre de terrorismo o terrorista a la Revolución Francesa y su etapa del terror, de hecho, en las primeras oleadas, los activistas se referían a sí mismos como terroristas, no guerrilleros, estableciendo el origen de su linaje precisamente en la Revolución Francesa o en la mencionada orden de los asesinos.

La Organización para la Liberación de Palestina (OLP), tuvo su época de esplendor en los años 70 con el ataque a la embajada saudí en Jartum, en 1973 y se cree que estuvo detrás del asalto a los principales Bancos de Beirut en 1976, reportándole decenas de millones de dólares.

Pero la OLP podemos encuadrarla mejor dentro de la tercera oleada terrorista en la que el nacionalismo y el independentismo se cogen de la mano junto al radicalismo, siendo también la época dorada de otra organización que combate, en su caso, en el norte de España; ETA (años 70 y 80 pero que ha continuado incluso con atentados de gran impacto en los años 90 como el del acuartelamiento de Vic en 1991 y su posterior actividad ya en la primera década del siglo XXI).

Sería a mediados de los años 80 cuando comienza la cuarta oleada terrorista, la religiosa, la época de al-Qaeda y sus grupos afines.

Los acontecimientos que originaron o facilitaron la instauración de la oleada terrorista actual fueron tres <sup>7</sup>:

7. Más que oleada religiosa debiéramos conocerla como islamista puesto que es la islámica la religión que más grupos inspira. De nuevo nótese que no decimos grupos terroristas islámicos sino yihadistas. Aunque suene ridículo, de-

La llegada al poder en Irán del régimen shií del ayatolahJomeini y su financiación de grupos terroristas en Iraq, Arabia Saudí, Kuwait y Líbano, País éste último donde introdujeron la modalidad del terrorista suicida que tanto se ha convertido en una de las señas de identidad del terrorismo yijadista posteriormente.

La Guerra de Afganistán y la resistencia musulmana financiada por Estados Unidos para expulsar del País a la Unión Soviética, algo que con el tiempo se volvería contra la superpotencia norteamericana una vez terminó la guerra y los voluntarios musulmanes volvieron a sus casas.

La inspiración apocalíptica de muchos grupos islamistas actuales puesto que en 1979 se originó el siglo XV musulmán y con él la creencia de que tal vez fuera el de la llegada del Mahdi y el final de los tiempos.

El 11 de septiembre de 2001 marcó un antes y un después en la reciente Historia actual de la humanidad, de su lucha antiterrorista e incluso del propio terrorismo: se lleva a cabo el atentado más mortífero de la Historia, aquel que muchos temíamos pero que la mayoría preferían pensar que era más propio de una película de espías y terroristas que de la vida real. Sin embargo ocurrió y lo perpetró la organización al-Qaeda, nacida del segundo de los acontecimientos que indicábamos anteriormente: la Guerra de Afganistán.

En 1979, cuando la Unión Soviética invade Afganistán seguramente hicieron cálculos pormenorizados sobre la invasión y conquista del territorio y lo poco que duraría la resistencia de los «pastores» de las montañas afganas. No contaron con la formación de un frente terrible de casi cien mil musulmanes llegados desde distintos puntos del mundo islámico y adiestrados por la

---

bemos diferenciar, para no ofender a los musulmanes que no se lo merecen; es como si a un vasco, por el simple hecho de serlo, se le considerara terrorista ya que ETA opera sobre todo en el País Vasco y está formada, en su gran mayoría, por vascos y vascas; en su momento, en los años 80, ya se les asociaba y no suponía una satisfacción para los vascos que allá donde fueran se les tratara como terroristas. Hoy en día, pudiéramos pensar que esa etapa la tenemos superada pero los indicadores sociales muestran que está ocurriendo de nuevo, en esta ocasión, con los musulmanes.

CIA y el ISI, el Servicio Secreto pakistaní. Los Estados Unidos querían vengarse de los rusos y de su apoyo a Vietnam del Norte en el conflicto de Vietnam que supuso la peor derrota de Estados Unidos a lo largo de su Historia. El gobierno norteamericano quería pagarle a la Unión Soviética con la misma moneda y crearle su propio Vietnam; sin duda, Afganistán fue el Vietnam soviético<sup>8</sup>.

Cuando los rusos abandonaron Afganistán, era tal el volumen de armamento y dinero que se le había facilitado al ISI que dicho Servicio Secreto se ha convertido en uno de los más poderosos de la zona (probablemente, solo superado por Israel) y se sospecha que continuó con su intervencionismo en otros conflictos por lo que el ataque a Estados Unidos por parte de Osama Ben Laden fue considerado por algunos espías como una traición hacia quién le había dado de comer pues tanto Ben Laden como sus «afganos» fueron apoyados por Pakistán en la lucha contra los rusos y otras contiendas posteriores. Sin embargo, al instalarse el régimen talibán en Afganistán, entran en conflicto dos antiguos socios: el ISI y su afán de seguir controlando la región y Ben Laden que busca un Estado base que sirva de origen de la futura Umma universal.

Evidentemente, el ataque a USA de Ben Laden, teniendo en cuenta lo anterior, pudiera entenderse como conflicto de competencias entre empresas, por lo que Ben Laden decide atacar a su anterior socio de manera contundente. La reacción del gobierno norteamericano es conocida y ahora sí es probable que exista un odio exacerbado hacia el Anticristo como califican los islamistas a Estados Unidos por lo que inquieta la posibilidad de que los ataques terroristas a Occidente no hayan cesado, todo lo contrario, es probable que se agraven puesto que al-Qaeda está perdiendo empuje en Iraq. La invasión de Iraq por parte de Estados Unidos ha acelerado la ofensiva terrorista de al-Qaeda hacia los actuales aliados de Estados Unidos como España y Gran Bretaña con sendos atentados, a cual más horrible, en Madrid y Londres. El de Madrid, conocido como 11-M, ha sido el más sanguinario de la Historia de Europa y según las informaciones que se han revelado

8. «La intervención de la CIA en Afganistán», entrevista con Zbigniew Brzezinski, consejero de seguridad nacional del presidente Jimmy Carter; *Le Nouvel Observateur*, París, 15-21 de enero de 1998.

en los medios de comunicación procedentes de la Inteligencia Militar y los Servicios de Información policiales, la mayoría publicados en forma de artículos y análisis en webs y revistas de centros de investigación y estudios sobre terrorismo para conocimiento de la población con las consiguientes recomendaciones en cuanto a medidas de seguridad a tomar, todo indica que al-Qaeda volverá a cometer atentados en Europa y Norteamérica en su afán de no parecer que está acabada como de hecho se comenta en los círculos analistas ya que al parecer está cediendo terreno en Iraq ante otros grupos yijadistas. Lo peor es que los atentados serán cada vez más sanguinarios y demoledores en una loca carrera de promoción del terror con la que darse publicidad ante el Mundo.

### AL-QAEDA

La organización al-Qaeda aparece en 1988 como una más de las fuerzas de resistencia en Afganistán, durante la ocupación soviética. Con apoyo táctico y económico de los EEUU y el Servicio Secreto pakistaní, reunió a decenas de miles de musulmanes, por lo general sunnís, y los radicalizó con el objetivo de expulsar a la Unión Soviética del territorio, bajo el paraguas del Yijad y esperando poder crear un Estado fundamentalista que utilizar como base desde donde extender la Umma, tal y como Ben Laden y los demás dirigentes de la organización entendían que debía ser: con una Ley islámica reinterpretada por ellos, de modo excesivamente riguroso y de lo que el Estado talibán fue un ejemplo.

Al-Qaeda es la organización terrorista más peligrosa que haya existido nunca, por los medios humanos y técnicos con los que cuenta, por su enorme presupuesto financiándose gracias a todo tipo de negocios, tanto legales como ilegales y por su capacidad, la cual ha demostrado en atentados como el 11-S. Además, su ingenio es muy notable ya que sus ataques han sido verdaderamente sorprendentes e instaurado una nueva forma de atentar a la que las Fuerzas de Seguridad les cuesta mucho trabajo hacer frente, viéndose obligados los Estados a destinar grandes cantidades de dinero a la lucha contra esta organización; sin embargo, el coste de esos atentados para la organización de Ben Laden resulta ínfimo.

Otro objetivo de la red terrorista son los que considera gobiernos apóstatas de los Países árabes a los que pretende derrocar por

lo que ha atentado también contra objetivos en esos Países como Arabia Saudí o Marruecos.

En febrero de 1998 fue difundida, por distintos medios, una declaración de guerra contra judíos y cruzados, como llaman a los cristianos, en nombre del Frente Islámico Mundial y de la que se extrajo la siguiente frase que se hizo la más conocida del comunicado puesto que resumía la estrategia de la organización:

«La misión de matar a los americanos y a sus aliados –civiles y militares- es un deber individual de todo musulmán que puede realizar en cualquier País en el que sea posible».

Aludían a ciertas suras del Corán que para la organización al-Qaeda tienen un significado claro:

» Sí, nosotros matamos a sus inocentes y esto es válido desde el punto de vista religioso y por lógica (...) Algunos dicen que esto está mal y no es admisible y lo argumentan diciendo que el Profeta prohibió matar mujeres y eso es cierto (...) Pero esta prohibición de matar niños e inocentes no es general y hay otros escritos que lo demuestran (...) Sabios y personas con conocimiento, entre ellos Sabih al-Ikhtiyarat, Ibn al-Qayyim, Shawkaani y muchos otros en sus tafsir<sup>9</sup> dicen que si los infieles matasen a

9. El Tafsir es una ciencia islámica que interpreta los comentarios y hechos del Profeta para hacerlos más comprensibles en el caso de que ofrezcan alguna duda, razón por la que estudia no solamente el Corán sino también el Hadith, colección de dichos y hechos del Profeta. Pero son interpretaciones que realizan los sabios de Islam, por lo que no puede garantizarse que esos sabios no hayan querido introducir de su propia cosecha algún comentario, digamos que sería una especie de aportación propia. Por lo tanto, la referencia utilizada por Ben Laden es algo pobre y según algunos estudiosos denota falta de personalidad propia en la doctrina de al-Qaeda y una vez más apoya la hipótesis de que la organización utiliza todos estos argumentos como excusas ya que la verdadera razón por la que lucha contra el mundo entero no es ni más ni menos que económica, lo cual no quita que en la actualidad tenga su vertiente revanchista ante el acoso de los Gobiernos que persiguen a la red terrorista creada por el desaparecido Ben Laden, muerto por fuerzas especiales norteamericanas en el ataque a su residencia en Pakistán. El actual jefe de al-Qaeda y sus lugartenientes es posible que realicen una huída hacia delante por no tener más remedio ya que era eso o entregarse y evidentemente, esto último, jamás lo harán. Lo que más preocupa, precisamente, es esa huída hacia delante que sin duda los hará aún más peligrosos, si cabe. Es en esa fase en la que no hay claudicación posible

nuestros niños y mujeres, entonces nosotros no nos deberíamos avergonzar de hacer lo mismo, principalmente para disuadirles de intentar matar a nuestros niños y mujeres de nuevo»<sup>10</sup>.

#### OTROS GRUPOS YIJADISTAS

Al-Qaeda ha ido asociándose o fundiéndose con otros grupos afines que le dieran más cobertura mundial como ocurrió con Jama'at al-Tawhidwa'al-Yihad, liderada por el número dos de Ben Laden, Abu Mus'ab al-Zarqawi, actual jefe de la red al-Qaeda, de la que se ha llegado a decir que verdaderamente no existe como organización sino como ideología que inspira a variados grupos yijadistas en todo el Mundo, sobre todo desde la emisión en Internet y la publicación de la obra de uno de los ideólogos de la red de Ben Laden, el sirio nacionalizado español, Mustapha Setmarián, quién dirigía los cursos destinados a los muyahidines y que dijo en el año 2000 que «Al Qaida no es una organización, no es un grupo, ni queremos que lo sea. Es un llamamiento, un referente, una metodología».

Probablemente, debido a lo anterior, a esa filosofía que les resulta más económica, se han podido expandir por el Mundo islámico, sin embargo, la principal amenaza para Europa Occidental es al Qaida en la tierra del Magreb Islámico (AQMI), el antiguo Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, organización que aparte del GSPC engloba bajo las mismas siglas de AQMI al Grupo Islámico Combatiente Marroquí, el Grupo Islámico Combatiente

---

cuando sus atentados pueden volverse más indiscriminados (a diferencia de otras organizaciones terroristas que si abandonaran las armas, los Gobiernos de los Países en los que llevan a cabo su actividad ya han manifestado que se sentarían a dialogar para llegar a un acuerdo pacífico, caso de ETA; en cambio al-Qaeda, ni siquiera dejando la lucha armada serán perdonados por nadie y los Estados Unidos, sobre todo, los condenarían a muerte sin remisión posible). Saben que van a morir de todos modos y es entonces cuando sí puede aparecer en sus dirigentes una ideología y mística de mártires de Islam que hasta ese momento no han tenido puesto que lo que verdaderamente les empujaba eran las riquezas generadas por sus negocios de tráfico de drogas y armas.

10. Entrevista realizada a Ben Laden por el periodista de origen sirio nacionalizado español y residente en Granada, Taysir Alouni, para la cadena de televisión «al-Jazeera».

Libio y el Grupo Islámico Combatiente Tunecino, todos igual de peligrosos si bien el que más notoriedad ha conseguido ha sido el primero por la autoría del 11-M<sup>11</sup>. En diciembre de 2011, un grupo disidente de AQMI se da a conocer con el secuestro dos meses antes de tres cooperantes europeos (dos españoles y una mujer italiana), en Argelia: «Movimiento por la Unidad y la Yijad en África del Oeste».

El movimiento Taliban aparece también en Nigeria, no solo en Afganistán o Pakistán, aunque es en Afganistán donde se les conoce mejor. Sin embargo, el 17 de abril de 2008, un grupo auto-denominado «Taliban», reivindicaba un atentado en Nigeria que costó la vida a 13 policías, desconociendo si los dos movimientos están relacionados, el afgano y el nigeriano. Desde luego es más que posible, teniendo en cuenta que persiste la relación entre los Talibán de Afganistán y al-Qaeda pues, el cinco de junio de 2007, el propio Ben Laden transmitía su pésame al Mullah MansurDadulah, jefe militar de los Talibán, quien lo hacía público en una entrevista emitida por la cadena Al Jazeera el 5 de junio del mismo año, tras el fallecimiento de su hermano el también Mullah talibán Dadulah Lang, muerto en una operación lanzada por la OTAN en Afganistán en mayo de ese mismo año. MansurDadulah es precisamente quien aparece en un reportaje de la cadena ABC despidiendo en un campo en Afganistán a terroristas entrenados para atacar como suicidas en los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá o Alemania.

Por otro lado, en febrero de 2004, Ben Laden decía que Nigeria es uno de los Países más preparados para el Yijad por lo que podemos intuir que el grupo aparecido en Nigeria denominado «Taliban» esté inspirado de algún modo por los afganos por mediación de al-Qaeda. Además, tenemos a los neotalibanes paquistaníes de «Tehrik e Taliban» (Fuerza de Talibán).

La «Hermandad musulmana» y el «Movimiento Izala» son otros dos grupos yijadistas nigerianos de los que se sabe de con-

11. Carlos ECHEVERRÍA, «La multiplicación de los atentados yijadistas salafistas en el Mundo: la lógica del terrorismo global hoy», análisis núm. 197 (26/06/07) del Grupo de Estudios Estratégicos.

xiones entre el GSPC y esos grupos y además el Movimiento Izala cuenta con campos de entrenamiento en la frontera con Camerún que pudieran estar siendo utilizados indistintamente, de modo conjunto tal vez, por al Qaeda en el Magreb Islámico y por los grupos yijadistas nigerianos.

En Iraq, la situación se hace insostenible por momentos y ya se pueden ver a otros grupos yijadistas enfrentarse a la filial de al-Qaeda en el País, «al-Qaeda en Iraq» que instauró un emirato (como ellos mismos lo llaman, emulando a los reinos islámicos del pasado) con sede en Baquba. Al parecer la estrategia actual de al-Qaeda es mantener separados a los musulmanes y en especial a los yijadistas para que Iraq siga siendo un campo de batalla puesto que es el mejor modo de captar adeptos, en pleno estado de guerra, con una desestabilización total. De ahí que promueva con sus acciones el enfrentamiento entre sunníes y shííes con el ataque a mezquitas de esta segunda corriente islámica.

«Fatah al Islam» es un ejemplo de lo contradictorio del Oriente Medio. Su máximo dirigente, Shaker Al Absi, de origen palestino, fue encarcelado en Siria, condenado por organizar atentados contra Israel en los Altos del Golán. Sin embargo, fue expulsado por su radicalismo del grupo «Fatah Intifada», del que siempre se ha sospechado que contó, en determinados momentos, con ciertos apoyos del Gobierno sirio como escisión de Al Fatah, desde 1983.

«Tawhid Wal Yihad» es un grupo que amenaza indistintamente al Líbano y a Siria, amenazando al gobierno sirio con «el infierno del secuestro, los tiroteos y las decapitaciones» si no se levantaba el asedio militar al campo de Naher El Bared, en una clara advertencia al Gobierno de Beirut pero también en un claro desafío a la autoridad del Gobierno de Damasco

«Yund Al Sham» o el Ejército del Levante, que es su traducción, atentó en 2004 contra la Embajada de Canadá, provocando cuatro muertos, y en 2005 contra el Ministerio de Defensa, con el saldo de cinco muertos.

Son un total aproximado de 30 grupos activos, digamos dignos de mención, en distintos lugares del mundo y todos están relacionados en mayor o menor medida con al-Qaeda, salvo en Iraq donde la situación, como ya se ha indicado, es complicada, lo que

ha motivado un enfrentamiento entre grupos yihadistas. Podemos mencionar también a «Lashkar e Tayiba» (Ejército de los Puros), el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental, Harakatul Yihad ulIslami (Movimiento de la Yihad Islámica), Abu Sayaf (Portadores de la Espada), la Yemaa Islamiya (Asamblea Islámica), Asbat al Ansar (Liga de los Seguidores), Harakat Shabab al Muyahidín (Movimiento de la Juventud Combatiente) o la Unión de la Yihad Islámica escindida del Movimiento Islámico de Uzbekistán.

Nótese que no hablamos de Hamas o Hezbollah, porque son grupos palestinos nacionalistas que luchan por la expulsión de los israelíes de Palestina, no por ningún Yihad e incluso ya se han enfrentado en ocasiones con al-Qaeda en ciertos cruces de acusaciones. De momento, el respeto es mutuo puesto que el poder de Hezbollah es muy importante ya que su presupuesto puede rondar los 160 millones de dólares anuales<sup>12</sup>.

Las aportaciones de Irán a la reconstrucción del Líbano que prácticamente está gobernado por Hezbollah, en 2007, han sido millonarias con lo que se sigue sospechando que Hezbollah está financiado en gran parte por Irán pero aunque los shiíes también hablan de Yihad, incluido Hezbollah, su guerra es otra. En cambio, al-Qaeda sí quiere estar en todos los frentes y ya ha comenzado a introducirse en Palestina y Líbano por lo que se prevé un futuro enfrentamiento con Hamas y Hezbollah, como ya ocurre en Iraq con otros grupos yihadistas.

No debemos dejarnos engañar por sus pintorescos nombres ya que no son motivo de risa pues todos estos grupos y otros parecidos son un potencial peligro para la Unión Europea que se ha convertido en destino de inmigrantes musulmanes, sobre todo del Magreb, por lo que la organización que más inquieta es al-Qaeda en el Magreb Islámico, que amenaza con adquirir un poder muy notable en la zona y gracias a ello contar con recursos importantes para atender en uno de sus objetivos primordiales: al-Andalus. De todos modos, resulta más interesante, desde nuestro punto de vista, analizar a los individuos por sí mismos que a los grupos ya que,

12. WebIslam: «Las actuales guerras del Mossad: Irán, Hezbollah y cia. (VI). El objetivo Hezbollah», artículo de Ramiro Anzit Guerrero y que puede ser consultado en la edición de 28/01/07.

al parecer, no prestan demasiada atención a sus organizaciones como tales, sino que para ellos es más importante el considerarse miembros de una red global, con independencia de los grupos que la conformen, de ahí los nombres que les ponen a sus grupos, como si les diera igual como llamarse y esto hay que reconocer que ha sido un gran éxito de al-Qaeda: mantener unidos a todos sus grupos asociados bajo una identidad yijadista común.

### ¿CÓMO SE FORMA UN YIJADISTA?

Setmarian es un ejemplo claro de hasta dónde puede llegar la falta de escrúpulos por tal de alcanzar un objetivo, una meta, aunque para ello haya que convencer a miles de posibles muyahidines de que inmolarsé en nombre de Al-lah es bueno. Setmarian es considerado por todos los analistas la maldad personificada, lo que denota en sus comentarios cuando impartía cursos en los campamentos de Afganistán, como quién habla de cualquier tema intrascendente, con una frialdad que hiela la sangre. En uno de los vídeos que aparecen en Internet de uno de sus «cursos», comentaba que «una pequeña cantidad de un producto inflamable, como habéis visto en el cursillo de explosivos, es suficiente para causar un incendio forestal» o «cualquier turista lleva encima siempre entre 1.000 y 1.500 dólares, aparte de su pasaporte, sus tarjetas de crédito y las joyas de su mujer. O bien se le ataca o se le roba»<sup>13</sup>

La trayectoria yijadista de este personaje comienza en 1980 cuando huye de Siria, refugiándose en Jordania, si bien al año siguiente realiza un curso de estrategia militar y explosivos en Iraq, llegando a Francia tres años después con la intención clara de unir a todos los yijadistas sirios desperdigados tras la persecución del Gobierno de su País que obligó a muchos a huir, siendo el destino de la mayoría Europa occidental.

En 1985, llega a Madrid consiguiendo su regularización en 1986, casándose al año siguiente con la española Elena Moreno. En España viviría nueve años, parece que participó en el aten-

13. La cadena Cuatro emitió un excelente reportaje de Jon Sistiaga en el que podían verse los vídeos mencionados.

tado del restaurante El Descanso en 1985 (de confirmarse, probablemente fue la razón por la que vino, optando por quedarse y montar una célula yihadista que atentaría contra los soldados norteamericanos que frecuentaban el restaurante). En 1988, sus acciones llegan a oídos de Ben Laden o tal vez le conocía de antes y deciden, en cualquier caso, convertirle en miembro del consejo de asesores del magnate saudí, lo que le obliga a visitar con frecuencia Afganistán y Pakistán para instruir a futuros muyahidines, debido a la cultura y nivel académico que Setmarián tiene. Por fin, en 1994, abandona España y después de varios destinos podemos verle en Londres como director de la revista «al-Ansar», colaborando igualmente con la CNN y la BBC pues conoce a la perfección el entorno islamista, evidentemente (queremos creer que es un detalle que desconocían ambas cadenas: hasta donde llegaba su conocimiento del ambiente islamista). Desde 2001 y hasta 2005, año de su detención, se piensa que estuvo en campos de entrenamiento de al-Qaeda.

Tres son los puntos en común <sup>14</sup> que actualmente pueden definir a los yihadistas:

El aislamiento y la frustración laboral, social y política de jóvenes que no se sienten integrados en la sociedad en la que viven siendo su adscripción a un grupo islamista una vía de escape a la depresión en la que caen muchos de ellos. Digamos que se refugian en la religión pero no en un Islam pacífico que les recuerda que deben ayudar al prójimo puesto que el prójimo no les ayuda a ellos sino que recurren al integrismo islamista. Es muy placentero para ellos poder devolverles el golpe a quienes les insultan y desprecian (siempre según su planteamiento de la realidad que les rodea).

Para algunos expertos, el verdadero intelecto de los atentados es Internet puesto que es en la red donde los futuros activistas yihadistas se informan, antes de dar el paso de ir a un campo de entrenamiento. El problema está en que se puede dar el caso de que jóvenes musulmanes con ciertos problemas depresivos, por lo expuesto anteriormente, quieran darse publicidad ante los grupos

14. IRUJO, José María; «¿Cómo se hace un yihadista?», reportaje publicado en *El País* con fecha 25 de noviembre de 2007.

que esperan les capten y para ello, basándose en lo que ven en Internet, lleven a cabo acciones por su cuenta como una especie de experiencia que puedan incluir en sus «currículums».

Y precisamente la marcha a esos campos de entrenamiento sería el tercer punto en común de esta hornada de jóvenes yijadistas actuales, aunque parece que no todos van a los campos sino los que se harán cargo de las células, a las que regresan, una vez terminado su adiestramiento, situados en un estrato superior a sus compañeros de equipo, precisamente por su experiencia en Afganistán, Pakistán o el Sahel (ya hemos mencionado antes los campos de entrenamiento en la frontera entre Nigeria y Camerún).

Basándonos en las investigaciones y análisis realizados así como interrogatorios a detenidos, las fases por las que pasa el aspirante a muyahidin son tres aunque en ocasiones y por distintos motivos se quedan en alguna de ellas sin avanzar porque la función que desempeñan es importante o porque están incapacitados por la razón que sea. La primera fase sería la de simpatía hacia el integrismo islamista y por extensión hacia las organizaciones yijadistas. El individuo llega a colaborar difundiendo panfletos de esos grupos o aportando donaciones, a sabiendas de su destino. Asiste a reuniones de islamistas y se empapa de libros y todo lo que encuentre en Internet sobre el tema, accediendo a la red en cibercafés para no dejar rastro ya que en estos locales se sigue sin tomar nota de dato personal alguno. Los grupos con los que ha contactado le animan o invitan a participar en movilizaciones por cualquier causa (Iraq, Palestina...), cuando no él mismo se manifiesta junto con otros individuos para ir dándose a conocer. Llega un momento que le piden que realice un acto violento o que facilite la tarea a otros, puede ser de modo consciente o inconsciente pero sus «padrinos», los yijadistas que le han ido metiendo poco a poco en la vorágine islamista, que han seguido de cerca su evolución, que le conocen perfectamente y saben de sus puntos débiles, carácter y personalidad, le hacen creer que el paso que va a dar le convertirá en esencial en la estructura de la organización. Todo empieza con pequeñas acciones delictivas; la idea es crear en el aspirante a muyahidin la sensación de que forma parte de una especie de hermandad secreta perseguida por todos, sobre todo por la Policía que está en manos de un sistema corrupto: el occidental.

Cuando el proceso de captación ha concluido, el muyahidin abandona el país en el que ha sido captado y se entrena en un campo de adiestramiento donde el lavado de cerebro es tan meticuloso que casi pierde su personalidad, convirtiéndose en un mero instrumento en manos de sus líderes, los que controlan tanto su célula como otras, personas a las que solo verán ellos, no los miembros de las células que pasarán a dirigir en el momento en que vuelvan a su País. Este secretismo les dará importancia frente a sus subordinados y estrechará aún más, si cabe, el lazo de la hermandad secreta en el que creen estar. Sin embargo, su adiestramiento incluye técnicas depuradas para pasar desapercibidos como activistas de un grupo yijadista: beberán alcohol, comerán cerdo, dejarán de ir a mezquitas e incluso criticarán a los fundamentalistas.

En Occidente somos muy confiados a pesar de todo y esto lo saben los yijadistas que además aprenden la legislación del País en el que viven, sino ellos mismos, alguno de los miembros de sus células y es a él a quién preguntarán para no infringir ninguna ley porque cada uno tendrá su función dentro de la célula una vez concluido el proceso de captación. Teniendo en cuenta que resulta muy probable que cuenten con licenciados en Derecho, por lo que acabamos de exponer, no sería extraño, es más, resultaría lógico, pensar que cuentan igualmente con licenciados o graduados en ciencias biológicas que le permitan responsabilizarse de laboratorios clandestinos en los que elaborar armas de tipo biológico: entraríamos ya en la tipología terrorista conocida como bioterrorismo.

#### EL BIOTERRORISMO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Desde los comienzos del siglo XIX, la medicina y la ciencia en general no han hecho más que avanzar contra las enfermedades de tipo infeccioso. Sin embargo, puede que el gran reto esté aún por llegar. Decenas de miles de personas escogen el avión como medio para desplazarse por lo que en cuestión de pocas horas pueden estar en cualquier lugar del Mundo propagando enfermedades contagiosas que o bien desconocen que portan o son portadores conscientes, entiéndase terroristas, enfermedades para las que los antibióticos ya no surten el efecto de años atrás. La gran

amenaza sigue siendo la viruela cuyo regreso sería demoledor al carecer de vacunas para toda la población ya que teóricamente es una enfermedad erradicada pero con cepas depositadas en centros de máxima vigilancia, al menos es lo que se piensa.

Los expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) e Interpol avisan de la posibilidad real de que grupos armados fundamentalistas estén ya investigando la elaboración de algún tipo de arma biológica que provoque una epidemia mundial sin precedentes. Un ejemplo de enfermedad erradicada pero de nuevo desatada con efectos demoledores: el cólera. Hacía más de cien años que Latinoamérica no conocía ningún brote de cólera y bastó la contaminación del pescado de la costa peruana con agua de sentina que contenía el virus, en 1991, para que se originara una pandemia por toda América, provocando la infección de más de un millón de personas muriendo en torno a 11.000 afectados en tan solo cuatro años. Añadidos a la tragedia se unieron el pánico desatado, la consiguiente desestabilización de la Sociedad y el coste material valorado en 1.500 millones de dólares. Sin duda, las mejoras en salud pública reducirían las posibilidades del terrorismo y en concreto del bioterrorismo que con la situación actual cuentan con un caldo de cultivo inmejorable para desarrollar sus armas biológicas en el caso de que consiguieran fabricarlas: el 15% de la población mundial no tiene acceso al agua potable y el doble, un 30 %, carecen de saneamientos correctos con lo que su productividad se reduce además de que su preocupación por subsistir les insta a eludir la educación sustituyéndola por la búsqueda de trabajo aunque sea en condiciones infrahumanas lo que impide que disminuya el índice de incultura convirtiéndose en potenciales mujahidines, captados por grupos yijadistas tanto de modo consciente, con el único objetivo de salir de sus desesperada situación como de modo inconsciente, desconociendo donde se meten debido a su escasa cultura, engañados con cualquier argumento ideológico. La verdad es que la OMS no puede garantizar que no existan depósitos clandestinos de cepas de viruela por lo que se está investigando una vacuna nueva como medida de prevención antiterrorista. Otro de los mecanismos clave en la lucha contra el bioterrorismo es el Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, creado en 1969, que dictaba medidas

de control fronterizas para frenar la expansión de enfermedades pero cuarenta años después esas medidas se estaban quedando caducas debido al incremento de viajes en avión, como llegó a ocurrir con la pandemia del dengue que afectó a 56 Países con 1,2 millones de casos, duplicándose la cifra en los últimos años. Debido a epidemias como la anterior, el Reglamento fue renovado en 2005, entrando en vigor en junio de 2007, con la novedad de que ahora además de seguir con los controles fronterizos se crean equipos especializados que puedan desplazarse con rapidez a los lugares donde se produzcan los primeros brotes de cualquier enfermedad para poder controlarla en origen surgiendo redes de alerta biológica tanto internacionales como en cada País miembro de la ONU; un ejemplo es la GOARN (Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos, en castellano) o la RELAB, en España (Red de Laboratorios de Alerta Biológica).

Los grupos terroristas son como virus que esperan el momento adecuado para realizar su ataque que suele coincidir con los períodos en las que las defensas se relajan al creer superado el peligro, exactamente igual que hacen los virus en un organismo humano cuyas defensas se resienten por cualquier razón. Por este motivo, en las épocas en las que no haya brotes de enfermedades no se deben reducir las inversiones en salud pública ni en investigación tanto universitaria como de cualquier otro centro superior puesto que será precisamente ese momento el escogido por los grupos terroristas para golpear a la población al comprobar que las medidas de seguridad se han relajado creyendo las autoridades que ya no son tan necesarias al disminuir la actividad terrorista. No debemos olvidar que el terrorista no descansa y lamentablemente tenemos muchos casos para demostrar esta afirmación.

La salud y seguridad públicas no deben relajarse como ha ocurrido tantas veces en el pasado reciente: las campañas de fumigación de hace cuarenta años en África consiguieron controlar gran número de las enfermedades transmitidas por insectos con lo que se creyó que ya no era necesario seguir invirtiendo en dichas fumigaciones, motivo por el que dos décadas después esas enfermedades reaparecieron incluso en nuevas zonas con una gran virulencia con el coste que conllevó tanto en vidas humanas como en recursos materiales; si no hubieran cesado las campañas

periódicas de control, no se hubiesen lamentado pérdidas de ningún tipo.

Un ejemplo del mal que pudiera causar la liberación de agentes biológicos de forma intencionada por grupos terroristas sería remitirnos a los accidentes relacionados que ya se han sucedido como el ocurrido en 1979, en Sverdlovsk (Rusia), donde accidentalmente se liberaron esporas de carbunco desde unos laboratorios militares de microbiología, resultando muertas cien personas en pocos días.

Los ejercicios de prevención son la más eficaz política contrterrorista: los Estados Unidos, durante los años 90, vacunaron a todo su personal militar ante posibles ataques de carbunco y a raíz del atentado del 11-S, todas las grandes ciudades norteamericanas han desarrollado protocolos de bioseguridad para prevenir posibles ataques bioterroristas, lo que sin embargo no ocurre en el resto del Mundo, ni siquiera en Europa donde esos protocolos o los de la propia Unión Europea son prácticamente desconocidos por personal sanitario y de Fuerzas de Seguridad al no haber sido convenientemente difundidos. En este sentido, algunas Universidades españolas están llevando a cabo iniciativas docentes y de investigación sumamente interesantes y útiles como el Máster sobre fenomenología terrorista de la Universidad de Granada, el primero que incluye en su programa docente el análisis del bioterrorismo y la prevención epidemiológica. El caso de los Estados Unidos es llamativo ya que a pesar de su preparación no pudo evitar que 22 personas se infectaran de carbunco y cinco de ellas murieran durante los ataques con cartas que contenían la bacteria en 2001; aún así, gracias a sus medidas de prevención ya desarrolladas y mejoradas posteriormente, el daño no fue mayor. Sin embargo, lo peor es la desestabilización que puede causar en Países que no cuentan con la preparación y medidas de prevención de Estados Unidos ya que durante aquel ataque de 2001 el sistema postal internacional llegó a verse seriamente afectado debido al pánico que generaron las cartas infectadas. Volvemos al principal problema que genera el terrorismo: el miedo, el cual puede deteriorar de tal manera los estamentos de la Sociedad que incluso toda la Administración se vea debilitada o colapsada, principalmente la Seguridad Social ante la avalancha de solicitudes

de atención a víctimas tanto de atentados contra lugares estratégicos como del miedo que causa la posibilidad de más atentados. Los terroristas saben que un solo atentado contra un objetivo sensible es más efectivo que muchos atentados contra objetivos indiscriminados ya que el primero conlleva incertidumbre ante el verdadero alcance de la amenaza terrorista además de un coste inferior para esos grupos armados: se calcula que el 11-M costó tan solo 50.000 € planificarlo mientras que su coste en vidas es incalculable, evidentemente, pero en daños materiales supuso un montante de 26 millones de euros. Por lo tanto, es recomendable e incluso exigible que las Administraciones inviertan en salud y seguridad públicas incluso en momentos en los que aparentemente la amenaza terrorista haya disminuido.

La economía de cualquier País, ya seriamente dañada por la recesión global, se vería aún más afectada por cualquier ataque bioterrorista que motivaría la cancelación inmediata de todas las reservas turísticas por miedo al contagio. Incluso la población local evitará entrar en contacto con los focos de la infección y la incertidumbre de la que hablábamos antes haría que los comercios se vieran afectados. Es asimilable a lo que sucede con una epidemia como lo acontecido en el sureste asiático con la epidemia de SRAS, en 2003, que provocó pérdidas de 20.000 millones de dólares.

#### MEDIDAS PARA EVITAR LA EXPANSIÓN DE EPIDEMIAS DERIVADAS DE ATAQUES BIOTERRORISTAS

La OMS recomienda:

- La plena aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005).
- Cooperación mundial en materia de vigilancia, alerta y respuesta ante brotes epidémicos entre Gobiernos y organismos de las Naciones Unidas.
- Libre intercambio de conocimientos, tecnologías y material.
- Los países necesitan fortalecer sus propias redes de respuesta y prevención de amenazas ayudando a mejorar la infraestructura de salud pública de los países con menos recursos.

—Coordinación entre administraciones basada en la confianza y la colaboración mutuas.

Las organizaciones multinacionales como la Unión Europea cuentan con normativas de aplicación teórica en todos sus Países miembros, sin embargo, en la práctica, no se lleva a cabo en casi ningún caso. En junio de 2003 ve la luz la COM (2003) 320 de la Unión Europea o comunicación dirigida al Parlamento Europeo relativa a la cooperación en materia de preparación y respuesta ante atentados con agentes biológicos y químicos en lo que a seguridad sanitaria se refiere. La idea era prevenir o impedir lo que ya estaba pasando en los Estados Unidos: el uso del carbunco como arma biológica para crear pánico en la población.

Las medidas adoptadas fueron las siguientes:

En noviembre de 2001 se instó a desarrollar un programa de cooperación en materia de preparación y respuesta a las amenazas planteadas por los agentes biológicos y químicos.

Un mes después, en Ottawa, los Ministros de Sanidad del G7, con México como País invitado, acuerdan una actuación concertada y global con vistas a reforzar la respuesta de la sanidad pública ante la amenaza del terrorismo biológico, químico y nuclear.

Desde noviembre de 2001 existe la Comunicación titulada “Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias”, pero sería en diciembre de 2002 cuando se adopta un programa conjunto para mejorar la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea en materia de evaluación de los riesgos químicos, biológicos y nucleares, así como en los ámbitos de la alerta, la intervención, el almacenamiento de medios y la investigación.

El Consejo de Europa informa a todos los Ministerios de Sanidad de la Unión sobre las medidas para lograr mitigar los efectos de las emisiones de agentes biológicos y químicos, siendo la más importante la detección temprana de dichos agentes y la localización y reconocimiento inmediato de las personas afectadas, las cuales serán vigiladas de modo efectivo desde un principio. Se insta a que las diferentes Administraciones utilicen todos sus recursos para informar al personal sanitario sobre los diferentes síndromes e instaurar mecanismos eficaces para la notificación

inmediata a las autoridades encargadas de recopilar y evaluar la información epidemiológica. Sumamente importante resultará una buena coordinación sanitaria, no dejando a los laboratorios al margen ya que son los que deben disponer de los conocimientos y la capacidad necesarios para hacer frente a los agentes de alto riesgo y a un repentino aumento de la demanda en caso de varios atentados bioterroristas simultáneos. Si la acción se cometiera, independientemente de la puesta en marcha inmediata del protocolo sanitario, ha de protegerse el lugar atacado cuanto antes, evaluando las consecuencias y los riesgos, de tal modo que se puedan iniciar inmediatamente las intervenciones adecuadas. Para que no haya descoordinación entre las autoridades sanitarias y las gubernativas, las primeras tendrán vía libre nada más desplazar los equipos especializados a la zona, los cuales irán con ropa adecuada a la situación (como la utilizada por los especialistas NBQ —técnicos en prevención de riesgos y desactivación de artefactos nucleares, biológicos y químicos—). Un cordón policial o militar, según sea el escenario, impedirá el paso de curiosos y protegerá a los equipos sanitarios especializados, los cuales recogerán las muestras que consideren y aplicarán a los afectados unas medidas preventivas y terapéuticas acordes con lo que observen e intentarán, en la medida de lo posible, la descontaminación in situ; si resultara imposible, se iniciará un plan de emergencias que implicará a todos los sectores. Ni que decir tiene que la Unión Europea cuenta con una red de difusión de amenazas terroristas que incluye, para el caso del bioterrorismo, al Comité de Seguridad Sanitaria, el cual ya tiene su programa-cooperación en materia de preparación y respuesta en caso de atentados con agentes biológicos y químicos, el conocido como Bichat, cuyos objetivos son los siguientes:

Poner en marcha un sistema específico de alerta rápida (cuyo nombre en clave es Ras-Bichat).

Crear una capacidad para la detección y la identificación de agentes biológicos y químicos que puedan ser utilizados en atentados.

Crear una base de datos sobre la reserva de medicamentos y los servicios sanitarios, contando con algún organismo que ponga a disposición fármacos y especialistas en atención sanitaria en caso de atentados.

Elaborar normas y divulgar orientaciones sobre cómo hacer frente a los posibles atentados desde el punto de vista sanitario y coordinar la respuesta comunitaria y los vínculos con terceros países y organizaciones internacionales.

Uno de los handicaps que más preocupaban al Comité Europeo de Seguridad Sanitaria era la falta de medicamentos ante una crisis provocada por atentados bioterroristas por lo que se creó el grupo operativo “Comisión-Industria farmacéutica” que inspecciona las existencias de fármacos necesarios para todo tipo de contingencias y los problemas que puedan surgir en su fabricación, distribución y almacenaje pero prácticamente todos los Estados miembros de la Unión ya cuentan con reservas propias de medicamentos si bien se ha dejado de manifiesto la falta de solidaridad puesto que la mayoría se ha negado a compartir dichas reservas ante el temor de necesitarlas ellos en un momento dado, a pesar de que hay Países cuya economía no es tan boyante y por lo tanto su capacidad industrial para fabricar antibióticos es limitada, razón que obliga a crear una reserva comunitaria de fármacos para evitar que el suministro nacional en ciertos Países sea insuficiente ante serias amenazas como, por ejemplo, la viruela, de la que no todos los Países miembros disponen de vacunas para toda la población. Ahora bien, los objetivos de grupos terroristas que utilicen armas biológicas serán los animales, los vegetales (agroterrorismo) la transformación de alimentos y el agua potable por lo que la Unión Europea debiera inspeccionar de modo más contundente si todos los Países miembros cumplen los requisitos de seguridad y detección temprana de agentes infecciosos o de sustancias tóxicas en el agua.

Debiera formarse un equipo de trabajo multidisciplinar formado por expertos de la Unión Europea y la OTAN que asesorara en bioterrorismo a las Fuerzas de Seguridad europeas impartiendo charlas frecuentes a sus Unidades Centrales Especiales para que éstas tuvieran muy claro cómo deben actuar ante una amenaza bioterrorista porque en la actualidad, a pesar de las normativas y protocolos, casi nadie sabría qué hacer y desde luego no es algo que pueda parecernos ficticio o irreal.

Una organización terrorista busca primeramente desestabilizar la sociedad que sea objetivo de su lucha e infectando a miles

de personas o las granjas que les dan alimento, destruyendo los campos de labranza o soltando una cepa virológica en los puestos de comida de las grandes superficies comerciales, sin duda, desestabilizarán en gran medida por lo que todas las plantaciones debieran ser objeto de especial atención y reunir un mínimo de seguridad para evitar en la medida de lo posible que personas extrañas a estos lugares merodeen en sus proximidades con intención de atacarlas; en lo que a los supermercados se refiere, todos debieran contar con al menos un vigilante jurado o guardia de seguridad que se dedicara exclusivamente a vigilar los alimentos (evidentemente, si el local es de reducidas dimensiones, no sería necesario porque los propios empleados realizarían esa tarea).

Interpol ha realizado en varias ocasiones simulacros de ataques bioterroristas, lo que resulta sumamente útil y en cambio ninguna Fuerza de Seguridad lo hace en ningún País miembro de la Unión Europea ni tampoco en otros Estados como los americanos u Oceanía, tampoco en Asia o África salvo muy raras excepciones y solo de modo puntual, no regular o periódico.

En definitiva, hemos mostrado la intencionalidad del terrorismo yijadista y su inspiración apocalíptica e incluso motivación, principalmente económica, pero debido al acoso policial, como si de un escorpión amenazado por el fuego se tratara, aún más peligroso ya que no duraría en suicidarse solo que a diferencia del arácnido arrastraría a su final todo lo que encuentre a su paso o bien simplemente cree su obligación limpiar el Mundo de las impurezas infieles para lo que no duda en adquirir una formación, en ocasiones avanzada, con la que poder llevar a cabo su objetivo con éxito, lo que incluye todo tipo de atrocidades, siendo la más atractiva para los yijadistas como máximos exponentes del terrorismo global, la utilización de armas de destrucción masivas entre las que ocupan para ellos un lugar preferencial las biológicas puesto que pueden causar un daño no solo físico sino también moral a la Sociedad a la que pretenden castigar al instalarse en la población la peor de las sensaciones: el miedo derivado de la inseguridad.

EUROPOL.  
CUERPO DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA\*

SABINE MANKE

*M.A. Especialista principal en Europol*

MANDATO Y RECURSOS

Como cuerpo de seguridad de la Unión Europea, la misión de Europol es ayudar a sus Estados miembros previniendo y combatiendo todas las formas del crimen y del terrorismo internacional. Su papel es ayudar a conseguir una Europa más segura para el beneficio de todos los ciudadanos europeos, respaldando a las autoridades de la Unión Europea mediante el intercambio y análisis de inteligencia criminal.

A gran escala, las organizaciones criminales y terroristas suponen una amenaza significativa para la seguridad interna de la Unión Europea y para la seguridad y vida de su gente. Las mayores amenazas de seguridad provienen del terrorismo, tráfico internacional de drogas, el tráfico de seres humanos, falsificación de productos, del euro y tarjetas de crédito, fraude, corrupción y blanqueo de dinero, así como otras actividades relacionadas con la presencia de grupos de crimen organizado en la economía. También están apareciendo nuevos peligros, como el cibercrimen, el fraude en el IVA y otros crímenes sofisticados que abusan de la tecnología moderna y la libertad ofrecida por el mercado interno de la UE. Éstos han sido declarados como prioritarios por el Consejo de Ministros de la UE y Europol es pionera en nuevas respuestas a esos peligros.

La visión de Europol es contribuir a una Europa más segura proporcionando la mejor ayuda posible a las fuerzas de seguridad en los Estados miembros de la UE. Para ello ofrece un paquete

\* Traducción de M.<sup>a</sup> José García Arenas. Licenciada en Traducción e Interpretación y en Derecho. Universidad de Granada.

exclusivo de servicios operacionales para la Unión Europea, siendo los principales:

- Centro de ayuda para operaciones policiales.
- Centro de información criminal.
- Centro para expertos en seguridad.

La estrategia de seguridad interna de la UE es un documento fundamental que constituye una visión a largo plazo de la política de la UE en el campo de la seguridad. La estrategia muestra los diferentes aspectos de la política de seguridad interna de Europa y enumera directrices estratégicas para la acción. La estrategia ha sido completada con el Comunicado de la Comisión Europea<sup>1</sup> para fomentar la aplicación de la estrategia. Ésta establece cinco objetivos en el área de la seguridad. Tres de ellos (la lucha contra organizaciones criminales, prevención del terrorismo y seguridad del ciberespacio) están ampliamente cubiertos por el mandato de Europol. Acciones propuestas por la Comisión para conocer los objetivos similares de los ámbitos establecidos por la experiencia de Europol.

Los dos documentos dan a Europol un papel clave complementario y proporcionan una oportunidad significativa para fomentar el desarrollo en los próximos años. Los documentos proyectan la inteligencia policial como uno de los aspectos fundamentales. Además, la estrategia de seguridad interna identifica el papel de Europol: recopilar e intercambiar información y facilitar la cooperación entre las autoridades policiales en su lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. También destaca el papel de Europol como un proveedor de evaluaciones regulares de amenazas.

Europol utiliza sus capacidades de información únicas y la experiencia de 777 personas, incluyendo a 92 analistas, para identificar y rastrear las más peligrosas organizaciones criminales y terroristas en Europa. Autoridades competentes, representadas

1. Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo y del Consejo sobre la estrategia de seguridad interna de la UE en acción: «cinco pasos hacia una Europa más segura». COM (2010) 673 final.

en Europol por 145 oficiales de enlace trabajando en conjunto con el centro de servicios y operaciones de alta seguridad de Europol 24/7 y sus bases de datos seguras, han cosechado éxitos al interrumpir muchas redes criminales y terroristas, arrojando a miles de criminales peligrosos, recuperando millones de euros y rescatando a cientos de víctimas de delitos, incluidos a niños víctimas del tráfico ilegal y de abusos.

Europol se financia con el presupuesto de la UE. El Consejo de administración de Europol, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo desempeñan un papel en el establecimiento del presupuesto de Europol, que fue de 84,8 millones de euros en 2011.

### ¿CÓMO FUNCIONA EUROPOL?

Los grupos criminales internacionales y terroristas operan en todo el mundo haciendo uso de las últimas tecnologías. Para garantizar una respuesta eficaz y coordinada, Europol necesita ser igualmente flexible e innovadora, asegurándose de que sus métodos y herramientas están actualizados. Europol posee bases de datos y canales de comunicación que ofrecen servicios rápidos y seguros para almacenar, buscar, visualizar, analizar y vincular la información clave. La recopilación, análisis y difusión de esta información implica el intercambio de grandes cantidades de datos personales. En el desempeño de estas funciones, Europol se adhiere a los más altos estándares de protección de datos y seguridad de los datos.

Todas las bases de datos y servicios de Europol están disponibles 24 horas al día, siete días a la semana. La organización también envía a expertos y hace sus servicios disponibles a través de una oficina móvil en el mismo lugar, siempre que un Estado miembro lo solicite.

*El centro de operaciones de Europol 24/7* es el único punto de intercambio de datos entre Europol, los Estados miembro y terceros. El centro de operaciones realiza cinco funciones principales:

Servicio centralizado de contraste: los datos entrantes son rápidamente contrastados con todos los datos existentes. La información operacional es procesada dentro del sistema de Europol usando archivos de análisis de trabajo, que se centran en un área

determinada del crimen. Si hay coincidencias, esta información se consolida en un solo informe analítico, y rápidamente respondido, destacando los vínculos, se entregan a la parte suministradora para que puedan identificarse nuevas tendencias y evoluciones en el marco de la delincuencia de la UE. Alrededor de una cuarta parte de las solicitudes operacionales enviadas a Europol ya implican al centro de operaciones.

Los datos personales pueden ser procesados bajo la nueva base jurídica de Europol que hace posible determinar si tales datos son relevantes para las tareas de Europol y pueden incluirse en su sistema de información o análisis de archivos de trabajo.

Soporte para el análisis de casos «temáticos»: los datos de investigación que aparecen en varios proyectos de análisis existentes ahora pueden ser analizados puntualmente por Europol.

Comunicación con terceros: el centro de operaciones procesa toda la información intercambiada con terceros, asegurando que los datos son enviados al proyecto correcto para un tratamiento posterior, y que el proveedor original recibe una respuesta a tiempo y precisa.

Apoyo para operaciones policiales importantes: el centro de operaciones coordina la ayuda que Europol puede proporcionar para grandes acontecimientos policiales, es decir, encuentros deportivos internacionales, económicos, políticos o culturales que se presentan como un objetivo u oportunidad para el crimen y el terrorismo.

#### APOYO A LAS OPERACIONES TRANSFRONTERIZAS

Apenas dos semanas después de que los funcionarios se trasladaran a la nueva sede de Europol el 1 de junio, un centro de coordinación para la llevar a cabo operaciones fue alojado en una de las nuevas salas. La operación estaba dirigida a una red china que facilitaba la inmigración ilegal en el Reino Unido. Oficiales de Francia, Portugal y Eurojust se unieron al personal de Europol en un nuevo entorno de trabajo: una de las tres salas de operaciones construidas y proporcionadas a Europol con mayor capacidad para ser la sede de las operaciones y ofrecer otro tipo de apoyo operacional.

Durante la operación se llevaron a cabo seis detenciones en Francia, y en Portugal se buscaron locales, se recuperaron pruebas

valiosas y se llevaron a cabo seis nuevas detenciones. Las mercancías incautadas incluían documentos, dinero, extractos bancarios, teléfonos móviles y otros documentos justificativos.

Se han acogido muchas más operaciones en las salas de operaciones de Europol. Quizás la operación más ambiciosa hasta ahora fue la operación «Clon noche» liderada por Italia y apoyada por Bulgaria, Polonia, España y Estados Unidos. Esta operación tenía como objetivo a un grupo del crimen organizado en Bulgaria, que opera a escala global y era responsable de un fraude estimado en unos 50 millones de euros.

#### OFICIALES DE ENLACE DE EUROPOL

Los oficiales de enlace de Europol aseguran un vínculo directo 24/7 entre la sede de Europol en La Haya (Holanda) y 27 unidades nacionales de Europol en las capitales de los Estados miembro. Se trata de una red única de 145 oficiales que desempeñan un papel importante en las actividades diarias de seguridad al facilitar el intercambio de información, así como el apoyo y coordinación para las investigaciones en curso.

Europol también alberga a oficiales de 10 países no comunitarios y organizaciones que trabajan junto a Europol sobre las bases de los acuerdos de cooperación <sup>2</sup>.

Esta red está respaldada por canales de seguridad de comunicación proporcionados por Europol. Además, Europol tiene dos oficiales de enlace adjuntos en Washington y uno en la sede de Interpol en Lyon, Francia.

#### UNIDADES NACIONALES DE EUROPOL

Cada Estado miembro tiene una unidad nacional de Europol designada que sirve como órgano de enlace entre Europol y las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE. Los

2. Albania, Australia, Canadá, Colombia, Croacia, Islandia, Noruega, Suiza, Interpol y los siguientes organismos encargados de hacer cumplir la ley en Estados Unidos: Oficina de alcohol, tabaco, armas de fuego y explosivos; Dirección de lucha contra la droga; Servicios secretos; Oficina Federal de Investigaciones; Inmigración y aplicación de aduanas y Servicio de impuestos internos.

jefes de las unidades nacionales de Europol se reúnen periódicamente para ayudar a Europol en los asuntos operacionales. También se reúnen por iniciativa propia o a petición de la Junta de administración o del Director de Europol. Cada unidad nacional tiene al menos un oficial de enlace con Europol, que está alojado en nuestra sede en La Haya en su propia oficina de enlace. Representan los intereses de su unidad nacional de acuerdo con la legislación nacional del Estado miembro de origen.

#### INFRAESTRUCTURA DE COMUNICACIÓN SEGURA

Para apoyar sus operaciones y ofrecer una creciente gama de servicios operacionales y estratégicos a los Estados miembros, países no comunitarios y a los terceros, Europol mantiene constantemente y desarrolla una infraestructura de telecomunicaciones técnicamente avanzada, fiable, eficiente y segura.

La columna vertebral de la infraestructura de Europol es su red de seguridad, que conecta organismos encargados de hacer cumplir la ley en todos los Estados miembros y un número creciente de países no comunitarios y de terceros con los que Europol tiene acuerdos de cooperación. A lo largo de 2011 se establecieron nuevas interconexiones de red de seguridad con Interpol, Colombia y Suiza.

La seguridad de la infraestructura de la red es de principal preocupación para Europol, dado que la seguridad es la base para mantener la confianza entre todas las partes que comparten información e inteligencia con y a través de Europol.

#### RED DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN SEGURA

La red de intercambio de información segura es una herramienta de última generación diseñada para permitir una comunicación rápida, segura y fácil de usar y el intercambio de información e inteligencia operacional y criminal entre Europol, los Estados miembros y terceros que tienen acuerdos de cooperación con Europol.

En el diseño y funcionamiento de esta red de intercambio se puso especial énfasis en la protección de datos y en la confidencialidad, y ello para cumplir con todos los requisitos legales. De igual

manera, la seguridad se presume vital y se han adoptado todas las medidas necesarias para asegurar el intercambio seguro de información limitada. Además, las mejores prácticas de intercambio de información en aplicación de la ley se han tenido en cuenta, tales como la fiabilidad y el manejo de códigos de evaluación que especifican las condiciones para el uso.

En 2011, la red de intercambio se extendió a los siguientes socios de cooperación con un acuerdo operacional: Australia, Croacia, Islandia y Noruega.

La red de intercambio también se ajustó para que pudiera extenderse a socios de cooperación con acuerdos estratégicos como Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Turquía.

Los preparativos se hicieron para extender el acceso a la red de intercambio en 2012 a estos países incluyendo formación y extensiones de red de seguridad. Los preparativos también están en curso para unir a Suiza en 2012.

Además, se está trabajando para unir la red de intercambio directamente con el sistema nacional de gestión de casos, permitiendo a la policía usar un sistema para ambos casos nacionales y los que requieran una comunicación internacional.

## SISTEMA DE INFORMACIÓN DE EUROPOL

El objetivo primordial de este sistema es ser el referente en caso de delitos, sospechosos involucrados y otro tipo de datos relacionados que pueden ayudar a los Estados miembro, Europol y sus socios cooperantes en la lucha contra el crimen organizado, terrorismo y otras formas del crimen graves.

Alemania es el país que más datos aporta a este sistema, seguida de Francia, Bélgica, la propia Europol en nombre de terceros, y España. Es importante resaltar que la mayoría de los datos de este sistema se obtienen por medio de sistemas de carga de datos automatizados. En 2011 se cambió el enfoque de la recopilación de los datos aportados por los Estados miembros para centrarse más en propósitos que pueden ser relacionados entre sí, como personas, medios de comunicación o de transporte. Este cambio se reflejó en los informes de calidad de actualización de datos y mejoró la calidad global del contenido del sistema. Un ejemplo de ello sería la gran cantidad de datos aportados por Reino Unido en

2011, que dio como resultado un número de éxitos relativamente alto (un éxito por cada 200 propósitos).

En 2011 se desarrolló una nueva versión de este sistema de información. La característica más importante es la posibilidad de búsqueda de propósitos/no-propósitos, y es la primera vez que se garantiza el acceso al mismo a oficiales de policía de primera línea.

Además, el progreso se llevó a cabo para respaldar la puesta en práctica de los sistemas de carga de datos automáticos de los Estados miembros. En 2011, Lituania fue la primera en hacerlo, aumentando a 13 el número total de Estados miembros que ahora tienen capacidad para cargar automáticamente datos al sistema de Europol. Otros países están trabajando para llevar a la práctica este mecanismo.

También se consiguió una mejora significativa desde el punto de vista de la interoperabilidad de los sistemas de gestión de la información común. En octubre de 2011 nace el administrador de enlaces de Europol. Dentro de los límites del marco jurídico de Europol este administrador permite la comprobación automatizada de ficheros de análisis, almacenamiento 10.4, el sistema de información de Europol y la solución de las entidades de riesgo mejorado. Este último consiste en un almacenamiento que contiene datos de código abierto comprados por Europol a un proveedor de inteligencia comercial. En comparación con el acuerdo comprobado anteriormente, el administrador de enlaces de Europol amplía el ámbito de las fuentes de datos, mejora la flexibilidad y la facilidad de uso y soluciona varios problemas de protección de datos importantes.

## ANÁLISIS OPERACIONAL

El análisis es la piedra angular de todas las modernas actividades de lucha contra la delincuencia basada en el análisis de información y es crucial para todas las actividades de Europol. Nuestras capacidades analíticas se basan en una tecnología avanzada ajustada a las necesidades de cumplimiento de la ley. Los analistas que trabajan en Europol utilizan las últimas metodologías y técnicas para identificar los enlaces que faltan en las investigaciones transfronterizas de la UE. Trabajan con archivos

de análisis del trabajo que se centran en el tema para proporcionar información para las operaciones en curso en los Estados miembro de la UE. Esta información puede hacer que se logre un adelanto en muchas investigaciones internacionales.

El *Sistema de Análisis* de Europol es el sistema de información operacional que almacena datos aportados por los interesados de Europol.

Los distintos componentes del sistema de análisis ofrecen los siguientes beneficios:

- Centralización y gestión de la información.

- Soluciones a análisis de textos personalizadas.

- Capacidades analíticas a través de una amplia gama de herramientas de análisis.

Los sistemas de Europol están interconectados, lo que significa que toda la información insertada en el sistema también puede ser identificada en los demás.

Europol evalúa continuamente sus capacidades analíticas y la tecnología para que sus analistas tengan el mejor apoyo técnico posible para su trabajo. Para ello y tras una evaluación exhaustiva del sistema actual, Europol ha decidido apostar por una nueva plataforma para su sistema de análisis.

La nueva plataforma proporcionará una considerable capacidad de almacenamiento de información para cualquier tipo de datos, reemplazando el sistema de gestión de documentos operacionales y las bases de datos iBase. Esto permitirá que los datos se analicen con técnicas de última generación. El ciclo completo de inteligencia está respaldado por el soporte de flujo de trabajo automatizado y el sistema será capaz de integrarse con soluciones de inteligencia empresarial para una cobertura avanzada.

## ANÁLISIS ESTRATÉGICO

El análisis estratégico es otro de los aspectos importantes de las actividades analíticas de Europol. Gracias a los productos de análisis estratégico, como son los acuerdos para la evaluación de las amenazas de la delincuencia organizada en la UE, Rusia, África Occidental y el informe sobre la situación del terrorismo y tendencias de la UE, se da más apoyo a los responsables de identificar

las prioridades específicas en la compleja área de la delincuencia organizada y el terrorismo. Basándose en las directrices políticas, los funcionarios encargados de la seguridad pueden adaptar para ello su labor operacional a nivel nacional, regional y local. También pueden utilizar los mecanismos existentes de cooperación regional apoyados por Europol, como el grupo de acción del mar Báltico.

En virtud del Tratado de Lisboa, la importancia de las evaluaciones completas de amenazas está aumentando constantemente, logrando así que Europol sea un contribuyente importante en el proceso de formulación de políticas.

#### ACUERDO PARA LA EVALUACIÓN DE LAS AMENAZAS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UE

Se trata del documento de análisis estratégico más importante realizado por Europol. Es el documento en el que el consejo de UE basa sus prioridades y recomendaciones para la lucha contra el crimen organizado en Europa. Redactado de conformidad con principios policiales de lucha contra la delincuencia, este acuerdo es considerado como un proyecto pionero y en su corta vida (desde 2006) ha introducido conceptos innovadores, tales como los centros penales y la tipología de grupos de crimen organizado, que han sido aceptados y acogidos a nivel político, legal y académico. En 2013 este acuerdo será reemplazado por una publicación mejorada: el acuerdo para la evaluación de la delincuencia organizada y grave.

#### INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DEL TERRORISMO EN LA UE Y TENDENCIAS

En 2011, Europol elaboró su quinto informe anual sobre la situación del terrorismo en la UE y sus tendencias. Desde 2007, éste ha ido informando al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el fenómeno del terrorismo en la UE desde una perspectiva del cumplimiento de la ley.

Se trata de un documento no confidencial basado en información proporcionada por la UE y terceros países, y organizaciones asociadas como Eurojust, el Centro de Situación de la UE e Interpol.

## CENTRO PARA EXPERTOS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY

El informe de 2011 mostró una disminución constante del número de ataques relacionados con el terrorismo en la UE, pero advirtió que la amenaza del terrorismo sigue siendo elevada en la UE y se está diversificando en alcance e impacto. Ese informe también detalla cómo está aumentando la cooperación internacional entre terroristas y grupos extremistas dentro y fuera de la UE. Además, informa de que un espectro de actores diverso supone un riesgo, desde grupos terroristas organizados hasta individuos radicalistas, como se demostró en los ataques en Suecia en 2010 y el de 2011 en Noruega.

Con el fin de fortalecer su posición como plataforma para áreas especializadas y facilitar el intercambio de conocimientos y comunicación entre diferentes comunidades de expertos, Europol ha desarrollado la *Plataforma para expertos*. Su finalidad es ser un entorno seguro para especialistas de diversas áreas de aplicación de la ley, que les permitirá compartir, dentro de sus respectivas comunidades, conocimientos, mejores prácticas y datos no personales sobre la delincuencia. Ha sido desarrollada no sólo para la publicación de documentos, sino también para alentar a los usuarios a trabajar juntos online gracias a una serie de herramientas de colaboración.

## EUROPOL COMO APOYO ESPECÍFICO DE LA LUCHA CONTRA EL (BIO) TERRORISMO. ACTIVIDADES DE EUROPOL EN EL ÁREA DE SEGURIDAD QUÍMICA, BIOLÓGICA, RADIOLÓGICA Y NUCLEAR (QBRN)

Pensado para un acercamiento a la amenaza, EUROPOL dirige diferentes actividades encaminadas a ayudar a los Estados miembros en el desarrollo de su capacidad para prevenir y responder a los incidentes QBRN.

Europol también estuvo involucrada en las negociaciones para elaborar el Plan de acción QBRN de la UE, y también es responsable y parte en la ejecución de varias acciones dentro de dicho Plan de acción:

1. Puesta en marcha en octubre de 2010 y mantenimiento del sistema europeo de datos sobre artefactos explosivos. Éste es un sistema dual [para explosivos y el plan de acción de seguridad

QBRN de la UE] disponible para todos los estados miembro de la UE, que incluye dos potentes bases de datos: una para explosivos y otra para el QBRN. También tiene otras características muy útiles, como bibliotecas especializadas y foros de discusión donde los expertos pueden compartir inteligencia técnica, experiencias y mejores prácticas. Hasta la fecha, 25 estados miembros de la UE y Noruega están conectados a él, con más de 600 usuarios individuales (expertos) de más de 50 autoridades competentes diferentes. Este es el único sistema de su tipo, proporcionando un acceso fácil, seguro y directo a los explosivos y a la información e inteligencia QBRN.

2. Establecer el grupo de trabajo de QBRN dentro de una red europea de desactivación de explosivos para facilitar el intercambio de información y experiencia entre unidades QBRN especializadas, organizando ejercicios conjuntos de capacitación y actualizando los últimos acontecimientos. Se organizan reuniones de esta red dos veces al año. La primera conferencia QBRN/red europea de desactivación de explosivos se celebró durante la presidencia danesa en mayo de 2012.

3. Creación y participación en el sistema de alerta anticipada para los incidentes relacionados con explosivos, QBRN y armas de fuego cuando se sospecha que existe participación terrorista o no se descarta. Este mecanismo proporciona una notificación anticipada de incidentes, como desapariciones forzadas, pérdidas, recuperación o robos de los materiales o bienes mencionados.

4. Proyecto «Rutherford»: consiste en un proyecto conjunto de EUROPOL e INTERPOL cuyo resultado es una evaluación analítica regular de la criminalidad nuclear y radiológica en la UE (robos, pérdidas, intentos de ventas, contrabando, desactivación ilegal y terrorismo). Se basa en datos de incidentes de EUROPOL y los Estados miembro de INTERPOL, tráfico ilícito de datos del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) e información de código abierto. El primer informe de la situación del proyecto «Rutherford» fue publicado el 20 de enero de 2012.

#### RED EUROPEA DE DESACTIVACIÓN DE EXPLOSIVOS

Configurado para que los expertos intercambien conocimientos acerca de la eliminación de materiales explosivos, la red

contribuye a identificar las mejores prácticas y trabaja en la colaboración entre los estados miembro de la UE y terceros. También actualiza las unidades de eliminación de artefactos explosivos con los últimos acontecimientos relevantes. Tienen acceso a la misma la policía, gobierno y unidades militares que se ocupan de los explosivos. La capacitación sobre la eliminación de artefactos explosivos se llevó a cabo dos veces en el año 2011.

#### SISTEMA EUROPEO DE DATOS SOBRE ARTEFACTOS EXPLOSIVOS

Este sistema proporciona una plataforma para el intercambio de información oportuna y relevante e inteligencia sobre explosivos, dispositivos incendiarios y artefactos, así como materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN). El sistema europeo de datos sobre artefactos explosivos también comprende bases de datos de incidentes para explosivos y QBRN, así como bibliotecas y foros de expertos. El proyecto se financia por la Comisión europea.

#### SISTEMA EUROPEO DE DATOS SOBRE ARTEFACTOS EXPLOSIVOS

Tiempo atrás, expertos encargados de hacer cumplir la legislación europea que trataban incidentes relacionados con explosivos no tenían una base de datos común. El sistema europeo de datos sobre artefactos explosivos ha llenado ese vacío y les permite compartir información e inteligencia para la investigación.

#### ¿POR QUÉ ESTE SISTEMA?

Este sistema de datos se considera necesario por los expertos en explosivos de la UE. Siempre que se produce un incidente relacionado con la desactivación de explosivos QBRN, las unidades especializadas inician el largo proceso de recopilación de la información técnica necesaria sobre ese incidente (como el tipo de explosivos utilizado). Este proceso garantiza un análisis sistemático de los incidentes terroristas pertinentes y contribuye al desarrollo de medidas preventivas. En las mejores circunstancias es posible acceder a dicha información, pero principalmente en una base no oficial y desde una fuente que no es totalmente fiable. Esta práctica requiere mucho tiempo, esfuerzo e investigación.

## ¿QUÉ HACE ESTE SISTEMA?

Se trata de un sistema dual que incluye dos potentes bases de datos: la primera es una base de datos para los incidentes relacionados con los explosivos, y el segundo cubre incidentes QBRN. Además, el sistema proporciona bibliotecas específicas en las que el experto puede subir y acceder a documentos con los formatos más usados. El sistema de datos sobre artefactos explosivos también sirve como un foro para expertos, lo que les permite interactuar directamente en tiempo real, formular preguntas, compartir ideas y cualesquiera otras cuestiones con sus homólogos de los Estados miembro. En un futuro próximo Europol dará a los terceros acceso directo a este sistema por medio de un acuerdo de cooperación.

## ¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS Y EL VALOR AÑADIDO DEL SISTEMA?

*Es único:* ninguna otra tecnología de la información sobre explosivos e incidentes QBRN ha sido facilitada directamente y por diferentes autoridades de la UE en 27 países.

*Dirigido a un amplio público y con acceso directo:* el acceso al sistema es directo no sólo para la policía sino para todos aquellos considerados autoridades competentes en sus respectivas unidades nacionales de Europol. Incluye también técnicos especialistas en bombas de las unidades militares, entre otros.

*Múltiples capacidades:* los usuarios son capaces de cargar archivos directamente a las bibliotecas, foros y cargar incidentes a la base de datos.

*Multilingüe:* el sistema trabaja con 22 idiomas y 3 alfabetos distintos.

*Poderosos buscadores:* uno es capaz de realizar diferentes tipos de búsqueda en todo el sistema o en determinadas partes del mismo, incluyendo palabras clave traducidas a todos los idiomas y alfabetos.

*Información oficial y fiable procedente de fuentes oficiales e igualmente fiables:* el sistema contiene principalmente contribuciones oficiales de fuentes como los Centros Nacionales de Datos sobre explosivos y otras autoridades gubernamentales.

*Autorizado para almacenar información clasificada:* limitado hasta la UE.

*Cumple con el Plan de Acción de la UE:* con el desarrollo y la ejecución del proyecto de este sistema, Europol ha completado su tarea como institución asignada por el Plan de Acción de la UE para el aumento de la seguridad de los explosivos.

¿CUÁLES SON LAS EXPECTATIVAS PARA EL SISTEMA?

El sistema se ha convertido en una realidad después de muchos intentos fallidos. Es un sistema que realmente marca la diferencia en los campos de desactivación de explosivos y QBRN, convirtiéndose potencialmente en una herramienta cotidiana para miles de expertos en explosivos, QBRN y en la lucha contra el terrorismo en toda la UE, así como ser un referente mundial en esos campos.

*Logo del sistema de datos sobre artefactos explosivos*



EL SISTEMA DE ALERTA ANTICIPADA DE LA UE

Desarrollado y desplegado a lo largo de 2009 y 2010, este sistema permite a las autoridades policiales de la UE compartir información sobre materiales no controlados (debido a robos, pérdidas, etc.) aptos para ser utilizados en atentados terroristas y que resulta aplicable a explosivos, armas y materiales QBRN.

Permite la interpretación homogénea de información sobre alertas y un seguimiento completo del ciclo de vida de las mismas desde su creación hasta su cierre. Se basa en el uso de un catálogo común, que garantiza la correcta interpretación de las alertas.

## OBJETIVOS DE ESTE SISTEMA

Este proyecto pretende mejorar la coordinación operativa entre los diferentes actores y, por lo tanto, la eficacia en la lucha contra el terrorismo, suponiendo que la coordinación e intercambio de información entre diferentes instituciones, autoridades policiales y de diferentes regiones y/o estados miembros de la UE, es un factor clave en el éxito de esta lucha.

Específicamente, el proyecto aborda la creación de un sistema de comunicación mediante la aplicación de una herramienta de software que permite una gestión adecuada de las alertas y advertencias asociada a la pérdida de control o el robo de armas, explosivos o materiales QBRN adecuados para llevar a cabo ataques en la UE.

El objetivo, en general, consiste en desplegar una comunicación completa y una red de administración de alertas sobre los 27 Estados miembro, además de Europol, en consonancia con lo que está previsto en los planes de acción de la UE sobre la seguridad de los explosivos y materiales QBRN.

## CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

Disponibilidad 24/7.

Confidencialidad de los datos

El proyecto es más representativo de una aproximación horizontal por luchar contra el crimen y proporcionar información para contactar rápidamente con las autoridades policiales pertinentes de la UE, con un sistema de comunicaciones que promueve la colaboración en tiempo real entre las autoridades policiales en un ámbito tan crítico, así como el seguimiento de la falta de equipos susceptibles de ser utilizados por los terroristas.

## DIMENSIÓN EUROPEA E IMPACTO GEOGRÁFICO

Este sistema también puede interoperar con terceros países si lo desean.

El sistema pretende:

Aumentar la seguridad y las capacidades de concienciación en la UE

Expandir los mecanismos de intercambio de información, permitiendo una mejora significativa en la coordinación entre las autoridades policiales de la UE y en los procesos de difusión.

A largo plazo, el sistema permitirá:

Procedimientos de despliegue amistosos y robustos, permitiendo que el sistema de alerta anticipada se difunda por los Estados miembro de la UE

La interoperabilidad con terceros países.

Este proyecto está promovido por el Plan de Acción QBRN de la UE, cuyo objetivo es reforzar la seguridad de la red QBRN en la UE. Posteriormente, también complementará los proyectos y actividades que se desarrollarán tras las intenciones del Plan de Acción QBRN.

Este proyecto aborda la aplicación de una acción clave (H. 54) del Plan QBRN de la UE, conduciendo a la mejora de las capacidades de los Estados miembro y las organizaciones internacionales más relevantes para preparar, detectar y responder frente a los incidentes QBRN.

*Logo del sistema de alerta anticipada*





# USO DE NUEVAS ARMAS BIOLÓGICAS EN TIEMPO DE GUERRA: SITUACIÓN AL RESPECTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

M.<sup>a</sup> JOSÉ D´APRILE

*Consultora jurídica internacional*

Los acontecimientos de inicio al siglo XXI proponen múltiples reflexiones en el ámbito del desarrollo del derecho internacional. No sólo hubo los ataques del 11 septiembre 2001 en los Estados Unidos, el estallido de varias guerras o continuación de otras, el envío de ántrax, el uso de agentes químicos como el fósforo blanco como arma por Israel<sup>1</sup> o de cierto gas por Rusia<sup>2</sup>, pero también hubo los brotes de las gripes aviar y porcina<sup>3</sup>, y por cierto se habló muy de reciente de científicos que trabajan actualmente con éxito sobre pandemias antiguas como la gripe española<sup>4</sup> o la peste bubónica<sup>5</sup>.

El desarrollo y uso de nuevas tecnologías elaboradas por la ciencia son ya desde hace tiempo una preocupación para la comunidad internacional. En este contexto se va a celebrar la séptima conferencia de revisión de la Convención sobre la prohibición del

1. Véase Artículo publicado en el periódico francés *Le Monde*, «Israël reconnaît avoir utilisé des obus au phosphore contre le Hezbollah au Liban» [archive], *Le Monde*, 25 octubre 2006.

2. Véase Artículo sobre Gas tóxico lanzado en el teatro de Moscú durante el asalto de las fuerzas rusas, <http://www.elmundo.es/elmundo/2002/10/26/internacional/1035591266.html>

3. Cuyo apelativo exacto sería la «gripe A (H1N1) de 2009».

4. Véase [http://www.jle.com/fr/revues/bio\\_rech/vir/e-docs/00/03/F8/10/article.phtml](http://www.jle.com/fr/revues/bio_rech/vir/e-docs/00/03/F8/10/article.phtml)

5. Véase noticias sobre bacteria de la peste bubónica reconstituida, <http://www.larecherche.fr/content/actualite-archeologie/article?id=30750>

desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (CABT) de 1972.

Cabe destacar en particular la importancia del uso de descubrimientos en materia de ciencia biológica como medio o método de guerra —o sea descubrimientos o innovaciones en biología utilizados como armas o como técnicas de hacer la guerra.

De ahí la importancia del presupuesto de incluir en el seminario sobre bioseguridad junto a los temas de derechos humanos el muy específico tema del Derecho Internacional Humanitario o mejor dicho el derecho de la guerra.

#### EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Aunque complementario, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un cuerpo normativo distinto del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

La peculiaridad del Derecho Internacional Humanitario reside en su plena y total aplicabilidad a las situaciones de guerra. Situaciones de guerra en las cuales los derechos humanos serán también aplicables aunque, a diferencia del Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos podrán ser aplicados con limitaciones puesto que los Estados están habilitados a suspender ciertos derechos humanos cuando se enfrenten a situaciones de emergencia. Por el contrario el Derecho Internacional Humanitario no es aplicable en tiempo de normalidad —o sea en tiempo de paz— en donde los derechos humanos son plenamente aplicables.

El Derecho Internacional Humanitario se aplica sólo y únicamente en tiempo de guerra. Por eso suele también llamarse «derecho de la guerra». En su acepción más moderna se suele hablar de derecho de los conflictos armados<sup>6</sup>.

6. Aunque el DIH regule la protección de las personas y la conducción de las hostilidades no determina la licitud del recurso a la fuerza armada o sea el derecho a la guerra, el *Jus ad bellum*. Éste deriva principalmente de la Carta de las Naciones Unidas y no del DIH, en su acepción latina *Jus in bello*.

Los fundamentos del DIH se encuentran en los Convenios de Ginebra<sup>7</sup> y sus Protocolos adicionales. En ellos se regulan en gran medida la protección de la vida, de la salud y de la dignidad de las personas en caso de guerra, así como se regulan los medios y métodos de hacer la guerra<sup>8</sup> que por cierto no son ilimitados. Por eso el DIH establece límites a la violencia armada a fin de prevenir, o al menos reducir los sufrimientos causados por la guerra. El derecho de elección de medios y métodos de guerra está limitado por numerosas normas fundamentales del DIH relativa a la conducción de las hostilidades<sup>9</sup> así como por otros tratados que prohíben o restringen el empleo de armas específicas, como por ejemplo las armas biológicas o químicas, las armas láser cegadoras, las minas antipersonales.

7. Los cuatro Convenios de Ginebra (CG) y sus Protocolos adicionales (PA) son los tratados internacionales que contienen las principales normas destinadas a imponer límites aunque en tiempo de guerra y a mantener humanidad en ella. Los Cuatro Convenios de Ginebra del 1949 son: El I Convenio de Ginebra protege, durante la guerra, a los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. El II Convenio de Ginebra protege, durante la guerra, a los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. El III Convenio de Ginebra se aplica a los prisioneros de guerra. El IV Convenio de Ginebra protege a las personas civiles, incluso en los territorios ocupados. Los tres Protocolos adicionales de 1977 a los cuatro Convenios de Ginebra son: El Protocolo I refuerza la protección que se confiere a las víctimas de los conflictos internacionales. El Protocolo adicional II refuerza la protección que se confiere a las víctimas en los conflictos no internacionales. Ambos fijan límites a la forma en que se libran las guerras. El Protocolo II es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente a las situaciones de conflicto armado no internacional. El Protocolo adicional III del 2005 que establece un emblema adicional, el cristal rojo, que tiene el mismo estatuto internacional que los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja.

8. Los términos «medios y métodos de guerra» designan las herramientas de la guerra y la manera en que son y pueden ser utilizadas. Los artículos 35, art. 51 y art. 55 se refieren a «métodos y medios de guerra»; el art. 57, «medios y métodos de ataque»; el art. 36, «arma, medio o método de guerra».

9. El PA (I) contiene normas fundamentales relativas a la protección de los civiles contra los efectos de las hostilidades e impone límites al empleo de armas, medios y métodos de guerra.

Además hay que precisar que en conformidad con el DIH, se distinguen las situaciones de conflicto armado internacional<sup>10</sup> en las cuales se enfrentan mínimo dos Estados. Mientras en los conflictos armados sin carácter internacional se enfrentan, en el territorio de un mismo Estado, las fuerzas armadas del Estado y grupos armados disidentes o grupos armados entre sí. En caso de conflicto armado internacional, se aplican los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo adicional I de 1977. En caso de conflicto armado sin carácter internacional, se aplica por lo mínimo el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional II de 1977. Además muchas de las normas fundamentales específicas relativas a los medios y métodos de guerra de carácter consuetudinario serán aplicables.

Cabe precisar que el DIH será aplicable únicamente en situaciones de conflicto armado y no en situaciones de tensión o disturbios interiores.

#### PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS BIOLÓGICAS EN TIEMPO DE GUERRA

La prohibición de cierto tipo de armas precede la adopción de la CABT del 1972, pues la práctica de limitar el uso de cierto tipo de armas es antigua como la práctica de la guerra misma.

En tal perspectiva histórica, cabe destacar la prohibición del empleo de venenos ya en las antiguas normas consuetudinarias de guerra<sup>11</sup>. Tras la Primera Guerra Mundial fue adoptado el Protocolo de Ginebra sobre la prohibición del uso en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos del 1925. Este protocolo fue fundamental para el DIH y la moderna prohibición de tales armas. La adopción de la CABT en 1972 reforzó la prohibición vigente proscribiendo asimismo el desarrollo, la producción y el almacenamiento de esas armas. La CABT también prohíbe la adquisición, la retención la transferencia de tales armas además de exigir su destrucción.

10. En el texto se hablará a menudo de «conflicto armado» en vez de «guerra».

11. Cabe destacar la antigua prohibición de las saetas como de las balas venenosas.

Los artículos 35 y 36 del Protocolo adicional I de 1977 fueron una piedra más en la limitación de la elección de los medios y métodos de guerra — de armas preexistentes y de nuevas armas— y son todavía hoy una piedra cardinal para el examen de armas nuevas y nuevas tecnologías<sup>12</sup>.

El estudio del derecho internacional humanitario consuetudinario estableció también que «El uso de armas biológicas está prohibido»<sup>13</sup>, tal prohibición es formulada en su Regla 73.

En caso de conflicto armado cabe destacar que la prohibición vigente es absoluta y concierne todos los agentes biológicos (y químicos) se califiquen estos de «letales» o «no letales».

## PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y CONDUCCIÓN DE LAS HOSTILIDADES

### *Protección de las personas*

El DIH protege la vida, la salud y la dignidad de las personas<sup>14</sup>. Los tres primeros Convenios de Ginebra del 1949 protegen específicamente las personas que ya no participan en las hostilidades, o sea los combatientes<sup>15</sup> heridos o enfermos, o naufragos así como los presos de guerra. El cuarto Convenio de Ginebra protege las personas que no toman parte en las hostilidades como son

12. Véase los Comentarios de los Protocolos adicionales de 8 junio 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Comité Internacional de la Cruz Roja —en particular párrafos 1475 y siguientes.

13. Customary International Humanitarian Law - Volume I: Rules- ICRC, Cambridge Press University -First published 2005.

14. El DIH también protege los bienes de carácter civil.

15. En conformidad con la terminología del DIH, se habla de «combatiente» únicamente en situación de conflicto armado internacional en relación con la figura del soldado que pertenece a las fuerzas armadas del país. En caso de conflicto armado no internacional, las fuerzas armadas de un Estado se enfrentan en su propio territorio contra elementos armados —como por ejemplo «guerrilleros» o fuerzas armadas de oposición o de liberalización u otros elementos que participan en las hostilidades. En este texto se utiliza el término «combatiente» en oposición a persona civil, sin distinción del carácter del conflicto armado.

los civiles. Los dos Protocolos adicionales del 1977 complementan la protección de los cuatro Convenios.

#### PRINCIPIO DE DISTINCIÓN<sup>16</sup>

El DIH también regula la conducción de las hostilidades. Una parte importante del DIH es la regulación relativa a la elección de las armas. En virtud del DIH, esa elección no es ilimitada<sup>17</sup>.

Unos de los principios cardinales de la conducción de las hostilidades es el principio de distinción: permite el respeto de la regla absoluta de la protección de las personas pues prohíbe el ataque a personas o bienes de carácter civil —así como por supuesto ataque a combatientes heridos, enfermos o presos o toda persona que ya no participe en las hostilidades. El principio de distinción abarca la prohibición de ataques indiscriminados, o sea el tipo de ataque que por su naturaleza o medio utilizado no garantiza el respeto del principio de distinción<sup>18</sup>.

Más allá de la prohibición contenida en el Protocolo del 1925 y de la CABT, este principio fundamental permite razonar acerca de la licitud de posibles usos de tecnología biológica en tiempo de conflicto armado. Cualquier arma puede y tiene que ser estudiada en función de los criterios del principio de distinción y de la prohibición de ataques indiscriminados que abarca. Si falla, tiene como tal que ser proscrita. Aunque se imagine un escenario «fantástico» en donde científicos elaborarían bacterias capaces de atacar a las personas activamente involucradas en el conflicto armado o sólo objetivos militares concretos sin alcanzar personas civiles o bienes a carácter civil<sup>19</sup> es difícil imaginar que logren

16. Véase Artículo 48 del Protocolo adicional del 1977.

17. Véase Artículo 36 del Protocolo adicional I del 1977.

18. La Corte Internacional de Justicia en su Opinión consultiva sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares del 8 de julio del 1996 dice «Los Estados nunca habrán de atacar a los civiles, y por consiguiente, jamás deberán emplear armas que no puedan distinguir objetivos civiles y objetivos militares». Véase <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>.

19. Véase Artículo 51 del Protocolo adicional I del 1977 para los criterios de los métodos o medios de combate de efectos indiscriminado.

respetar los demás principios de la conducción de las hostilidades. Más allá de tal escenario, en todos los casos los Estados deberán proceder al examen de la licitud según este principio antes de elegir un arma y decidir su uso.

#### PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD <sup>20</sup>

Otro principio fundamental de la conducción de las hostilidades —y como tal de la regulación relativa a la elección de las armas es el principio de proporcionalidad.

Cabe decir que el examen de cualquier arma bajo este principio es válido, entendido —en primer lugar— que el arma empleada es lícita: esto es, no está prohibida por ninguna otra norma o tratado de DIH. Como tal ha superado ya el examen del principio de distinción. En segundo lugar, el examen del principio de proporcionalidad es válido entendido que el blanco del ataque es un objetivo militar tal como lo define el DIH. La Regla 14 del derecho internacional humanitario consuetudinario indica que «Está prohibido el lanzamiento de un ataque cual se supone provocará víctimas civiles colaterales o daños colaterales a objetos de carácter civil, lo que sería excesivo frente a la ventaja militar directa anticipada» <sup>21</sup>. Se podría pensar en un ataque contra sólo objetivos militares pero aún queda la cuestión de la propagación natural de una bacteria hacia víctimas civiles u objetos y el precio que eso abarca no solo en la inmediata ventaja militar —sin hablar de potenciales consecuencias a largo plazo. La posibilidad del uso de armas biológicas agudiza el delicado balance entre ventaja militar y daños colaterales. Además de ser imprescindible tal balance no tendría demasiada probabilidad de resultar favorable al uso de armas biológicas.

20. Véase Artículo 57 del Protocolo Adicional del 1977.

21. Traducción libre de la autora. Véase: Rule 14. Proportionality in Attack. Rule 14. Launching an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated, is prohibited, op.cit.

## PROHIBICIÓN DE EMPLEAR ARMAS QUE CAUSEN SUFRIMIENTOS INNESARIOS O MALES SUPÉRFLUOS

La Declaración de San Petersburgo de 1898<sup>22</sup> establece el principio de que el único objetivo legítimo de la guerra es el debilitamiento de las fuerzas armadas o sea de poner *hors de combat* al enemigo y declara que «este objetivo sería sobrepasado por el empleo de armas que agravarían inútilmente los sufrimientos de los hombres puestos fuera de combate (...), o harían su muerte inevitable. Se afirma asimismo que el empleo (...) de tales armas sería contrario a la leyes de humanidad y se prohíbe específicamente el empleo de (...)»<sup>23</sup>.

En conformidad a este principio de humanidad se han prohibido determinadas armas pues de su uso resultaban grandes sufrimientos para los soldados combatientes que ninguna ventaja militar lo podía justificar. A tal propósito cabe especificar que no es el carácter letal o no letal del método o del medio de hacer la guerra que sólo compone tal principio de humanidad.

Por ejemplo, en el 1998 con la adopción del Protocolo IV de la Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales fueron prohibidas las armas láser cegadoras. La prohibición de estas armas por el derecho internacional fue un evento bastante extraordinario pues fueron prohibidas por la aversión profunda que suscitaron hacia el sufrimiento inhumano e innecesario que hubiesen causado —además de ser irremediable.

La reacción de la comunidad internacional al prohibir las armas láser cegadoras fue también extraordinaria pues adoptó el Protocolo IV aún antes que fueran producidas tales armas —y por

22. Declaración de San Petersburgo de 1868 con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra ( en adelante «Declaración de San Petersburgo»).

23. La Declaración de San Petersburgo se origina en el reconocimiento por parte del Zar de Rusia del peligro que implicaría el uso de proyectiles explosivos para sus tropas. Esos proyectiles habían sido desarrollados en 1863 para que explotaran al contacto con una superficie dura. En 1867 fueron modificados para que explotaran al contacto con una superficie blanda como el cuerpo humano. En 1868 o sea al año siguiente fue adoptada la Declaración de San Petersburgo.

cierto antes de que fueran utilizadas en el campo de batalla. Esta fue la segunda vez en la historia moderna de la humanidad que los Estados prohibieron una nueva tecnología que pudiera ser utilizada con fin bélico después de la reacción del Zar de Rusia en el siglo XIX.

Aunque sea, por cierto, posible argüir que la prohibición de emplear armas que causan sufrimientos innecesarios tiene que ser sopesada con el examen de la ventaja militar, es decir: cuánto mayor sea la ventaja militar mayor tendría que ser la aceptación del nivel de sufrimiento de los combatientes y hay un límite intrínseco propio al DIH y a la comunidad humana más allá del cual ninguna ventaja militar justifica sufrimientos «inhumanos».

También en conformidad con lo establecido por la Declaración de San Petersburgo «las armas que harían su muerte inevitable (...) Se afirma asimismo que le empleo (...) de tales armas sería contrario a la leyes de humanidad y se prohíbe específicamente el empleo de (...) las armas que causan una muerte inevitable son excesivas con relación a las necesidades de la guerra».

Por lo tanto, las nuevas tecnologías (biológicas u otras) que permitieran lanzar ataques con el fin seguro de provocar la muerte en el combate no son compatibles con los límites intrínsecos que el DIH pone a la guerra.

#### PROHIBICIÓN DEL EMPLEO DEL VENENO

La prohibición del empleo del veneno<sup>24</sup> es antigua y es aceptado que incluye las flechas y las balas envenenadas<sup>25</sup>. Es decir que el vector de «propagación», de «lanzamiento» en sí no es el elemento de única determinación y examen. Consta que si nuevas tecnologías serían capaces de envenenar —«sin herir», según una lógica militar, terminología estricta del debilitamiento de la fuerza adversa, serán de todas maneras prohibidas.

24. Véase también «El Convenio de Bruselas del 1874 prohíbe la utilización de veneno o de armas envenenadas y el empleo de armas, proyectiles o material destinados a causar un sufrimiento innecesario».

25. Véase también El Acuerdo de Estrasburgo del 1675 — Primer acuerdo internacional por el que se restringe el empleo de armas químicas, en este caso, balas tóxicas (subrayado por la autora).

La Regla 72 del derecho internacional humanitario consuetudinario confirma la «Prohibición del uso del veneno o de armas envenenadas»<sup>26</sup>.

Es decir que la propagación de toxinas, o el empleo de sustancias biológicas «venenosas» cuyo efecto principal se sume a envenenamiento, tal innovación bélica sería también contraria al DIH<sup>27</sup>. Se llega a una conclusión, o sea, por el tipo de empleo por una nueva tecnología como por los efectos de envenenamiento que surge por el mismo tipo de empleo, estarían prohibidos.

#### CLÁUSULA DE MARTENS

El segundo párrafo del artículo primero del Protocolo adicional I de 1977 establece que «En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública». Esta misma cláusula se encuentra en el preámbulo del Protocolo adicional II y ya estaba incluida en su origen en el preámbulo de los IV Convenios de La Haya de 1899 y 1907.

En virtud de la Cláusula de Martens, las Partes en conflicto están sí libres de elegir los medios y métodos de guerra pero tal libertad de elección será limitada y no será total, pues se ejerce bajo autoridad del derecho consuetudinario, de los principios de humanidad y los dictados de la conciencia pública.

Es más pues se considera que las costumbres establecidas, las normas de humanidad y los dictámenes de la conciencia pública están «ahorra tan profundamente arraigados en la existencia de la

26. Véase la Regla 72 del derecho internacional humanitario consuetudinario «El uso de veneno o de armas envenenadas es prohibido».

27. El Protocolo de 1925 incluyó dos precedentes Declaraciones. Una de las cuales resulta de la Conferencia de la Haya de 1899 en donde se expresa en una de sus cláusulas que los Estados firmantes se comprometen en no usar proyectiles cuyo único objetivo sea la de liberar gases asfixiantes o venenosos.

humanidad que se han transformado en normas particularmente esenciales del derecho internacional general»<sup>28</sup>.

Toda arma, todo nuevo medio y método de guerra, pueden ser examinados sobre la base de los criterios de la Cláusula de Martens y según los riesgos, sufrimientos innecesarios que implicarían hagan que se prohíba de por sí su uso —aunque no esté vigente una prohibición específica del DIH.

#### EXAMEN DE LA LICITUD DE NUEVAS ARMAS

La Declaración de San Petersburgo ya anticipaba la necesidad de interrogarse sobre el uso de los avances de la ciencia en tiempo de guerra y declaraba en su último párrafo «Las Partes contratantes o las que se hayan unido se reservan la facultad de ponerse de acuerdo ulteriormente cada vez que sea formulada una proposición precisa con vistas a los perfeccionamientos que puedan producirse, que la ciencia pudiera introducir en el armamento de las tropas, con el objeto de mantener los principios que han sido establecidos y conciliar las necesidades de la guerra con las leyes de la humanidad».

La Declaración de San Petersburgo es precursora del artículo 36 del Protocolo adicional I de 1977 cual establece que cada Estado debe determinar si el empleo de las armas, los medios o los métodos de guerra nuevos que desarrolle, adquiera, o adopte estaría prohibido por las normas convencionales y/o consuetudinarias del DIH.

Es decir, que todo Estado debe proceder al examen de toda nueva tecnología que entienda emplear como arma, medio o método de guerra según las reglas de la conducción de las hostilidades, las normas destinadas a proteger la población civil de los efectos de la guerra y a los combatientes de los sufrimientos innecesarios y lógicamente según sus obligaciones internacionales basadas en el derecho internacional general<sup>29</sup>.

28. Op. cit. Opinión Corte Internacional de Justicia.

29. Por ejemplo: el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho del medio ambiente

En virtud del principio *pacta sunt servanda*, los Estados tienen que cumplir con las obligaciones contraídas por la firma y ratificación de tratados internacionales. Por tal, los Estados deben promulgar legislación interna y adoptar medidas prácticas a fin de que las normas cobren pleno efecto.

Por una parte, los Estados tienen que hacer efectivo los tratados sobre armas promulgando medidas específicas para prohibir el desarrollo, la producción, el almacenamiento o la transferencia de ciertas armas.

Por otra parte, los Estados también deben instaurar un mecanismo de examen de la licitud de las nuevas armas, así como adoptar medidas más prácticas, como integrar el DIH en el entrenamiento y los manuales militares. Además del artículo 36 del Protocolo adicional I, el artículo 82 del mismo protocolo exige que, en todo tiempo, «se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de la enseñanza que deba darse al respecto a las fuerzas armadas».

Es decir la importancia de evaluar la licitud de las nuevas armas que van desarrollándose además de respetar las restricciones preexistentes en cuanto a las armas y los medios y métodos de guerra que se pueden elegir.

## CONCLUSIÓN

Los avances de la ciencia y de la tecnología alimentan miedos e incertidumbre acerca las nuevas armas, medios y métodos de guerra que van desarrollándose. Esto porque a menudo se desconocen las consecuencias de su empleo en particular por la falta de transparencia acerca de los efectos de ciertas nuevas armas. También surge a menudo el miedo que las restricciones impuestas por los tratados se vean socavadas con el pretexto de su inadecuación con el adelanto de la ciencia.

Sin embargo incertidumbres y falta de transparencia no incapacitan Estados, comunidad científica y civil, juristas de proceder al examen de la licitud de las nuevas armas según el principio consagrado en el artículo 36 del Protocolo adicional y verificar si su empleo será compatible con el derecho humanitario internacional.

La difusión de los principios fundamentales del derecho internacional humanitario, y en particular el respecto imprescindible de los principios de humanidad, son herramientas jurídicas cardinales para limitar el costo humano de la guerra y así prohibir esas armas que se consideren inherentemente indiscriminadas o que causan sufrimientos innecesarios.

El marco jurídico para limitar los efectos barbáricos e inhumanos de la guerra y de nuevas tecnologías existe. El tercer seminario internacional sobre bioseguridad organizado bajo el impulso de la Profesora María Ángeles Cuadrado Ruiz forma parte de esa cultura de responsabilidad que permite y permitirá luchar contra la propagación y el empleo de nuevas armas biológicas gracias a la sensibilización de las nuevas generaciones de juristas, de científicos y de militares.

La guerra también tiene límites.



## OTAN Y UE ANTE LA AMENAZA NBQ

JUAN CASIANO IRIZAR SIGÜENZA

*Teniente Coronel. Programa BIODÉP  
MADOC. Ministerio de Defensa de España*

La OTAN ha estado liderando durante mucho tiempo las Operaciones Multinacionales en diferentes Teatros de Operaciones. Asegurar la interoperabilidad de los países de la Alianza es prioritario para poder desarrollar la misión con las mayores garantías de éxito.

Recientemente se ha elaborado en la OTAN la publicación aliada AJP 3.14 Doctrina de Protección de la Fuerza en la cual se contemplan las siguientes capacidades desde medidas preventivas para minimizar la vulnerabilidad, proteger al personal, material, instalaciones y actividades en todas las situaciones y ante cualquier amenaza.

La Protección de la Fuerza comprende todas las medidas preventivas para minimizar la vulnerabilidad del personal, material, instalaciones y actividades ante cualquier amenaza y en todas las situaciones, para preservar la libertad de acción contribuyendo al éxito de la misión.

Este mismo concepto de Protección de la Fuerza se ha trasladado a la doctrina nacional en la que se tiene en cuenta que no es fácil delimitar con exactitud el campo de actuación de las medidas de seguridad que se incluyen en la Protección de la Fuerza, porque de alguna manera todas las actividades militares protegen indirectamente a la fuerza desplegada.

*Medidas de Seguridad de Instalaciones:* abarca las medidas diseñadas para proteger al personal, equipo, material e instalaciones ubicados en las bases e impedir el acceso no autorizado.

*Medidas de autoprotección:* abarca las medidas que adoptan la institución o sus miembros, individualmente, para contrarrestar las posibles acciones hostiles procedentes del exterior.

*Medidas de Protección sanitaria:* abarca las medidas encaminadas a garantizar las mejores condiciones de salud en el desempeño de los cometidos.

*Medidas de Protección antiaérea y fuegos indirectos:* abarca las medidas encaminadas para proteger al personal, el material, y las instalaciones de las amenazas provenientes del aire, morteros, artillería y cohetes.

*Medidas de protección contra minas, explosivos, y artefactos explosivos improvisados (IED):* abarca las medidas encaminadas a proteger al personal, el material y las instalaciones de los efectos de los artefactos explosivos.

*Medidas de protección funcional:* abarca las medidas encaminadas a proteger al personal frente a riesgos derivados de la actividad laboral.

*Medidas de Defensa NBQ:* abarca las medidas cuya finalidad es prevenir, neutralizar o mitigar los efectos adversos originados por el empleo o la amenaza de empleo de armas o artefactos NBQ o por la emisión de material tóxico industrial (TIM) en operaciones.

Una de esas amenazas se puede producir por un Incidente NBQ que se puede originar bien por un Ataque NBQ o bien por la Emisión en el ambiente de Material Tóxico Industrial (TIM).

Por ello la Doctrina del Ejército de Tierra y de la OTAN definen la Defensa NBQ como el conjunto de medidas cuya finalidad es prevenir, neutralizar o mitigar los efectos adversos originados por el empleo, o por la amenaza de empleo, de armas o artefactos NBQ, así como por la emisión de TIM en operaciones militares.

Cabe resaltar que en la nueva edición de la Doctrina de la Defensa NBQ se menciona que la OTAN acaba de elaborar un nuevo Concepto Estratégico de Defensa en el que se establece que a partir de ahora la Capacidades de Defensa NBQ de la Alianza deberán ser capaces no solo de contrarrestar y minimizar los efectos de un incidente NBQ, sino también de Prevenir que se produzcan este tipo de incidentes. En definitiva, la Defensa NBQ en el marco de la OTAN tendrá capacidades para Prevenir, Proteger y Recuperar a dicha Alianza de un incidente NBQ.

Según lo anterior la misión de la Alianza será la de prevenir un incidente NBQ (contra proliferación de Armas de Destrucción Masiva) así como tener capacidad de mantener la operatividad de sus unidades en caso que ocurra dicho incidente. El objetivo de esta misión sería la de reducir las vulnerabilidades de las fuerzas militares de la OTAN manteniendo su flexibilidad y operatividad a pesar de la presencia, amenaza o uso de las armas NBQ así como la emisión de Material tóxico Industrial (TIM) en Operaciones Militares.

La Defensa NBQ se basa en el conjunto de sus cinco componentes que se deben entender y contemplar como un todo y no como componentes individuales:

1. *Detección, Identificación y Seguimiento*: Para poder delimitar las zonas contaminadas así como realizar un seguimiento de los posibles cambios que se puedan producir, será necesario detectar e identificar los incidentes NBQ, determinando los agentes y riesgos. Antes del ataque, será esencial proporcionar vigilancia NBQ en el área de actuación del enemigo. Este área dependerá lógicamente de las características del terreno, y será considerablemente mayor bajo la amenaza NBQ o de emisión de TIM que en caso de combate con armas convencionales. Será necesario desplegar un sistema de detectores que cubrirán los puntos o zonas más críticos para poder alertar a fin de decidir la variación del nivel de protección física que se iría adoptando.

### *Detección NBQ*

Se define como el descubrimiento mediante cualquier medio de la presencia de agentes químicos, biológicos o material radiactivo que pueden afectar el desarrollo de las operaciones militares.

Entre los diferentes medios que podemos utilizar para realizar una Detección NBQ tenemos varios tipos de detectores.

Detector Puntual.

Detector a Distancia.

Detector Remoto.

### *Identificación NBQ*

Se define como la determinación de la identidad de un agente o material empleado en un ataque NBQ o en la emisión de TIM.

La identificación se realiza en dos niveles, en función de su objeto:

Identificación Operativa realizada para apoyar el proceso de decisión del Mando con el objeto de:

Confirmar que ha tenido lugar un incidente NBQ.

Determinar el tratamiento médico para el personal expuesto al agente o material.

Estimar el número y tipo de bajas.

Evaluar el impacto en la Operación.

Identificación Legal: Es el proceso para confirmar la presencia y el tipo de agente empleado en el incidente, mediante la toma de muestras recogidas por equipos especializados y su posterior traslado al laboratorio de referencia acreditado mediante una cadena de custodia para utilizarse como prueba forense.

En función de los medios empleados para las identificaciones mencionadas anteriormente se pueden conseguir diferentes niveles:

Identificación Provisional: implica que la identificación del agente se ha realizado con un equipo de identificación de campo, combinado con información médica en su caso.

Identificación Confirmada: su finalidad es minimizar los posibles falsos positivos y confirmar una identificación provisional mediante medios y tecnologías diferentes.

Identificación Acreditada: su finalidad es demostrar su empleo para poder apoyar posteriores decisiones políticas y militares así como las adecuadas respuestas a dichas acciones.

### *Seguimiento NBQ*

Es el proceso continuo o periódico para determinar si sigue presente el peligro NBQ o TIM.

2. *Alerta e Información*: Se define como el proceso de recogida, análisis y distribución de informes relativos a Defensa NBQ,

incluyendo la predicción y la determinación de las zonas contaminadas.

Su finalidad es proporcionar los datos de valoración NBQ en tiempo oportuno para permitir un análisis comprensible del peligro a fin de decidir la respuesta apropiada para minimizar o neutralizar los posibles efectos.

En particular el sistema de mensajes debe ser rápido e integrado en el Sistema de Mando y Control para que los diferentes niveles puedan recibir y enviar dichos informes.

Los Centros de Alerta e Información se encuentran comprendidos dentro de una estructura jerárquica.

3. *Protección Física*: La protección física individual y colectiva (COLPRO) es necesaria para que el personal pueda sobrevivir a los incidentes NBQ y poder continuar las operaciones en un ambiente contaminado. Se incluyen las medidas de protección física del equipo. El nivel de protección física, tanto individual como colectiva, puede limitar la libertad de acción en las operaciones. El Mando será responsable de valorar el nivel de protección física que se debe adoptar teniendo en cuenta las restricciones que implicará en el cumplimiento de la misión.

La valoración de la amenaza y de la vulnerabilidad será imprescindible para que el Mando decida el nivel de Protección Física que quiere adoptar teniendo en consideración lo argumentado anteriormente.

El nivel de protección física será normalmente el mínimo requerido y en función de los distintos niveles de Amenaza NBQ o TIM. Sin embargo el mando debe tener la flexibilidad para poder evitar la degradación innecesaria en la actuación de sus tropas y unidades que pudiera causar un nivel de protección física excesivo en función del nivel de amenaza.

La Protección Física Colectiva (COLPRO) se define como la protección proporcionada a un grupo de individuos en ambiente NBQ para permitirles disminuir o eliminar su protección individual, continuando sus funciones o para proporcionarles un periodo de descanso o recuperación. Los sistemas COLPRO ayudan a disminuir la degradación física y psicológica que ocasiona la protección física individual.

4. *Gestión del Riesgo*: Necesaria para limitar el impacto en las operaciones militares de los riesgos NBQ y TIM.

*Toma de Precauciones antes del incidente.*

Uso de cubiertas y refugios: Los abrigos protegidos, construcciones y la ciudadela de los barcos proporcionan la mejor protección contra la contaminación. Si no dispusiéramos de lo anterior, lonas impermeables, capas de tierra e incluso redes de camuflaje proporcionarían una protección limitada.

Camuflaje, ocultación y dispersión: La estricta aplicación de técnicas de camuflaje, ocultación y dispersión ayudará a evitar ser descubiertos y poder ser blancos de un ataque NBQ. La dispersión reducirá significativamente los efectos de cualquier incidente NBQ.

Uso de medidas de decepción: El uso de la decepción confundirá al enemigo sobre la situación, las capacidades e intenciones de las fuerzas propias reduciendo significativamente el riesgo de los ataques NBQ. La decepción puede llevar al enemigo a dirigir los ataques NBQ a áreas desocupadas.

Cálculo de posibles reemplazos: El impacto de la contaminación NBQ sobre las fuerzas propias puede minimizarse si se tiene previsto los reemplazos, tanto de personal como de material. Este principio debe tenerse en cuenta a todos los niveles de planeamiento. Los medios de reserva de la Fuerza deben estar designados y protegidos para que estén listos cuando reemplacen y releven a las fuerzas contaminadas.

*Control del peligro:*

Evitar la Contaminación: Señalización de la Zona Contaminada y depósitos, equipo y áreas del terreno que estén contaminados para evitarlos.

Control del movimiento: Las medidas para el control del movimiento son necesarias para evitar que las Fuerzas se introduzcan en áreas contaminadas. Esto se consigue mediante el uso de una línea de control de contaminación, o línea «limpio-sucio», y puntos de control asociados para controlar o prevenir el movimiento al interior del área contaminada.

Planeamiento del tránsito: El planeamiento del tránsito reducirá el peligro de contaminarse durante el movimiento.

Traslado de unidades: Las fuerzas en un área de riesgo NBQ o TIM necesitan, siempre que sea posible, trasladarse fuera de dicha zona. La decisión de trasladarse dependerá de varios factores: la situación, la naturaleza de la misión y la posibilidad de realizarla con protección física NBQ.

*Control de la propagación en el Teatro o Área de Operaciones:*

Limitación de la propagación: incluye el control del movimiento en un área contaminada después de un incidente NBQ.

Los planes de movimiento deben ponderar las prioridades operativas y el impacto de dicho incidente NBQ.

Contención de la contaminación: Es necesario contener físicamente la contaminación NBQ y TIM para que no se propague a áreas no contaminadas y no sea un riesgo para el resto de las fuerzas. La contención física puede ser también necesaria para controlar la propagación de contaminación NBQ y TIM procedente de municiones en mal estado, dispositivos improvisados o de instalaciones industriales.

Las posibles medidas incluyen barreras, tanques de almacenamiento temporal, protecciones, cápsulas y enterramiento. Las medidas pueden ser permanentes o temporales.

Restricción del movimiento para el control de enfermedades: Cuando nos enfrentamos a los riesgos biológicos, se debe considerar desde el primer momento medidas para la restricción del movimiento para prevenir la extensión de la infección.

Gestión de residuos: Los materiales contaminados o infecciosos, incluyendo los residuos de la descontaminación, deben aislarse y marcarse.

Gestión de la exposición: La gestión de la exposición a la contaminación necesita realizarse mediante:

Control de la exposición: La exposición del personal a la contaminación NBQ debe evitarse. Cuando esto sea imposible, debido a las necesidades operativas, la exposición necesita ser tan baja como sea posible.

**Gestión de los datos de la exposición NBQ:** Se debe llevar a cabo una estricta base de datos de la información NBQ, de ataques NBQ y emisiones TIM, ataques nucleares amigos y cualquier exposición del personal a riesgos NBQ y TIM. Esta gestión de datos facilitará el planeamiento.

**Rotación de medios:** La rotación de medios en un área de riesgo o contaminada debe considerarse y planearse. Con ello se conseguirá minimizar la degradación causada por el empleo continuo de equipos de protección física NBQ y realizar un seguimiento de la contaminación acumulada.

**Descontaminación:** La forma principal de limitar los efectos del incidente NBQ es evitar ser contaminados. Si no se consigue lo anterior y la descontaminación llega a ser necesaria ésta necesita llevarse a cabo de acuerdo con los siguientes principios:

Tan pronto como sea posible.

Sólo descontaminar lo que es necesario.

Tan cerca de la contaminación como sea posible.

Establecer prioridades en la descontaminación.

Los diferentes niveles de descontaminación son los siguientes:

**Descontaminación inmediata:** Es la descontaminación llevada a cabo por los propios individuos una vez que son contaminados, para favorecer su supervivencia. Puede incluir la descontaminación de algunas partes del equipo individual del combatiente.

**Descontaminación operativa:** Es la descontaminación llevada a cabo por un individuo y/o unidad, restringida a partes específicas del equipo, material o áreas de trabajo que sean esenciales, para minimizar los riesgos por contacto o propagación y para continuar las operaciones. Puede incluir la descontaminación de individuos más allá de la descontaminación inmediata.

**Descontaminación Completa:** Es la descontaminación llevada a cabo por una unidad de descontaminación NBQ, con o sin apoyo externo, reduciendo la contaminación del personal, equipo, material y/o áreas de trabajo, para permitir la retirada total del equipo de protección individual y continuar las operaciones.

**Descontaminación certificada:** Es la descontaminación de equipo y/o personal, que sale temporal o definitivamente de un Teatro o Área de operaciones, a un nivel suficiente para permitir su utilización sin restricciones para transporte, mantenimiento

o empleo. La descontaminación certificada es posible que precise del apoyo de especialistas de organizaciones externas y de laboratorios acreditados. Esta descontaminación probablemente será cuantiosa en cuanto al empleo de tiempo y recursos, ya que necesita cumplimentar la normativa nacional e internacional para poder cruzar las fronteras.

5. *Medidas de Apoyo Sanitario*: Son necesarias para disminuir la vulnerabilidad del personal a los riesgos NBQ, para su tratamiento y evacuación en su caso.

Las medidas principales de apoyo sanitario en un ambiente NBQ son las siguientes:

Antes del incidente: El Mando debe decidir, asesorado por personal facultativo, acerca de la oportuna y apropiada adopción de medidas de tipo profiláctico (quimio e inmunoprofilaxis), pre-tratamientos normalizados frente a la amenaza química y medidas higiénico-sanitarias específicas frente a la amenaza. Se deben establecer sistemas de vigilancia que permitan conocer la situación epidemiológica en tiempo real de los efectivos desplegados.

Durante el incidente: En caso de que ocurra un incidente NBQ se pueden adoptar las siguientes medidas:

Inmunoprofilaxis específica frente al agente con o sin quimio-profilaxis.

Evacuación de bajas.

Después del incidente: Los afectados en el incidente una vez valorados y clasificados volverán a sus unidades o serán evacuados a escalones sanitarios superiores. Las medidas a adoptar después del incidente serán:

Restricción de movimientos de unidades afectadas.

Adopción de medidas de aislamiento y cuarentena cuando la situación epidemiológica lo requiera.

Tratamiento de bajas en ambiente NBQ (bajas NBQ, bajas convencionales y bajas mixtas).

Evacuación de bajas: hemos de tener en cuenta que las bajas NBQ pueden precisar tratamiento especializado durante la evacuación y que las bajas convencionales no contaminadas requerirán protección física para poder ser evacuadas a través de un ambiente contaminado.

Mantenimiento del sistema de vigilancia epidemiológica.  
 Gestión de cadáveres y de restos contaminados.  
 Gestión de residuos contaminados y no contaminados.

La Agencia de Defensa Europea (EDA) de la UE considera que las capacidades de Defensa NBQ deben ser más ambiciosas que las desarrolladas por la OTAN hasta la fecha y ya había contemplado la posibilidad que antes que ocurra el incidente NBQ se puedan iniciar acciones que prevengan o disuadan dicho incidente tales como la obtención de Inteligencia NBQ.

Así mismo la EDA considera que las unidades militares deben estar equipadas y adiestradas para operar en un ambiente de contaminación Biológica dentro del marco de las operaciones de Seguridad y Defensa Europea. Para alcanzar este logro es esencial la capacidad de Detectar, Identificar y Monitorizar (DIM) la presencia de agentes Biológicos que puedan afectar a dichas operaciones.

Por ello se crea un Sistema de Defensa Biológica Integrado (BIRD) capaz de detectar en segundos agentes biológicos peligrosos para posteriormente realizar la identificación de dichos agentes para poder aplicar oportunamente las medidas apropiadas de Protección Física y Sanitarias durante y después del Incidente NBQ.

Agentes de Guerra Biológica (BWA) tienen características únicas que los diferencian notablemente de las sustancias químicas tóxicas y radiológicas. Las fuerzas militares europeas deben estar equipadas y entrenadas para operar en este tipo de ambiente y hacer frente a los riesgos asociados en el marco de la Seguridad Europea y la Política de Defensa. Para alcanzar este objetivo, la capacidad de detectar, identificar y controlar (DIM) la presencia de los agentes biológicos tóxicos o patógenos en el medio ambiente es esencial.

Por tanto, se definió una necesidad de un Sistema Integrado de Defensa Biológica (BIRD) capaz de detectar en cuestión de segundos una concentración biológicos peligrosos y posteriormente según sea necesario identificar a los agentes involucrados a fin de garantizar que la protección física adecuada y posteriores a los incidentes las medidas de respuesta se puede tomar en un manera oportuna, con el fin de mitigar sus efectos globales.

Durante los últimos 4-5 años, Agencia Europea de Defensa (EDA), los Estados miembros han desarrollado una serie de medidas orientadas a la capacidad de la DIM Biológica.

El Comité de Ministros de la UE firmó el 15 de mayo de 2009, el acuerdo del Programa de Desarrollo y Mejora de Equipo Biológico (BIOEDEP).

Dicho Programa desarrolla unos requisitos Operativos para Protección Individual del Soldado, para Unidades No Especialistas y Especialistas de Defensa NBQ. En cuanto a la generalidad del programa BIODP de los ocho proyectos que lo componen los tres primeros se enmarcan en el ámbito de la detección y los cuatro siguientes, en el de la identificación. El octavo, por su parte, se encarga de la integración de todos ellos desde el punto de vista del mando y control, las comunicaciones, el *software* y los equipos de simulación.

Se han finalizado los ocho documentos de los Requisitos Operativos del Sistema de 2.<sup>a</sup> Generación compuesto por los siguientes subsistemas:

*Biodosímetro individual (Detectar para tratar):*

El Biodosímetro se centra en la protección física individual. En este sentido, la finalidad es el desarrollo de un biosímetro capaz de detectar, alertar e informar de una determinada amenaza biológica para después poder tratar al individuo contaminado con las medidas sanitarias adecuadas. Para cumplir dicha función, podría utilizar dos tipos diferentes de tecnologías: las nanofibras, que posibilitan la adhesión de los componentes del ambiente a un determinado tejido, o un aparato con colector de aire. Este biosímetro supondrá un avance importante en la Defensa NBQ, porque hasta el momento sólo existen detectores o dosímetros individuales que alertan de contaminación química o radiológica respectivamente.

*Red de Detección Biológica puntual (Detectar para alertar)*

*Red de Detección Biológica a distancia (Detectar para alertar)*

Los proyectos 2 y 3, por su parte, están dirigidos a la protección física de unidades no especializadas en Defensa NBQ. Con-

cretamente, corresponden a dos sistemas tácticos de vigilancia y seguimiento biológico, uno de ellos (proyecto 2) basado en detectores de punto que alertan cuando la contaminación llega al lugar donde están instalados y el otro (proyecto 3), desplegable y móvil, basado en detectores *stand off*, con capacidad para detectar la amenaza a una determinada distancia.

*Vehículo ligero de reconocimiento Biológico (Identificación provisional y toma muestras)*

*Vehículo pesado de reconocimiento Biológico (Identificación provisional y toma muestras)*

Los proyectos 4 y 5 desarrollan dos plataformas distintas para el reconocimiento biológico. La primera (proyecto 4) estará concebida para su utilización en lugares e instalaciones de difícil acceso, en los que los operadores deberán bajarse del vehículo para el reconocimiento y la toma de muestras, por lo que no estará presurizada. La segunda (proyecto 5), en cambio, estará presurizada con protección colectiva, lo que permitirá realizar el trabajo desde el interior.

Una vez recogidas las muestras de los agentes contaminantes, el siguiente paso es su análisis en un laboratorio adecuado (proyecto 6).

*Laboratorio desplegable Analítico Biológico (Identificación confirmada) (liderado por España)*

La plataforma en la que irá instalado el laboratorio deberá ser desplegable y de fácil transporte por tierra, mar y aire. Además, deberá tener una autonomía mínima de 72 horas, lo que conlleva, no sólo una alta capacidad de generar o almacenar energía y agua, sino también la posibilidad de adaptarse a cualquier zona climática y la capacidad de gestionar los residuos que se generen en el análisis de las muestras.

Es conveniente también que sea modular, tanto para facilitar su mantenimiento como para posibilitar el cambio o la adaptación de un determinado elemento o equipo en futuros procesos de actualización y mejora.

Además, tendrá una automatización parcial para algunas de las operaciones propias de un laboratorio, aunque siempre será

preceptiva la presencia humana la cual realizará la mayoría de estas operaciones y supervisará aquellas que se puedan realizar automáticamente. Normalmente necesitará para su manejo al menos dos operadores. En cuanto a la plataforma, se valora la posibilidad que ésta pueda actuar de forma «no tripulada» controlándose desde el exterior en determinadas circunstancias, como por ejemplo en caso de requerirse que el laboratorio tuviera que salir de una posible zona contaminada ante la posibilidad que el conductor no pudiera acceder a la plataforma o no pudiera realizar la conducción.

Del mismo modo, contará con capacidad de descontaminación, protección balística y posibilidad de instrucción y adiestramiento mediante simulación.

Tras el análisis de las muestras tomadas de los agentes biológicos, su identificación podrá ser corroborada por dos tecnologías diferentes alcanzando una identificación de nivel confirmada.

#### *Sistema de Control de la Descontaminación*

Por último, será necesario un sistema de control y verificación de la descontaminación para detectar posible contaminación residual que pudiera quedar una vez que se haya realizado la descontaminación.

Los siete subsistemas mencionados necesitan un Sistema de Integración Mando y Control que además proporcione una manera lo más realista posible de realizar la enseñanza/instrucción y adiestramiento además de poder gestionar con dicho subsistema la evaluación de todo el programa y realizar las gestiones logísticas necesarias. En definitiva, se trata de un subsistema de interfaz que debería estar integrado en el Sistema global de Mando y Control.



# LA DEFENSA BIOLÓGICA EN EL SIGLO XXI

JUAN CARLOS CABRIA RAMOS

*Teniente Coronel Veterinario, ITM. DGAM,  
Ministerio de Defensa de España*

## DEFINICIÓN

Entendemos por «agente de guerra biológica» o «agente bioterrorista» a un organismo, o sustancias derivadas del mismo, que representa una amenaza para la salud humana, y por extensión también pueda provocar daños en los animales o en las plantas.

Entre ellos se encuentran bacterias, virus y toxinas, bien sean de origen natural o puedan ser sintetizados en el laboratorio.

## VÍAS DE DISEMINACIÓN Y ENTRADA EN EL ORGANISMO

Cuando se dispone de un agente de guerra biológica y se quiere utilizar para atentar con él, hace falta disponer de un mecanismo de diseminación, a fin de generar la enfermedad o la incapacitación.

La diseminación de un agente biológico a gran escala requiere mecanismos sofisticados para conseguir que sea efectiva. Sin embargo, desde una pieza de fruta a un misil balístico puede ser utilizado para diseminar un agente biológico.

Una vez que se ha liberado intencionadamente un agente, éste ingresa en el organismo utilizando las mismas vías de entrada que utilizaría en el caso de una infección natural, es decir, inhalación, ingestión, o a través de heridas en la piel.

Los expertos están de acuerdo en que el método más devastador de diseminación es la aerosolización, porque se consigue un mayor número de afectados al penetrar el germen por vía inhalatoria.

Otras vías de dispersión son las indirectas, que aunque menos críticas, también son potencialmente significativas. Un ejemplo de diseminación de una agente de forma indirecta fue durante la crisis del ántrax de octubre de 2001: las esporas de ántrax que se habían introducido ex profeso en sobres introducidos en buzones, fueron a su vez diseminadas de forma no intencionada por el servicio central de correos de los Estados Unidos, así como las bolsas de transporte del correo, y otras cartas «sanas», que se juntaban con las que contenían ántrax y quedaban a su vez contaminadas.

Una vez que un agente biológico se ha diseminado, puede introducirse en el organismo a través de unos de los siguientes métodos:

#### *Vía respiratoria*

La vía de entrada en el individuo más importante es la vía respiratoria o inhalatoria.

El hecho de que la respiración sea un acto del cuerpo humano automático y continuo, que pone en comunicación permanentemente a la persona con el medio exterior, hace que esta vía sea especialmente sensible, puesto que el agente pasa del medio exterior a los pulmones, y de ahí al sistema circulatorio. Microorganismos de un tamaño de 2 a 5  $\mu$ , cuando son respirados, pueden evadir los sistemas naturales de filtración del pulmón y producir una enfermedad.

Un aspecto interesante a considerar es que las enfermedades naturales tienen como vía de ingreso en el organismo la vía respiratoria, digestiva o a través de heridas en la piel, y después del correspondiente período de incubación, manifiestan unos síntomas que ayudan a definir un diagnóstico. En el caso de los agentes biológicos que se diseminan de forma intencionada, una vez que penetran en el organismo, no siempre manifiestan los mismos síntomas que aparecerían con esos mismos agentes en el caso de una infección natural.

Los mecanismos de diseminación para que sea efectiva la vía respiratoria son variados: aerosoles, fumigadores, conductos de ventilación, fumigadores de cosechas, proyectiles especiales que al estallar respetan la integridad del agente biológico, etc.

Los sistemas de aerosolización generan nubes o microgotas conteniendo el agente que pueden estar suspendidos en el aire durante largos períodos de tiempo, y si hay viento ser desplazados a grandes distancias.

### *Ingestión*

Hasta la fecha, la contaminación directa de agua o alimentos o productos derivados puede ser utilizada como medio para diseminar un agente biológico. En general, solo son vulnerables los alimentos no cocinados.

En el caso del agua de bebida, procesos como la dilución, la filtración o la cloración previenen en gran medida una contaminación con agentes biológicos en los sistemas públicos de distribución de agua.

### *Piel*

Una diferencia importante de los agentes biológicos con respecto a los químicos es que, a diferencia de los agentes químicos, los agentes biológicos no pueden atravesar la piel, por lo que no representa esta vía una amenaza significativa. La piel dañada o las mucosas constituyen, sin embargo, aberturas por donde los agentes pueden entrar. La higiene personal, como es el lavado con agua y jabón, o los tratamientos específicos de las aguas de desecho constituyen medidas eficaces que disminuyen el riesgo.

La piel como vía de entrada es factible solo cuando existan pequeñas heridas o incisiones en la misma por donde pueda penetrar el microorganismo, pues de por sí es una barrera natural que posee mecanismos de defensa frente a la infección de un microorganismo.

### *Transmisión por vectores*

Muchas enfermedades se transmiten de forma natural al hombre a través de insectos; por lo tanto, es posible diseminar agentes de guerra biológica liberando insectos que los porten en su interior, como por ejemplo mosquitos, pulgas o garrapatas. Estos vectores vivos pueden ser producidos en gran número y ser infectados por el hombre utilizando animales enfermos, sangre o fuentes artificiales.

Los expertos creen que este método de diseminación es poco probable de ser utilizado, porque el proceso es complejo, difícil de controlar y relativamente poco fiable para atender contra objetivos específicos.

#### CARACTERÍSTICAS QUE DEBE REUNIR UN AGENTE BIOTERRORISTA

Aunque hay muchos tipos de agentes biológicos que causan enfermedad en el hombre, solamente un número relativamente pequeño tienen características que les hacen susceptibles de ser utilizados como agentes bioterroristas.

Las cualidades o características que hacen a un agente biológico potencialmente peligroso podemos resumirlas en las siguientes:

*Infectividad*, que es la capacidad con la que un agente biológico es capaz de hospedarse un individuo. Un agente con alta infectividad es capaz de provocar enfermedad cuando su número es pequeño, y al revés: un agente con baja infectividad necesita de un número mucho mayor. Alta infectividad no significa necesariamente que los síntomas o signos de la enfermedad aparezcan rápidamente, o que la enfermedad sea más severa.

*Virulencia*, que es la capacidad del agente de provocar la enfermedad de forma severa. Diferentes microorganismos, e incluso diferentes variedades de un mismo microorganismo, pueden causar enfermedad con distintos grados de gravedad.

*Toxicidad*, que significa la capacidad de una sustancia para producir intoxicación o incapacidad en un individuo.

*Patogenicidad*, que es la capacidad de un microorganismo de provocar infección en un individuo hospedador.

*Período de incubación*: para iniciar una infección, tiene que entrar en el organismo un suficiente número de bacterias o de cantidad de toxina («dosis infectiva» en el caso de bacterias, o «dosis de intoxicación» en el caso de toxinas). Los agentes infecciosos deben entonces multiplicarse en el organismo para producir enfermedad. El tiempo transcurrido entre la entrada del agente en el organismo y la aparición de los síntomas se conoce como período de incubación. Este tiempo depende

de muchas variables, como son: dosis inicial, virulencia, ruta de entrada, tasa de replicación y factores inmunológicos del hospedador.

*Transmisión o morbilidad:* algunos agentes biológicos pueden transmitirse directamente de persona a persona. La transmisión indirecta (por ejemplo mediante artrópodos vectores) puede constituir un eficaz medio de diseminación también. En un contexto de bajas afectadas por un incidente biológico, la principal preocupación la constituye la posibilidad de contagio directo.

*Mortalidad o letalidad:* refleja la facilidad con la que un agente puede causar la muerte en una población susceptible.

*Estabilidad:* la estabilidad de un agente se ve afectada por varios factores medioambientales, como son temperatura, humedad relativa, contaminación ambiental y exposición a la luz solar.

## TIPOS DE AGENTES

La clasificación de los agentes biológicos es importante, tanto para los técnicos que trabajan en los laboratorios de identificación, como para el personal que trabaja en tareas de gestión de la crisis, protección, o medidas sanitarias de profilaxis y tratamiento.

Los agentes biológicos que pueden ser utilizados en ataques terrorista se incluyen en uno de estos tres grupos:

*Bacterias:* son organismos vivos unicelulares. Las bacterias varían en tamaño y forma, y algunas tienen capacidad de formar esporas. Las formas esporuladas son formas de resistencia con capacidad de sobrevivir en ambientes o condiciones que serían letales para otras bacterias (calor, luz ultravioleta). Las enfermedades que producen las bacterias a menudo pueden ser tratadas con terapia antibiótica específica. Bacterias son los agentes causantes del ántrax, la brucelosis, la peste, la tularemia y numerosas otras enfermedades.

*Virus:* son microorganismos que requieren células vivas para vivir y multiplicarse; por lo tanto son dependientes de un hospedador vivo para producir sus efectos. Los virus son los

microorganismos más sencillos, y de un tamaño 100 veces menor al de las bacterias. Los virus son los agentes causales de la viruela, la gripe, la encefalitis equina venezolana o las fiebres hemorrágicas. Las enfermedades que producen los virus generalmente no responden al tratamiento antibiótico, pero pueden ser tratadas con medicamentos antivirales o con inmunoglobulinas séricas.

*Toxinas:* son sustancias venenosas producidas o derivadas por plantas, animales o microorganismos. Algunas toxinas pueden ser creadas de forma sintética en el laboratorio. Podemos decir que son la «versión natural» de los agentes químicos. A diferencia de los agentes químicos producidos por el hombre, las toxinas no son volátiles y no tienden a causar contaminación ambiental persistente. Las toxinas más significativas son la toxina botulínica, la ricina y la enterotoxina tipo B del estafilococo dorado (SEB). Los efectos de las toxinas normalmente se desarrollan más rápido que los efectos de las bacterias y deben ser neutralizadas por antitoxinas específicas o por agentes farmacológicos concretos.

### *Clasificación*

En cuanto a especies víricas o bacterianas o toxinas que pertenecen a uno de los tres grandes grupos mencionados anteriormente, en los últimos años es universalmente aceptada la clasificación de los agentes bioterroristas según el Centers for Disease Control and Prevention (CDC), de Atlanta, quien clasifica estos microorganismos en tres grupos:

#### *Categoría A:*

Los agentes de esta categoría se consideran la mayor amenaza para la población, porque:

Pueden fácilmente diseminarse o transmitirse de persona a persona.

Causan alta mortalidad.

Pueden crear un gran pánico social.

Requiere una actuación especial de los agentes de la sanidad pública.

Esta lista la constituyen:

Bacterias:

Anthrax (*Bacillus anthracis*)

Peste (*Yersinia pestis*)

Tularemia (*Francisella tularensis*)

Virus:

Smallpox (Variola major)

Filovirus;

– Ebolahemorrhagic fever

– Marburghemorrhagic fever

Arenavirus.

– Lassa (Lassa Fever)

– Junin (Argentine hemorrhagic fever)

Toxinas:

Botulismo (toxina del *Clostridium Botulinum*)

*Categoría B:*

Estos agentes son considerados como la segunda amenaza, porque:

– Son moderadamente fáciles de diseminar.

– Causan moderada mortalidad.

Requieren cierta sofisticación en las técnicas de diagnóstico y reconocimiento,

Bacterias:

Fiebre Q (*Coxiella burnetii*)

Brucellosis (*Brucella species*)

Muermo (*Burkholderia mallei*)

Salmonella species

*Shigella dysenteriae*

*Escherichia coli*

Cólera (*Vibrio cholerae*)

Virus:

Alphavirus;

- Encefalitis equina venezolana
- Encefalitis equina del Este y del Oeste.

Toxinas:

Toxina epsilon (*Clostridium perfringens*)

Ricina (*Ricinus communis*)

Protozoos:

Criptosporidiosis (*Criptosporidium parvum*)

*Categoría C:*

Estos agentes se consideran la tercera prioridad en cuanto a seguridad pública, porque:

- Se obtienen fácilmente,
- Se producen y se diseminan fácilmente

También pueden causar alta mortalidad y contagiosidad, causando un gran impacto social.

Nipah virus

Hantavirus

Virus de fiebres hemorrágicas transmitidas por garrapatas

Virus de la fiebre amarilla (Yellow fever)

Tuberculosis multi-resistente

Identificación de un agente biológico.

Hoy día, los principales desafíos en cuanto a la identificación de un agente bioterrorista son los siguientes:

- Número: ser capaces de identificar el mayor número posible.
- Tiempo: en el mínimo posible (menos de 4 horas).
- Sensibilidad: ser capaces de detectar de 1 a 10 copias de ácido nucleico.

Sencillez: que los equipos de identificación sean manejables por un técnico.

### *La biología sintética*

La biología sintética se define como la síntesis en el laboratorio de biomoléculas o sistemas biológicos completos que no se encuentran en la naturaleza. La biología sintética busca la creación de nuevos organismos programables por el hombre, con distintas aplicaciones: obtención de fármacos inteligentes, terapia genética, reparación y regeneración de tejidos, reprogramación celular, biorremediación, biosensores, etc.

En la biología sintética convergen varias disciplinas, principalmente ciencias de la salud, pero también ingeniería, física, química o bioinformática.

Si se utiliza adecuadamente, la biología sintética transformará la Biología en cuanto a que pasará de ser una *ciencia descriptiva* a una *ciencia predictiva*.

Es una ciencia, como tantas otras, posee un uso dual, por lo que se puede realizar un uso negativo de la misma en el sentido de:

- Reactivar o revivir un patógeno extinto.
- Incrementar la patogenicidad de agentes de guerra biológica conocidos.
- Crear nuevos agentes de guerra biológica

### CONCLUSIONES

La defensa frente a agentes bioterroristas ha conseguido grandes avances en los últimos años, habiéndose conseguido disminuir los tiempos de diagnóstico y aumentar el número de agentes a identificar.

Sin embargo, paralelamente a lo anterior, y a la vista del enorme potencial de la biología sintética, se presentan nuevos desafíos, por lo que es necesario profundizar en el desarrollo de nuevas técnicas de diagnóstico y en una legislación con disposiciones actualizadas que ampare un correcto uso de la misma.

En cuanto a legislación, deberán existir artículos y leyes que penalicen un uso indebido de la biología sintética, lo cual debe ir reflejado no solo en nuestro ordenamiento jurídico sino en las disposiciones emanadas de la Convención para la Prohibición de Armas Biológicas y Tóxicas (CABT), como entidad supranacio-

nal garante de la correcta utilización de las nuevas tecnologías, que ha de buscar aplicaciones exclusivamente con fines de mejoramiento de la salud humana o animal (desarrollo de fármacos inteligentes, mejora de tratamientos, reparación y regeneración de tejidos, etc.).

Respecto a los programas de investigación, deben estar claramente identificados, tanto en cuanto a su alcance y objetivos como en el conocimiento del equipo investigador que los lleve a cabo, con la creación de comisiones de seguimiento que evalúen los trabajos en curso y los desarrollos esperados, a fin de salvaguardar la salud humana, animal o vegetal, o evitar daños graves o irreversibles para el medio ambiente.

Una tarea de formación y concienciación social será también imprescindible, de forma que los futuros investigadores y legisladores conozcan las posibilidades de esta nueva herramienta científica y la utilicen siempre pensando en conseguir beneficios para la salud humana, lo que en definitiva se traducirá en una mejora de nuestra calidad de vida.

## OTROS TITULOS DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA CONDE DE TENDILLA

*Guerra, Ejército y Sociedad en el nacimiento de la España contemporánea*  
BEATRIZ FREYRO DE LARA (COORD.)

*Constitución y Fuerza Militar (1808-1978)*  
RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ

*El conde de Tendilla. Primer capitán general de Granada*  
JOSÉ SMOLKA CLARES

*Manual militar para periodistas*  
JOSÉ LUIS SERRANO RAMÍREZ

*Militares y Oenegés. Reflexiones sobre una relación a veces tormentosa*  
JAVIER RUIZ ARÉVALO

*Defensa y Globalización*  
CARLOS DE CUETO NOGUERA, ADOLFO CALATRAVA (COORD.)

*La nueva política de seguridad de la Unión Europea*  
JAVIER ROLDÁN BARBERO (COORD.)

*Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*  
MARGARITA ROBLES CARRILLO (COORD.)

*La conciencia intercultural (Cross-cultural awareness) en la resolución de crisis y conflictos*  
CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS, HUMBERTO TRUJILLO MENDOZA (COORDS.)

*Bioseguridad, Derecho y Defensa*  
M.<sup>a</sup> ÁNGELES CUADRADO RUIZ Y ANTONIO PEÑA FREIRE (EDS.)

*Derecho militar español*  
M.<sup>a</sup> CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS (COORD.)

*Elementos de cultura y transculturalidad para usos militares y civiles*  
JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ALCANTUD (DIR.)

*Culturas cruzadas en conflicto*  
MARIÉN DURÁN CENIT, ANTONIO ÁVALOS MÉNDEZ

*La dimensión psicosocial, política y jurídica de la conciencia transcultural: el caso de Afganistán*  
HUMBERTO M. TRUJILLO MENDOZA (COORD.)