

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

El impacto del terrorismo en las democracias occidentales.
Políticas de seguridad e inmigración frente al terrorismo en España, Reino
Unido y Estados Unidos después de 2001.

Alumno: Damian Eduardo Szvalb

Director de Tesis: José Fernández Vega

Agosto de 2007

INDICE

Introducción.....	3
PARTE I: El terrorismo en la agenda de Occidente.....	6
Una historia conocida.....	6
Buscando consenso.....	7
Causas.....	9
Daño evidente.....	11
PARTE II: La etapa interna de la “Guerra al terrorismo”.....	14
Estados Unidos.....	14
Las acciones.....	15
Las reacciones.....	16

Introducción

Los ataques del terrorismo internacional de orientación islamista¹ cometidos en tres de las más importantes capitales del mundo occidental en los últimos seis años impactaron radicalmente en las estructuras institucionales y políticas. Nada seguirá siendo igual para los gobiernos y las sociedades de los países que sufrieron estos ataques. Este fenómeno reveló, quizás como nunca antes, las grandes debilidades de las democracias occidentales: la tumultuosa relación entre los principios de libertad y seguridad, el lugar de los extranjeros y los inmigrantes en sociedades multiculturales, el concepto del marco estatal como referencia o mecanismo eficaz en la lucha contra el terrorismo, la propia naturaleza de los derechos fundamentales, la vigencia de las normas constitucionales y las modificaciones en situaciones límites de las normas que las desarrollan.

La democracia liberal se enfrentó a un desafío desconocido. El 11-S estadounidense, el 11-M español y el 7-J británico se convirtieron en símbolos de una sensación de inseguridad generalizada en todo el mundo y provocaron que el debate entre libertad y seguridad vuelva a instalarse.

Los distintos gobiernos hicieron mucho para que esto sucediese. Colaboraron, a través de sus discursos y acciones, para amplificar la preocupación de la opinión pública. Esto les fue funcional para modificar, entre otras cosas, aspectos básicos de sus políticas de seguridad y migración. Serán justamente de estas dos políticas públicas, la de seguridad y la

¹ Para este trabajo utilizaré una definición de Fernando Reinares sobre el terrorismo internacional de orientación islamista. Según él, el terrorismo internacional adopta en nuestros días una orientación islamista. Este es un rasgo propio de la que se conoce como cuarta oleada del terrorismo insurgente moderno. A los actores implicados en la compleja y extendida trama del actual terrorismo internacional les caracteriza el hecho de compartir una determinada visión del credo islámico. Comparten actitudes y creencias propias del salafismo extremista y violento que difiere de otras variantes del mismo. Esta doctrina neosalafista se basa en una lectura rigorista e intemporal del Corán y los Hadices y sus adeptos son socializados en un acendrado odio hacia los considerados como infieles y, de entre otras posibles interpretaciones, entienden el concepto de yihad en su acepción más claramente belicosa, defensiva al igual que ofensiva. De aquí que se hable de yihadismo. Lo que convierte en internacional a este terrorismo practicado por los islamistas alineados con al-Qaeda es el propósito final declarado movilizar esa comunidad imaginada a la que definen como nación musulmana en pos de la unificación política del Islam o, en términos utilizados por los propios actores involucrados en las redes yihadistas, la restauración de un califato que se extienda desde el extremo occidental de la cuenca mediterránea hasta los confines del sudeste asiático y facilite que su credo religioso domine sobre la tierra. Ver Fernando Reinares “*Conceptualizando el terrorismo internacional*”, Real Instituto Elcano N° 82, julio 2005.

de inmigración, de las cuales nos ocuparemos en este trabajo para determinar si se cuestionaron o no los equilibrios institucionales originarios del proyecto liberal-democrático. Estudiando las modificaciones que sufrieron, se intentará determinar en que medida impactaron los atentados terroristas en el normal desarrollo de las democracias liberales.² Para eso analizaré datos sobre cómo se modificaron, crearon y aplicaron las medidas antiterroristas para prevenir atentados y como se afectaron los procesos migratorios en los tres países.

Existe una sensación de que en ambos aspectos se ha dado un retroceso fenomenal en cuanto a las libertades individuales y civiles. Sin embargo el desarrollo de la investigación nos mostrará aspectos reveladores y alejados de la percepción general. Si bien las decisiones políticas tomadas por estos tres gobiernos post atentados terroristas parecen seguir una misma lógica, existen particularidades y direccionamientos diferentes cuando se analizan cada una de las políticas públicas por separado. Es decir que en la fase interna de “la guerra contra el terrorismo” no todas las decisiones son lo que parecen.

El presente trabajo describirá entonces cómo el fenómeno terrorista ha modificado las capacidades institucionales en materia de seguridad e inmigración de Estados Unidos, Gran Bretaña y España, países que han sufrido directamente este tipo de ataques. Analizaré cómo aumentaron los poderes y las facultades de los servicios de seguridad, cómo se afectó el status jurídico de los ciudadanos en sus territorios y que rasgos adoptó la nueva concepción en las políticas migratorias. Tomaré en cuenta la nueva legislación excepcional y permanente, las sanciones de leyes referidas al terrorismo, y la creación de nuevos organismos.

² El termino democracia no es “estático” y ha ido cambiando su significado a partir del aumento histórico de la escala de los Estados democráticos. Hoy damos absolutamente por descontado que la “democracia”, en una unidad tan grande como un país moderno, exige las instituciones del gobierno representativas, en la que la actividad legislativa sea ejercida por representantes electos, cuya elección sea el resultado de la disputa entre partidos políticos organizados. Para Linz, incluye derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de las personas; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho a gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Ver Juan Linz, *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987, p. 17.

En definitiva, intentaré develar sí las nuevas leyes antiterroristas adoptadas por las diferentes democracias liberales con posterioridad a los atentados del 11/S han incidido en forma abiertamente restrictiva en el ejercicio de determinados derechos fundamentales.

PARTE I: El terrorismo en la agenda de Occidente.

Una historia conocida

Uno de los grandes desafíos, aún sin resolver para las democracias liberales de occidente, es cómo prevenir y enfrentar de manera efectiva los ataques y amenazas terroristas. Sin embargo el terrorismo no es un fenómeno nuevo. El concepto de terror surgió durante la Revolución Francesa. El sistema o el régimen “*de la terreur*” de 1793/1794 tuvo un papel significativo para establecer el orden después del período anárquico que había comenzado en 1789.

Hacia la década del '30 el significado de “terrorismo” cambió para describir las prácticas de represión empleadas por los Estados Totalitarios contra sus propios ciudadanos (nazismo, fascismo, estalinismo)³. Pero es recién después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, cuando surgen en África y Asia los distintos movimientos de liberación nacional, incluyendo a los grupos separatistas, nacionalistas y étnicos: Frente de Liberación Nacional (FLN) en Argelia, el Ejército Republicano Irlandés (IRA), Organización para la Liberación de Palestina (OLP); Frente de Liberación de Québec (FLN); Euskadi Ta Askatasuna (ETA). El “terrorismo” pasó a enmarcarse en un contexto revolucionario.

La frontera entre terrorismo y guerra irregular es muy difícil de trazar. La guerra entre Estados, está regulada por la Convención de Ginebra de 1949, pero la guerra entre Estados y entidades no nacionales, está fuera de este esquema de racionalidad. Durante las décadas de 1970 y 1980 empezó a entenderse el terrorismo como un conjunto de acciones premeditadas para desestabilizar a Occidente, financiadas por el Kremlin⁴ mientras se

³ Ver Walter Laqueur, *A history of terrorism*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, , 2001.

⁴ Ver Claire Sterling, *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism*, New York: Holt, Rintuart and Wiston, 1981.

comienza a asociar a otros países del Medio Oriente con el financiamiento del terrorismo internacional (Irak, Irán, Libia, Siria).

El terrorismo islámico

Tras el fin de la Guerra Fría, en 1989, se produce una mutación fundamental del concepto de terrorismo, no sólo por una escalada en el uso de la violencia, sino también por el empleo de nuevas técnicas para cometerlos como el uso de aviones civiles, o armas bacteriológicas o químicas. Al producirse el fin de los llamados “terroristas seculares”, comienza un nuevo período en el que se asocia al terrorismo con el fundamentalismo islámico. El terrorismo religioso, no asume otro interlocutor más que a sí mismo, no busca convencer, sino que directamente considera al “otro” dentro de una lógica absoluta de “todo o nada”, en la que todo aquel que está fuera de la comunidad, es considerado un infiel.

Los principales países han incorporado al terrorismo islámico como un actor transnacional a la agenda de seguridad y el combate contra él se transformó en la nueva prioridad. Su aparición golpea y amenaza a Occidente y es por esto que ocupa hoy un espacio determinante en las relaciones internacionales. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, del 11 de marzo de 2004 en Madrid, y del 7 de julio de 2005 en Londres, y las reacciones a esos ataques se han transformado en iconos de una nueva configuración mundial que no sufría semejante impacto desde el fin de la Guerra Fría.

Buscando consenso

Existen amplios desacuerdos sobre la naturaleza del terrorismo islamista, sobre sus objetivos, sus causas y sobre la forma de enfrentarlo. Se trata de posiciones irreductibles, en su mayoría cargadas de ideología e intereses estratégicos. Juan Gabriel Tolkatlian⁵ ha expuesto con exactitud, después del 11/S, el cambio de la relación, que él denomina “asimétrica”, entre el “terrorismo” y las democracias occidentales. Al respecto afirma que: *“La comunidad de naciones democráticas en occidente coexistió por lustros con esa*

⁵ Ver Juan Gabriel Tolkatlian, *Dos modelos frente al terror*, en www.safedemocracy, 2006.

situación asimétrica porque para asegurar la vigencia de la democracias resultaba indispensable no alterar drásticamente el delicado equilibrio entre seguridad y libertad". Dicha situación cambió luego de los ataques en New York y Washington porque "*se alteró y exacerbó de manera dramática en el entorno mundial y la forma de afrontar el terrorismo trasnacional de alcance global*".

Una de las consecuencias más negativas de estas políticas antiterroristas es la tendencia a poner a las comunidades inmigrantes bajo sospecha y aplicar medidas de control cada vez más restrictivas en materia de inmigración. Esta tendencia se reforzó después de los atentados de Madrid. El hecho de que sus autores fueran de origen marroquí y la presencia de inmigrantes en otras redes desmanteladas en Europa han dado un nuevo impulso a las políticas de control global de la inmigración⁶.

A partir de ese momento, las redes neofundamentalistas financiadas por Arabia Saudita con ramificaciones en Europa están en el punto de mira de los gobiernos europeos que, en algunos casos, han restringido el espacio legal ofrecido a estas organizaciones debido a su implicación directa o indirecta con redes terroristas.

El Reino Unido se convirtió en los años 90 en el refugio principal de muchas figuras del islamismo reprimidas en sus países de origen. Allí encontraron un espacio de libertad donde pudieron desarrollar parte de sus actividades religiosas y políticas. Si bien es cierto que los gobiernos europeos empezaron a concebir la gestión del Islam en clave de seguridad a partir del 11 de septiembre, en algunos países, ya se habían manifestado ciertas actitudes hostiles hacia esa minoría. Este fue el caso de Francia que en los años ochenta, después de los atentados de 1986 en cafeterías y centro comerciales que costaron la vida a más de diez personas, las cuestiones referidas a las minorías empezaron a ser parte de la agenda de seguridad. Más tarde, en los noventa, se acentuó por la crisis argelina. La victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en Argelia en 1992 y la persecución de sectores de islamistas por las autoridades militares provocó que algunos buscaran refugio en Francia. El ministerio del Interior Francés, con el apoyo de la Seguridad Militar argelina optó por la represión. En noviembre de 1993 la operación Chrysanteme condujo a la detención de 88 islamistas, de los que solo cuatro fueron enjuiciados. Esta situación puede

⁶ Ver Larence Thieux, *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*, Madrid, Centro de Investigaciones para la paz (CIP-Fuhem), 2005.

presentarse quizás como la primera muestra del fracaso de modelo de integración relacionada con el terrorismo. El temor a que el islamismo argelino ejerciera influencia sobre la comunidad musulmana en Francia incitó a las autoridades a buscar mecanismos de control⁷.

Los Estados europeos han endurecido su legislación interna y son cada vez más concientes de la necesidad de incrementar la cooperación en las áreas de justicia y seguridad interior, aunque antes habían sido reticentes a hacerlo en una política común. Los ministros del interior del G8 reunidos en Sheffield, acordaron en julio de 2004 la creación de un grupo de trabajo de expertos sobre los “extranjeros que preconizan la violencia”⁸.

Aún desde antes que se produjeran los ataques en Nueva York, Londres y Madrid se realizan intentos para encontrar una definición consensuada y aplicable al concepto de terrorismo. Las Naciones Unidas tienen un largo recorrido al respecto⁹.

Si bien no hay una definición acabada de terrorismo se puede diferenciar el concepto de otros tipos de violencia e identificar las características que hacen del terrorismo un fenómeno distintivo de otras formas de violencia política. Y las posibilidades de arribar a un marco semántico en común esta atrevasada por las diferencias ideológicas y culturales entre los distintos Estados. La diferencia del terrorismo en relación con los crímenes ordinarios se basa en que éste último concibe la violencia para obtener un fin específico, pero queda circunscripta al acto en sí mismo, ya que no busca obtener un impacto psicológico en la opinión pública.

El terrorismo moderno tiene una relación con los medios de comunicación y con la opinión pública co-constitutiva en la forma de ejecutar una acción Ya que obtener una repercusión lo más amplia posible en la opinión pública, ya sea en pos de una causa nacional o internacional, se vuelve fundamental para una organización terrorista.

A continuación analizaré en qué situación están hoy las discusiones académicas para alcanzar una definición clara y compartida de terrorismo.

⁷ Ver *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas en* www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/informe_terrorismo_Thieux.pdf

⁸ Ver www.fenetreurope.com

⁹ Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó 12 resoluciones referidas al terrorismo. En ninguna de ellas existe una definición concreta sobre el término. En su mayoría se refieren a las obligaciones que tienen los Estados para prevenir y castigar los “actos terroristas”.

Causas

El concepto de terrorismo genera polémica y no sólo por la imposibilidad de que los distintos Estados lleguen a un acuerdo acerca de una definición última sobre el término. El mismo desacuerdo también está presente en los debates académicos sobre qué es terrorismo. ¿Cuál es la razón? Una de las causas es que su definición está atravesada por cuestiones ideológico- políticas y de cambio histórico. Pero también porque, si se pretende captar la especificidad propia del concepto, es necesario dar cuenta de su realidad material: el contexto que lo nutre, sus actores, sus medios y sus objetivos declarados, tal como señala el autor Patrice Gueniffey.

En su más amplia acepción es necesario comprender el concepto de terrorismo como fundamentalmente político y pensarlo en relación con el poder: el objetivo del poder, la adquisición del poder y el uso del poder con la intención de provocar un cambio político. La violencia aparece como una condición intrínseca para poder comprender el concepto de terrorismo, pero tal como dice Gueniffey “*si bien todos los actos de terrorismo son violentos, no todos los actos de violencia son terroristas*”.¹⁰ Hay que poder distinguir el tipo de violencia terrorista en relación a otros tipos de violencia. Si bien más adelante profundizaremos este punto es necesario remarcar, de manera introductoria, que la violencia terrorista está determinada por un “cálculo racional”. Su racionalidad está dada independientemente de sus efectos reales o de la condena ética que uno puede realizar a los actos terroristas, ya que el terrorista “*elige determinados medios en función de un cálculo para lograr un fin*”¹¹.

Hay otra característica que es necesario destacar con relación al terrorismo contemporáneo. La necesidad de concebirlo, a su vez, como una estrategia de comunicación, en la que se busca la máxima publicidad posible y se pretende impactar en la opinión pública de la manera más espectacular.

Desde su identificación como una clara amenaza global a la seguridad internacional mucho se ha reflexionado sobre las causas de este fenómeno. Si bien en este trabajo se

¹⁰ Ver Patrice Gueniffey , *Généalogie du Terrorisme contemporain*. Paris, Ledebat , Septembre-Octobre 2003 número 126, Página 38.

¹¹ Ver Patrice Gueniffey *Généalogie du Terrorisme contemporain*, Paris Le Debat, Septembre-Octobre 2003 número 126, Página 39.

trabaja sobre las consecuencias que este fenómeno generó en el entramado institucional de sociedades liberales y multiculturales es interesante intentar rastrear explicaciones para descifrar los objetivos deliberados de estos grupos que instalaron el terror en occidente.

Las causas por las que se produce el terrorismo de características suicidas y los objetivos que persigue son una preocupación central de muchos países. Estas cuestiones pueden ser analizadas desde dos planos. El primer enfoque es a nivel individual: ¿Qué motiva a un individuo a entrar en una organización terrorista? ¿Por qué decide morir para matar?

El segundo plano a analizar es el estratégico político. Este análisis parece más sencillo: fueron y son públicas las razones que esgrimen estos grupos para justificar los ataques. No dudan en justificarse aduciendo las injusticias que produce la ocupación “occidental” de los lugares santos y la presencia de tropas estadounidenses en Arabia Saudita, así como la presencia del Estado de Israel en el Medio Oriente. También afirman que luchan para solidarizarse con los musulmanes que combaten en distintos conflictos, desde Chechenia hasta Filipinas¹².

A lo largo de la investigación de este trabajo y luego de rastrear declaraciones y comunicados de distintos líderes de grupos terroristas o de las organizaciones al momento de reivindicar o justificar sus ataques, no detecté ningún pronunciamiento claro sobre la posibilidad de que dentro de sus objetivos deliberados esté la intención de trastocar y confundir los valores y las reservas institucionales de las democracias que son atacadas. Es decir que los daños institucionales y la revelación de las debilidades internas en dichas sociedades que se generan después de los atentados pueden ser considerados un “daño colateral”. El deterioro de los valores occidentales y las contradicciones que se generan en el interior de las democracias aparecen entonces como señales poderosas de la eficacia de los golpes terroristas, más allá de que ellas no estuvieron, al menos deliberadamente, entre los objetivos de los planificadores de estos ataques.

Lo que está claro es que el terrorismo pone a las democracias occidentales frente a una tensión entre valores, modalidades y metas. Sus gobiernos saben que la peor respuesta

¹² Para conocer las prioridades que alega Al Qaeda para lanzar la yihad contra Occidente ver la página web del Centro para los Estudios Islámicos. www.islamic-studies.net

al terrorismo es la impunidad y la peor trampa en la que pueden caer los gobernantes es ceder a la tentación de actuar de la misma manera que el terrorismo, pero desde el Estado.

Daño evidente

Es indudable que el frente externo de la lucha contra el terrorismo está dejando malos resultados¹³. Pero quizás las políticas internas para combatir la amenaza dentro de su propio territorio fue la que más daño ha hecho a la imagen de las democracias. Y esto sucede generalmente cuando se instala una amenaza tan grande. Podríamos retrotraernos a las persecuciones anticomunistas en Estados Unidos durante la guerra fría como el ejemplo más cercano y a la vez más claro de cómo una amenaza externa repercute al interior de la democracia. Las listas negras y las políticas de persecución ideológicas avaladas desde lugares de poder no han hecho otra cosa que resquebrajar valores democráticos.

Hay una idea común que atraviesa el entramado legal de los países democráticos y que, quizás más que en ninguna otra situación, en el caso de los ataques terroristas no debiera dejarse de lado. Los Estados tienen el compromiso de adoptar medidas para proteger e impedir los atentados contra civiles, de investigar estos crímenes, de llevar a los responsables ante la justicia mediante procedimientos justos y de garantizar una pronta y adecuada compensación a las víctimas.

Las principales instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales han manifestado que los derechos humanos no son un obstáculo para la seguridad, sino el camino para lograrla. El Consejo de Seguridad de la ONU, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, entre otros organismos, han subrayado la necesidad absoluta de que los Estados garanticen la aplicación de todas las medidas antiterroristas de acuerdo con el derecho internacional de derechos humanos, de refugiados y el derecho humanitario.

El Consejo de Seguridad de la ONU, en una declaración sobre la cuestión de la

¹³ Para ratificar esta afirmación es importante remitirse a un informe elaborado por la propia Casa Blanca y publicado en julio de 2007, dirigido al Congreso estadounidense en el que se admite que la seguridad en territorio iraquí sigue siendo "compleja y extremadamente peligrosa". Según el informe, sólo ocho de los 18 objetivos establecidos por Washington muestran avances satisfactorios mientras que ocho metas fueron insatisfactorias y hay un progreso mixto en otras dos. Hay que tener en cuenta que la invasión estadounidense a Irak fue presentada como decisiva por la administración Bush para atenuar las amenazas terroristas en el mundo. Para consultar informe completo ver <http://www.whitehouse.gov/nsc/iraq/2007/FinalBenchmarkReport.pdf>

lucha contra el terrorismo adjunta a la resolución 1456 (2003), afirmó: *"Los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario"*.

El 14 de septiembre de 2005, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1624, en la que se subraya que *"los Estados deben asegurarse de que cualesquiera medidas que se adopten para aplicar los párrafos 1, 2 y 3 de la presente resolución [es decir, las adoptadas para prohibir y prevenir la incitación a cometer actos de terrorismo] se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho humanitario"*.

En las *Líneas Directrices sobre los Derechos Humanos y la Lucha contra el Terrorismo, del Consejo de Europa*, se reafirma también de forma categórica que no se debe permitir la adopción de ninguna medida contra el terrorismo que socave el Estado de Derecho. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de la ONU de septiembre de 2005 se ha subrayado de nuevo que las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo deben ser conformes con el derecho internacional: *"Reconocemos que la cooperación internacional para luchar contra el terrorismo debe llevarse a cabo de conformidad con el derecho internacional, incluida la Carta y las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes. Los Estados deben asegurarse de que toda medida que se tome para combatir el terrorismo respete las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho internacional humanitario"*¹⁴.

¹⁴ Para ver el Documento final completo de la cumbre de 2005 consultar en <http://www.alterinfos.org/IMG/pdf/N0551134.pdf>

PARTE II: La etapa interna de la “Guerra al terrorismo”.

A continuación, en esta segunda sección del trabajo, se abordarán cuales fueron las principales medidas que los gobiernos afectados por los ataques adoptaron a partir de que el terrorismo se convirtió en una nueva amenaza global. Al tratarse de sistemas democráticos, en cada país encontraremos también cuáles fueron las reacciones de los sectores no gubernamentales y de la oposición política a algunas decisiones que, según ellos, ponen en discusión los valores y tradiciones de las democracias occidentales.

Estados Unidos.

La particular visión de la superpotencia sobre la “guerra contra el terrorismo”, su condición de “Imperio” y los ataques sufridos en su territorio el 11/S transforman a Estados

Unidos en el líder material e ideológico de la lucha antiterrorista. Su “nueva agenda” se convirtió inevitablemente en la “nueva agenda global”.

Luego de los ataques, el presidente George Bush adoptó una serie de medidas cuyo objetivo principal era evitar otro ataque terrorista sobre suelo norteamericano. Y para esto hizo dos cosas: hacia afuera construyó una política bajo los postulados del unilateralismo, el golpe preventivo y la hegemonía¹⁵. Hacia adentro aumentó el control estatal en todos los ámbitos. Ejerció un fuerte control sobre los medios de comunicación y sobre las fronteras, amplió las leyes para facilitar la captura de sospechosos, restringió las libertades individuales y reorganizó los servicios secretos.

Las acciones

Los atentados del 11 de septiembre abrieron en Estados Unidos un proceso de reformas legislativas en materia de lucha antiterrorista que sin lugar a dudas incidió en la libertad y en la seguridad personal de los ciudadanos. El aumento del tiempo de duración de la detención preventiva y la tutela judicial efectiva y la obligación a los operadores telefónicos y a las empresas de Internet a entregar registros de las actividades y correos electrónicos de los sospechosos de terrorismo, son sólo dos modificaciones legislativas que sirven de ejemplo para avalar esta afirmación.

La primer respuesta concreta contra el terrorismo que tomó la administración del presidente Bush al interior de los Estados Unidos luego de los atentados al World Trade Center y al Pentágono, fue la adopción de la Orden Ejecutiva (13224) sobre financiación terrorista en la que se ordenaba bloquear los bienes de 27 personas y organizaciones terroristas vinculadas a Al Qaeda.

Pero más allá de todo esto, fue la aprobación de la USA Patriot Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Requires to Intercept and Obstruct terrorism) el 26 de octubre de 2001, la que modificó sustancialmente la legislación

¹⁵ Esta estrategia de Bush hacia el exterior tiene sus antecedentes en la historia política estadounidenses. El historiador John Gaddis considera que en momentos de ruptura, distintos presidentes adoptaron medidas similares. Ver en Gaddis, John Lewis, *Surprise, security and the American experience*, New York, Universidad de Yale, 2004.

estadounidense¹⁶. Con esta ley antiterrorista se dio luz verde para que el FBI pueda vigilar la correspondencia y las comunicaciones telefónicas a través de Internet de los sospechosos de vinculación con el terrorismo, concepto que por otra parte, se definió en términos extraordinariamente vagos, lo que le permitía a las autoridades adaptar y utilizar la ley en múltiples situaciones. Se establecía que con un único permiso judicial se pudieran “pinchar” todos los teléfonos factibles de ser usados por un presunto terrorista. Previamente, era necesario obtener una orden judicial para cada línea telefónica. Además la ley habilitó a la policía para detener a extranjeros residentes sin necesidad de formular cargos contra ellos durante siete días¹⁷. La ley también permitió acusar y condenar como terrorista a quienes acogieran a una persona que estaba relacionada con actividades terroristas.

En lo que respecta a los organismos que se establecieron, debemos decir que en el 2001, se creó la Citizen Preparedness in War on Terrorism Executive Order, una orden para la preparación de los ciudadanos en la guerra contra el terrorismo. Para aplicarla se creó un Task Force compuesto por responsables de algunos organismos ejecutivos cuya misión consistía en preparar a los norteamericanos en sus casas, colegios, barrios, edificios de culto o lugares públicos frente a un posible ataque terrorista.

Pero quizás lo que más polémica suscitó fue la creación de los Tribunales Militares de Excepción para juzgar a ciudadanos extranjeros sospechosos de participar en actividades terroristas o poner en peligro la seguridad nacional, la cual generó el rechazo de varios organismos no gubernamentales.

En septiembre de 2006, el Congreso aprobó una ley que otorgaba autoridad al gobierno de Estados Unidos para detener, interrogar y enjuiciar a los sospechosos de terrorismo ante los tribunales militares. Esta ley establece formalmente los tribunales que juzgarán a los terroristas y provee una herramienta clave en la lucha contra el terrorismo. Esta medida amplía la definición de los “combatientes enemigos” a cualquier persona que ofrezca apoyo financiero y material a grupos terroristas.

¹⁶ Ver Antonio Diaz, *La adaptación de los servicios de inteligencia al terrorismo internacional*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2006.

¹⁷ El Fiscal General Ashcroft había solicitado una detención indefinida y registrar domicilios sin autorización judicial previa.

Para aprobar esta ley, el presidente Bush, si bien no se hace habitualmente, tuvo que recurrir al poder Legislativo después de que en junio pasado el Tribunal Supremo fallara en contra de los tribunales militares establecidos por el Pentágono. Esto fue así, porque el Tribunal Supremo consideró que esos tribunales violaban tanto las leyes estadounidenses como el derecho internacional, y dejó en manos del Congreso la tarea de idear una ley sobre el trato y enjuiciamiento de presuntos terroristas. Lo más sorprendente de esta decisión es que el presidente Bush tomó esta medida sin una declaración de guerra del Congreso de los Estados Unidos, paso ineludible según la legislación establecida.

En definitiva, todo este conjunto de medidas adoptadas por el gobierno norteamericano desde los atentados del 11/S constituye claramente la expansión más fuerte de la autoridad ejecutiva desde la guerra fría.

Las reacciones

Todo este paquete de medidas adoptadas post 11 S provocó fuertes reacciones en varias de las organizaciones no gubernamentales que monitorean el respeto de las libertades civiles en distintos países. En este sentido el Centro para los Derechos Constitucionales (CCR) señaló que siguiendo la lógica de los legisladores, quienes finalmente avalaron la creación de los tribunales militares, hasta los abogados que representan a presuntos terroristas podrían ser encasillados como “combatientes enemigos”. *“Esta alarmante definición significaría que casi todos los que se opongan al Presidente o al Gobierno de Estados Unidos podrían ser encarcelados indebidamente. Este proyecto de ley es una burla al imperio de la ley”*, dijo cuando se probó esta ley, Bill Goodman, director para asuntos legales del CCR¹⁸.

Por su parte, la Unión estadounidense para las Libertades Civiles (ACLU) dijo que la medida es un *“drástico revés para los derechos humanos”* porque, entre otras cosas, da al ejecutivo *“licencia para minar la protección de los derechos humanos bajo la Convención de Ginebra”*¹⁹.

En realidad, esta ley no estableció nada nuevo pero le dio un marco legal a procedimientos que la Casa Blanca ya había impulsado por su cuenta luego de los atentados del 11-S.

¹⁸ Ver entrevista a Bill Goodman en la edición de www.cadenaser.es del sábado 30 de septiembre de 2006.

¹⁹ Ver en www.elpais.com/.../ley/avala/metodos/antiterroristas/propuestos/Bush/elpepuint/20060928elpepuint_7

Desde entonces, Bush había ordenado la creación de “comisiones militares” –un procedimiento para juzgar enemigos que no se utilizaba desde la Segunda Guerra Mundial- y había dado su venia para duros interrogatorios a los detenidos en busca de información sensible. Pero el vacío legal preocupaba a los agentes de inteligencia que, temerosos ante la avalancha de denuncias de las organizaciones de derechos humanos pidieron una autorización explícita del Congreso para evitar afrontar juicios por crímenes de guerra y continuar con los interrogatorios a prisioneros. Esta ley, si bien prohíbe la tortura a los detenidos, autoriza a los jueces a aceptar como evidencia los testimonios obtenidos bajo tratos “*cruels, inhumanos o degradantes*” antes del 2005, cuando una reglamentación los prohibió. También deja a interpretación del Presidente qué métodos de interrogatorios se pueden utilizar dentro del marco de la Convención de Ginebra. Pero quizás el punto más grave es el que quita a los prisioneros la posibilidad de apelar su detención a través de un hábeas corpus. De ese modo, los sospechados de terrorismo podrían permanecer indefinidamente bajo arresto, sin cargos ni juicio.

La política migratoria

En Estados Unidos los criterios para pensar y formular la política migratoria tienen un antes y un después del 11-S. Antes, el radar de las autoridades migratorias no abarcaba la seguridad nacional. A partir de los atentados del 11 de septiembre, la seguridad se convirtió en un factor decisivo de la política migratoria. Si bien aun no pueden observarse todas las aristas, puede afirmarse que se puso en marcha una reforma profunda en ese sentido.

Antes de los ataques, la formulación de la política migratoria obedecía a una lógica económica. En períodos de recesión económica el público estadounidense canalizaba su preocupación en los inmigrantes. Se cuestionaba el número de inmigrantes que entraban a su país obligaba a que se generara un debate legislativo que habitualmente concluía con una nueva legislación que hacía concesiones a ambos grupos de presión: los que se oponían y los que estaban a favor de la inmigración. Esto quedó reflejado en la que fue la última gran reforma migratoria en 1986, llamada Acta para la Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa surgió a finales de los años 70 en medio de una gran recesión. Ante esta situación, el poder Ejecutivo creó una comisión

que tenía por objetivo analizar la conveniencia de una reforma migratoria. El debate legislativo comenzó en 1981 y concluyó cinco años más tarde con una legislación híbrida: por un lado concede a los “duros” las sanciones a los empleadores de indocumentados y por otro lado otorga a los grupos pro inmigrantes una amnistía generalizada.

Hoy, la seguridad es un principio rector. A partir del 11-S la formulación de la política migratoria en Estados Unidos cambió radicalmente. Esta transformación supuso dejar atrás la lógica económica y adoptar una de seguridad en todo lo que tiene que ver con la inmigración. El objetivo primordial de la autoridad migratoria dejó de ser impedir el ingreso de los trabajadores no autorizados y la nueva meta se transformó en impedir la entrada de terroristas. Se creó, en consecuencia, un nuevo escenario en donde los principales protagonistas son los policías y los servicios de inteligencia²⁰.

Pero esta nueva realidad está enfrentando los resabios del fracaso de la política anterior. Dos décadas después de la promulgación de la IRCA, que concedió la amnistía a casi 3 millones de indocumentados, el número de personas sin documentos ha alcanzado un nivel sin precedentes: poco más de 12 millones. Esto demuestra que el sistema migratorio basado en criterios económicos ha sido laxo y permisivo. En contraste, desde el 11-S el sistema migratorio de Estados Unidos ha venido experimentando importantes transformaciones. Para empezar, cambió el andamiaje institucional: se creó la súper Secretaría de Seguridad Interna (Homeland Security) en 2003, lo cual, desde una perspectiva histórica es el cambio gubernamental más importante tras las reformas realizadas al sistema de seguridad nacional al término de la Segunda Guerra Mundial. También, al amparo del informe de la Comisión del 11-S, se erigió en 2005 una nueva estructura: la Dirección Nacional de Inteligencia, que coordina 15 centrales de inteligencia distintas. También el Congreso hizo algunos cambios, como la rápida aprobación del Acta Patriótica (Patriot Act) en 2001. Asimismo otras medidas han introducido cambios menos perceptibles, como la nueva coordinación internacional para otorgar visas a ciudadanos de países “peligrosos” y los nuevos requisitos de información en los aeropuertos internacionales, en especial los que tienen vuelos directos a Estados Unidos. Estos cambios son indicios de una transición de facto hacia un sistema migratorio con

²⁰ Ver Rafael Fernández de Castro, *Seguridad y migración un nuevo paradigma*, Foreign Affairs (en español), Octubre-diciembre 2006.

mayores controles y una legalidad que está teniendo efecto antes de que el propio congreso estadounidense apruebe una nueva legislación migratoria. Por tanto, puede decirse que el proceso de cambio que comenzó a pocos días de los ataques terroristas es de gran amplitud y aún no ha concluido.

En 2006, según la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, los congresos estatales de los estados de Estados Unidos, han considerado más de 500 iniciativas relacionadas con la inmigración. La mayoría de las iniciativas se concentra en limitar los derechos de los inmigrantes al empleo, los servicios de salud y de educación, así como la imposición de castigos a los traficantes de personas. De todas estas iniciativas, ya se aplican 57 leyes y muchas de ellas son altamente restrictivas, como la ley de Colorado, llamada “Restricciones sobre beneficios públicos definidos”, que entró en vigor el pasado 31 de julio. Según esta ley, cada dependencia estatal deberá verificar el estatus migratorio de toda persona mayor de 18 años que solicite un beneficio público estatal, local o federal. Otro ejemplo de la injerencia estatal es la ley de Arkansas, que entró en vigor en marzo de 2005, y que autoriza a agentes estatales, en coordinación con las agencias federales, a detener extranjeros indocumentados y transferirlos a los centros de detención federal.

Si bien nunca se tomó en cuenta, en esta reformulación del paradigma migratorio no hay indicadores que señalen que en Washington, legisladores y miembros del ejecutivo, hayan o estén considerando el punto de vista y la opinión de los gobiernos de los países de donde provienen los flujos migratorios mayoritarios. Es una clara demostración de que Estados Unidos va a llevar al máximo el derecho que posee cualquier país soberano para decidir quién entra y quién sale de su territorio.

Balance, 6 años después del 11-S.

Quizás uno de los únicos argumentos que puede exhibir la administración de Bush para mostrar logros en su “guerra contra el terrorismo” es que en suelo norteamericano no se ha vuelto a producir ningún ataque desde aquel 11 de septiembre. Esto reforzaría la idea del éxito de la aplicación de la nueva legislación antiterrorista que acabamos de recorrer. Y este argumento tiene peso en la concepción del presidente estadounidense a pesar de que también es cierto que, desde aquel día, algunos de sus aliados han sufrido terribles atentados. Esto último también reflejaría el carácter cambiante de la amenaza: el

movimiento yihadista pasó a ser más difuso y globalizado. Los atentados de Al Qaeda han declinado en calidad de impacto desde su máxima expresión aquel 11 de septiembre de 2001 y, por otra parte, parecen extenderse por en todas partes. Hay un éxito contraterrorista que puede contrastarse con el hecho de que el enemigo dejó de golpear los grandes centros financieros, diplomáticos y militares, para limitarse a causar terror entre poblaciones civiles desarmadas y no demasiadas protegidos²¹. Más allá de este aparente “éxito” de las políticas de seguridad, según un sondeo de *Foreign Policy* y el *Center for American Progress*, en el verano de 2006 la mayor parte de los expertos encuestados no consideraba que EEUU estuviese ganándole la partida al terrorismo. Casi un 80% de los más de 100 expertos encuestados había trabajado para el Gobierno de EEUU. Una mayoría bipartidista (84%) opinaba que EEUU no le estaba ganando la partida al terrorismo. Al preguntárseles si consideraban que el mundo era ahora más seguro o más peligroso para EEUU y sus ciudadanos, el 86% declaró que el mundo era mucho más o algo más peligroso. Los encuestados se mostraron críticos con todas las áreas de actuación y todas las burocracias implicadas, incluyendo las políticas públicas relacionadas con la seguridad interior.

La Unión Europea

Antes de introducirnos en el análisis particular de España e Inglaterra, es imprescindible conocer cómo la Unión Europea absorbió la realidad del terrorismo. El desarrollo jurídico del bloque y la preeminencia de las leyes de la Unión sobre los particulares son datos que deben conocerse para comprender mejor los límites de los gobiernos que la componen para establecer cambios legislativos en esta materia.

La Unión Europea ha convertido el tema del terrorismo en un asunto prioritario de su agenda, tanto interna como externa. Después del 11-S sus miembros se volvieron concientes de la necesidad de reforzar la cooperación y la coordinación de políticas y estrategias en este ámbito. El atentado del 11 de marzo en Atocha, Madrid, puso de manifiesto que Europa también podía ser blanco de atentados masivos y la UE inició una revisión de su estrategia.

²¹ A partir de 2002 se produjeron una serie de atentados de grupos relacionados con Al Qaida en países de estas características, inclusive dentro del mundo árabe. A modo de ejemplo podríamos nombrar a Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez e Irak.

La respuesta europea se articuló entonces sobre todo en torno al esfuerzo de las medidas policiales y judiciales y la cooperación entre los servicios de inteligencia para garantizar la seguridad interna. Los atentados en Madrid fueron interpretados como un fracaso de la política seguida hasta el momento y tras una ejercicio de autocrítica, los responsables políticos reafirmaron su voluntad de dar una respuesta común y coordinada a una amenaza de seguridad interna que los Estados por si solos difícilmente podrían enfrentar. Los recelos a la hora de compartir información de inteligencia o facilitar la extradición de presuntos terroristas han mostrado la falta de madurez de los Estados para librar una lucha antiterrorista común y eficaz. Este es quizás el punto más vulnerable de la Unión Europea, y los grupos terroristas se han aprovechado de ello para desplegar sus redes en toda Europa.

En el seno de la Unión Europea no se dispone de una legislación específica en materia de terrorismo, y las acciones terroristas se castigan como delitos comunes. La Decisión Marco del Consejo del 27 de noviembre de 2001 se basa en el concepto fundamental de “delito terrorista”, es decir, delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarlos y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país. Este enfoque supone entonces que los derechos jurídicos afectados por estos delitos son diferentes de los afectados por delitos comunes, ya que los delitos terroristas, y en este punto se consideran sus motivaciones, van dirigidos a socavar las estructuras políticas y económicas del Estado²². Al respecto, la Unión Europea, en una Decisión Marco del Consejo del 13 de junio de 2002, se refiere a las infracciones terroristas como actos intencionados que, por su naturaleza o su contexto, pueden dañar gravemente la integridad de un país o de una organización internacional.

La inmigración

²² Aníbal Villalba Fernández, *La respuesta de la Unión europea al terrorismo tras el 11 de septiembre de 2001*, boletín de información del CESEDEN, N 276, 2003.

Es interesante notar que en la definición de la estrategia exterior en la lucha contra el terrorismo aparece un elemento clave que es materia de este trabajo: el control a la inmigración²³.

Javier Solanas, alto representante de la UE para la Política Exterior, está convencido que la amenaza terrorista condujo a la Unión Europea a definir su política de seguridad no sólo como una política de protección de fuerzas en el teatro exterior, sino también como una política de protección de los ciudadanos en el mismo seno de la Unión²⁴. En esta declaración se ponen de manifiesto las dos grandes tendencias dominantes en la estrategia de Seguridad para Europa y que se van dibujando en el contexto de lucha antiterrorista global. Por un lado, la construcción de una capacidad de intervención exterior para contener los conflictos o evitar que estos afecten directamente a la seguridad europea y por otro, levantar más muros de protección contra los agentes externos susceptibles de infligir daños terroristas a sus sociedades, es decir construir la “fortaleza” europea.

Una de las áreas identificadas como prioritarias es una política común en materia de asilo e inmigración. En las conclusiones del Consejo de Salónica se resaltó la importancia de establecer acuerdos de readmisión con los países de donde procede la inmigración. Un proceso con doble sentido, ya que trata de combatir la inmigración ilegal y buscar vías de migración legales.

Gran Bretaña

Para el gobierno de Tony Blair el territorio británico era inmune a cualquier ataque a pesar del incondicional apoyo hacia Estados Unidos en la “Guerra contra el terror”. Esta idea empezó a cambiar luego de algunos hechos puntuales como el atentado en Estambul en 2003 contra un banco inglés y el consulado británico, el hallazgo en 2004 de stocks de nitrato de potasio en un suburbio de Londres y el arresto de ciudadanos ingleses de origen pakistaní sospechados de pertenecer a redes terroristas. Pero tras los atentados del 7 de julio de 2005, Gran Bretaña empezó a ser considerada, casi al mismo nivel que los Estados Unidos, el país europeo más amenazado por el terrorismo. Y esto puede explicarse,

²³ Ver en Sorroza Alicia, *Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?*, Madrid, Real Instituto Elcano, junio 2007 www.realinstitutoelcano.org

²⁴ Para conocer con mayor detalle como Solanas imaginó durante su mandato como alto representante de la UE para la política exterior los desafíos que plantea el terrorismo islamista consultar <http://www.delmech.ec.europa.eu/es/pdfs/articlesolanaterrorismo.pdf>

primero, por las características que tuvieron los ataques, en los que participaron ciudadanos británicos, hijos de inmigrantes, lo cual reflejó las tensiones extremas que se viven dentro de la sociedad inglesa y las grandes fisuras que ha tenido el proceso de integración de las minorías. A partir de ese momento nada fue igual y lejos de aplacarse, la desconfianza y las tensiones se han incrementado.

A esto hay que sumarle la política exterior aplicada por Blair en el Medio Oriente, sobre todo en Irak: esa parece ser la razón más firme que alienta a los extremistas a cometer atentados contra sus propios conciudadanos.

Las acciones

Pese a que el Reino Unido ya contaba con algunas de las leyes antiterroristas más estrictas de Europa, a partir del 11 de septiembre de 2001, las autoridades británicas aprobaron una serie de nueva medidas.

El Reino Unido se convirtió en los años 90 en el refugio principal de muchas figuras del islamismo reprimidas en sus países de origen. Allí encontraron un espacio de libertad donde pudieron desarrollar parte de sus actividades religiosas y políticas.

Tras la promulgación en los últimos cinco años de tres leyes antiterroristas –la Ley Antiterrorista de 2000, la Ley sobre Antiterrorismo, Delincuencia y Seguridad de 2001 y la Ley de Prevención del Terrorismo de 2005–, que contienen disposiciones manifiestamente incompatibles con el derecho y las normas de derechos humanos y que han acarreado graves violaciones de derechos humanos, el gobierno británico ha hecho público en septiembre de 2005 el anteproyecto de una nueva, la Ley Antiterrorista de 2005.

La Ley Antiterrorista de 2000

La Ley Antiterrorista de 2000 tuvo la característica de ser una especie de síntesis formal-legal permanente de la definición de "terrorismo" y de numerosas disposiciones idénticas o similares sobre delitos fundamentados en esa definición que habían sido acopiadas en la denominada legislación de excepción "temporal" promulgada en el Reino Unido durante al menos las tres décadas precedentes en la lucha contra el Ejército

Republicano Irlandés²⁵.

En esta ley la definición de "terrorismo" incluye no sólo la realización de acciones que comporten violencia grave contra una persona o daños importantes a la propiedad o que tengan como fin anular o perturbar gravemente un sistema electrónico, sino también la amenaza de llevar a cabo tales acciones. Según sus críticos, el fin de estas acciones o amenazas en función del cual se las cataloga como terroristas, es decir, promover una "causa política, religiosa o ideológica", es también muy amplio y se presta a interpretaciones subjetivas. La definición está expresada de forma imprecisa y podría utilizarse para interponer acciones judiciales contra simpatizantes de movimientos sociales y políticos, como las campañas antinucleares. La falta de una definición clara constituye un motivo de preocupación, ya que deja abierta la posibilidad de que la decisión de entablar acciones judiciales por este tipo de delitos adolezca de un sesgo político.

“Las conductas penalizadas en virtud de la definición de "terrorismo" recogida en la Ley Antiterrorista de 2000 puedan no constituir un "delito común reconocible" según el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. A su vez, este hecho puede acarrear el peligro de que se entablen acciones judiciales por el ejercicio legítimo y no violento de derechos consagrados en el derecho internacional o que se penalicen como terroristas conductas delictivas que no lo son.” denunció Amnistía internacional en su informe 2006²⁶.

La Ley permite detenciones sin cargos y otorga al ministro del Interior la potestad de determinar quiénes deben ser detenidos. En aplicación de Sección Cuarta de esta Ley, desde diciembre de 2001 han sido detenidos 16 extranjeros por periodos de más de tres años, sin cargos y sometidos a "duras condiciones de detención", sobre todo en las prisiones de alta seguridad de Belmarsh y Woodhill.

Ley de Prevención del Terrorismo de 2005

La Ley de Prevención del Terrorismo de 2005 fue enviada por el gobierno de Tony Blair al parlamento y promulgada por éste luego que, en diciembre de 2004, los Lores

²⁵ Ver Enrique Alvarez Conde y Hortensia Gonzales, *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales*, Real Instituto Elcano en www.realinstitutoelcano.org

²⁶ Ver informe de amnistía internacional 2006 en <http://web.amnesty.org/report2006/esp-summary-esl#1>

establecieran que la Sección Cuarta de la ley antiterrorista de 2000 que permite detenciones por periodos de más de tres años, sin cargos y sometidos a "duras condiciones de detención", era discriminatoria e incompatible con el derecho a la libertad.

La Ley de Prevención otorga al Gobierno poderes para dictar "órdenes de control" los cuales sustituyen de hecho a las detenciones sin juicio restringen la libertad, la circulación y las actividades de sospechosos de terrorismo. También concede al Ejecutivo capacidad para ordenar la privación indefinida de libertad sin cargos a partir de informaciones secretas, lo cual se puede aplicar por igual a extranjeros y a británicos.

Por todo esto, los detenidos en aplicación de la Ley no tienen acceso a los datos secretos del Ministerio del Interior que sirvieron para su detención, por lo que no pueden contrastarlos ni apelar ante un juez independiente. Los abogados no pueden informar tampoco al individuo de qué se les acusa.

Ley Antiterrorista de 2005.

El anteproyecto de esta nueva ley que finalmente se aprobó en marzo de 2005, contiene disposiciones imprecisas y generales que, en el caso de haber sido proclamadas, podrían haber violado el derecho a la libertad de expresión y asociación de las personas enjuiciadas en virtud de ellas y hubieran tenido terribles consecuencias para la sociedad en general en lo que respecta al ejercicio de ese derecho. Además, en el caso de haberse promulgado en su forma original, la Ley hubiera ampliado a tres meses el tiempo máximo de detención bajo custodia policial de presuntos implicados en actos de terrorismo sin cargos ni juicio, que la legislación antiterrorista vigente ya fijaba, de manera también prolongada, en 14 días. A su vez, un período de detención tan largo violaría el derecho a la libertad y a no sufrir detención arbitraria, ya que no se tendría en cuenta uno de sus elementos constitutivos esenciales, como es el derecho de toda persona a ser informada sin demora de los cargos presentados contra ella; la detención bajo custodia policial sin cargos ni juicio durante un periodo de hasta tres meses violaría también el derecho a un juicio justo, pues socavaría la presunción de inocencia y el derecho a guardar silencio.

El gobierno de Blair, poco después de los atentados del 11/S en Estados Unidos presentó un proyecto de ley sobre seguridad, crimen y antiterrorismo que abría la posibilidad para que el Ministro del Interior pudiera pedir a la Cámara de los Comunes la

derogación del artículo 5 (Ver apéndice. Punto 1) de la Convención Europea de los Derechos Humanos, que garantiza el derecho a la libertad y prohíbe la detención sin proceso judicial, en base a lo dispuesto en el artículo 15 (Ver apéndice. Punto 2) de la convención europea que permite que los gobiernos puedan derogar el citado artículo en tiempos de guerra o emergencia pública. De esta manera, ciertos sospechosos de terrorismo podían ser detenidos en el Reino Unido sin que la policía tuviera que ponerlos a disposición judicial, lo que desde un punto de vista jurídico, significaba la revocación del derecho de habeas corpus reconocido en Inglaterra desde 1679.

Las reacciones

El sistema judicial inglés se sostiene sobre cuatro presupuestos: la presunción de inocencia, el derecho del acusado a ser juzgado por un tribunal, la prohibición de detención sin ser culpado y la obligación de los jueces a hacer una interpretación independiente de la ley, sin ninguna interferencia del poder ejecutivo²⁷.

Para varias organizaciones de defensa de los derechos humanos, el gobierno de Tony Blair trastocó todos estos valores con la excusa de la guerra contra el terrorismo. Charles Kennedy (The Guardian. 7.11.05), siguiendo este razonamiento, acusó a Blair de utilizar al poder judicial “*como un brazo del gobierno*”. Nada más deshonroso para la rica historia democrática británica.

En julio, 52 personas murieron y centenares resultaron heridas a consecuencia de varios atentados con explosivos en la red de transporte londinense. Según un informe de Amnistía Internacional publicado en 2006²⁸ “*las medidas dirigidas a combatir el terrorismo acarrearán graves violaciones de derechos humanos, y existía una preocupación generalizada por su impacto sobre los miembros de la comunidad musulmana y de otras minorías*”. Los distintos cambios en la legislación dieron comienzo a investigaciones judiciales públicas que también retrotrajeron casos de presunta connivencia del Estado en homicidios ocurridos en el pasado en Irlanda del Norte.

²⁷ Ver Charles Kennedy, *A battle between liberty and authoritarianisms*, The Guardian, Noviembre 7, 2005.

²⁸ Ver Informe de Amnistía Internacional 2006 en <http://web.amnesty.org/report2006/gbr-summary-esl>

En el seno de la Unión Europea sólo el Reino Unido, al igual que España y otros cuatro países, dispone, en distinto grado, de una legislación específica para combatir el terrorismo. Es interesante notar que en Inglaterra un acto se califica como terrorista si influye en el buen funcionamiento del gobierno y de las instituciones o intimida a personas o grupos de personas.²⁹

Existen varias denuncias sobre graves violaciones de derechos humanos relacionadas a las disposiciones antiterroristas tomadas por el gobierno de Blair. Amnistía Internacional en su informe del año 2006 denunció la persecución de hombres calificados por el gobierno como «presuntos terroristas internacionales» apoyándose en información secreta. *“Las medidas propuestas y aplicadas castigaban a personas consideradas por las autoridades como una amenaza, a pesar de reconocer que no existían contra ellas pruebas suficientes para presentar ante un tribunal.”*³⁰

En diciembre de 2004, meses antes de los ataques en Londres, el Comité de Apelación de la Cámara de los Lores había resuelto que la detención indefinida era incompatible con el derecho a la libertad y la prohibición de la discriminación. Sin embargo, el gobierno no resarcó sin demora a las víctimas, sino que esperó a que prescribiese, en marzo, la disposición legal que había sido declarada incompatible con estos derechos humanos y simultáneamente aprobó la Ley de Prevención del Terrorismo de 2005, contraria al espíritu del fallo de los jueces Lores. Según Amnistía, esa ley permitía la violación de una amplia variedad de derechos humanos y confería a un ministro del gobierno poderes sin precedentes para emitir «órdenes de control» con el fin de restringir la libertad, la circulación y las actividades de personas presuntamente sospechosas de implicación en actividades terroristas, nuevamente utilizando información secreta. La

²⁹ Aunque la legislación del Reino Unido no contempla en concreto el delito de "terrorismo", la definición de "terrorismo" que ha servido de base para la codificación de numerosos delitos es la recogida en la sección 1 de la Ley Antiterrorista de 2000. En esta ley se entiende por "terrorismo", entre otras cosas, la realización o la amenaza de acciones dirigidas a influir en el gobierno o intimidar a la población o a un sector de ella, y encaminadas a la promoción de una causa política, religiosa o ideológica. Las acciones que comportan violencia grave contra una persona, si comportan daños graves a la propiedad, si ponen en peligro la vida de una persona que no sea la de la persona responsable de la acción, si originan un peligro grave para la salud o la seguridad de la población o de un sector de ella, o si tienen como fin anular o perturbar gravemente un sistema electrónico.

³⁰ http://www.es.amnesty.org/uploads/media/UK_promesas_rotas.pdf

imposición de una «orden de control» equivalía a que el ejecutivo “imputara”, “juzgara” y “declarara culpable” a una persona sin las garantías procesales que se exigen en las causas penales³¹.

Pero existen varios ejemplos en la jurisprudencia inglesa que demuestran cómo la política antiterrorista del Reino Unido ya tenía elementos perturbadores y reñidos con el derecho y las leyes internacionales. Esto, claro está, tiene que ver con la situación en Irlanda del Norte. Quizás por eso no debería sorprender que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) publicara un informe sobre una visita que había realizado al Reino Unido en marzo de 2004³². El CPT determinó que la detención en virtud de la Ley sobre Antiterrorismo, Delincuencia y Seguridad (2001) había causado trastornos mentales a la mayoría de las personas sometidas a ella y que la detención había sido aún más perjudicial para su salud debido a su carácter indefinido y a que ignoraban las pruebas que existían contra ellas. El CPT consideró que las condiciones en que se encontraban algunas de estas personas en el momento de la visita constituían trato inhumano y degradante.

También en junio, el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa publicó el informe sobre una visita que había realizado en noviembre de 2004. En él expresaba su preocupación por la Ley de Prevención del Terrorismo, la admisión como prueba en los procedimientos judiciales de información obtenida mediante tortura, las condiciones penitenciarias, el trato dispensado a los solicitantes de asilo, la temprana edad de responsabilidad penal, la discriminación y la necesidad de iniciar investigaciones públicas capaces de establecer todas las circunstancias en los casos de presunta connivencia del Estado en homicidios cometidos en Irlanda del Norte.

Reino Unido. Derechos Humanos: promesas rotas.

La organización Amnistía Internacional publicó en febrero de 2006 un informe sobre la situación de los derechos humanos en Gran Bretaña en relación a su política antiterrorista³³. Este trabajo denuncia que “la democracia más antigua del mundo”, está socavando “en casa y fuera de ella” el sistema nacional e internacional de Derechos

³¹ Ver http://www.es.amnesty.org/uploads/media/UK_promesas_rotas.pdf

³² Ver <http://web.amnesty.org/report2006/gbr-summary-es>

³³ Ver http://www.es.amnesty.org/uploads/media/UK_promesas_rotas.pdf

Humanos, las libertades y la independencia del poder judicial a través de su política antiterrorista, sobre todo mediante prácticas y medidas legales que buscan redefinir la tortura y "cambiar las reglas del juego" sobre Derechos Humanos. Para esta organización, las medidas antiterroristas adoptadas por el gobierno de Blair luego de los ataques en Nueva York suponen una amenaza para los derechos humanos, la independencia del poder judicial y el Estado de Derecho.

Amnistía Internacional denunció también los acuerdos firmados con países como Libia, Egipto y Jordania para la extradición de sospechosos de terrorismo, que podrían ampliarse en breve a Egipto y Argelia. Estos acuerdos establecen que los países receptores no pueden cometer torturas contra los detenidos.

El gobierno firmó memorandos de entendimiento con Jordania, Libia y Líbano y afirmó que las «garantías diplomáticas» incluidas en estos acuerdos eran lo bastante fiables como para exonerar al Reino Unido de la obligación, expresada en su derecho interno y en el derecho internacional, de no enviar a ninguna persona a un país donde pueda correr riesgo de sufrir tortura u otros malos tratos.

En agosto se volvió a detener a la mayoría de las personas que habían estado detenidas y se las encarceló, junto a otras recién detenidas, en virtud de la legislación de inmigración, en espera de su expulsión por razones de seguridad nacional. El gobierno sostuvo que podía efectuar estas devoluciones confiando en los memorandos de entendimiento. Se encerró a los detenidos –algunos de los cuales habían sido absueltos poco tiempo antes por un tribunal del Reino Unido de delitos relacionados con el terrorismo- en prisiones alejadas de sus familias, abogados y médicos. En octubre, como consecuencia del grave deterioro de su estado de salud física y mental, se concedió la libertad bajo fianza, en condiciones equiparables al arresto domiciliario, a varios de los que habían estado internados anteriormente. En octubre de 2006 se publicó un proyecto de Ley Antiterrorista con disposiciones tan imprecisas y generales que, en el caso de ser promulgadas, socavarían el derecho a la libertad, a un juicio justo y a la libertad de expresión y asociación. En noviembre, la propuesta incluida en el proyecto de ampliar de 14 a 90 días el periodo máximo de custodia policial sin cargos fue rechazada en el Parlamento, que aprobó un periodo máximo de 28 días y continuó estudiando el proyecto.

En este contexto entonces a nadie debería sorprender el asesinato por parte de la

policía, en julio de 2005, de Jean Charles de Menezes, ciudadano brasileño desarmado que se dirigía a su trabajo en Londres³⁴. La apertura de una investigación independiente sobre el homicidio sufrió demoras decisivas. Salieron a la luz datos que apuntaban a un intento de encubrimiento por parte de la policía en los primeros momentos.

Los extranjeros también

El 11 de marzo de 2005 se aprobó la Ley de Prevención del terrorismo³⁵, aplicable tanto a nacionales como extranjeros. Ante la imposibilidad de detener a los sospechosos de delitos de terrorismo sin una decisión judicial, la ley introduce la figura de las llamadas “ordenes de control”, que permite vigilar a los extranjeros, controlar sus movimientos e incluso arrestarlos en su domicilio.

Después de los atentados de Londres del 7 de julio, el gobierno intentó adoptar legislación antiterrorista que impactase sobre el status jurídico de los extranjeros. Se pretendió dar al ministro del interior, mayores facultades para poder excluir o deportar a extranjeros que alentasen ideas terroristas; aumentar los controles sobre ciudadanos británicos que no pudiesen ser expulsados, pero sí detenidos en caso de resistencia e ilegalizar organizaciones musulmanas radicales. Esta iniciativa encontró freno en el parlamento inglés y esto puede tener varias lecturas. Si bien parece un reflejo institucional frente a una ley que era considerada abusiva, también puede explicarse desde el punto de

³⁴ Jean Charles de Menezes, joven electricista de 27 años, fue acribillado de ocho balas. Su ejecución por parte de oficiales de Scotland Yard fue decidida en el marco de la operación antiterrorista "Kratos", que autoriza a la policía a tirar a matar. "La única manera de reaccionar (ante los terroristas kamikazes) es dispararles a la cabeza. De nada sirve disparar en el pecho de alguien porque es probablemente allí donde se encuentra la bomba y si caen la van a hacer estallar. Es lo que muestra la experiencia en Sri Lanka", dijo el jefe de Scotland Yard, Sir Ian Blair, un día después del drama.

http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=731728&origen=acumulado&acumulado_id

³⁵ Ver Informe de Amnistía Internacional en <http://web.amnesty.org/report2006/gbr-summary-esl#1>

vista político. El gobierno de Blair sufre un desgaste muy fuerte y su capacidad de maniobrabilidad política esta seriamente dañada. Blair argumentó que la amenaza terrorista era justificación suficiente para modificar estructuras legales históricas en las que se sustenta el esqueleto jurídico británico.

En 1940, cuando la invasión alemana sobre Gran Bretaña era inminente el parlamento introdujo la Resolución 18B, que permitía al gobierno detener a cualquier persona considerada peligrosa para los intereses nacionales. Pero cuando la amenaza nazi fue superada, en 1943, se dejó en libertad a todos los detenidos. El entonces primer ministro, Winston Churchill, estuvo en desacuerdo con aquella ley a la que consideraba propia de los regimenes totalitarios. Desde aquella fecha, el único momento en tiempos de paz en el que se realizaron detenciones sin orden judicial fue en Irlanda del Norte en 1971.

El gobierno de Tony Blair impulsó, aún antes de los ataques en Londres un proyecto de ley Antiterrorista de 2005 que según Amnistía internacional, a la luz de las normas internacionales de derechos humanos, en particular las relativas al derecho a la libertad, a la presunción de inocencia y a la libertad de expresión y asociación, no están en consonancia con las obligaciones contraídas por el Reino Unido en virtud de su derecho interno y de las normas internacionales de derechos humanos y que, en el caso de promulgarse, podrían acarrear graves violaciones de los derechos humanos. La misma lectura hizo la Cámara de los Lores, que se negó a aprobarla.

Para quienes monitorean el respeto de las libertades civiles, la legislación de excepción del Reino Unido viene siendo un motivo de preocupación desde los años setenta. Durante las últimas tres décadas, existe una gran preocupación porque las diferentes disposiciones de excepción y otras medidas adoptadas en relación con el conflicto de Irlanda del Norte hayan acarreado violaciones de derechos humanos. A lo largo de los años se han documentado cómo las disposiciones de dicha legislación han violado las normas de derechos humanos y han facilitado violaciones de estos derechos, como detenciones arbitrarias, torturas u otros malos tratos y juicios injustos. Más recientemente, ha sentido también una gran preocupación por las graves deficiencias en materia de derechos humanos de las políticas y de las medidas legislativas aplicadas en el Reino Unido tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, incluida en particular la detención sin cargos ni juicio de ciudadanos extranjeros presuntamente implicados en actividades de terrorismo

internacional y que no pueden ser expulsados a sus países de origen, así como la admisión de "pruebas" obtenidas mediante tortura u otros malos tratos en los procedimientos judiciales.

Balance, dos años después del 7-J

Como ya hemos dicho, en el Reino Unido conviven dos tipos de terrorismo. Pero en los últimos años no preocupan ambos por igual. Los recursos dedicados al combate contra el IRA han pasado del 33% en 2001 al 21% en 2005 y los recursos destinados a la lucha contra el terrorismo global han ascendido, en el mismo período, del 23% al 48%³⁶. En conjunto, esto significa que los recursos dedicados al contraterrorismo han pasado de un 56% a un 69% en tan solo cuatro años. El 11-S supuso la ventana de oportunidad política para caminar definitivamente hacia el modelo de inteligencia que habrá de sustituir al de la guerra fría. Un modelo que será el resultado de la victoria de opciones técnicas ya diseñadas hace al menos una década. Esto también supone que las urgentes necesidades de las diferentes agencias de seguridad parece que han hecho olvidar las advertencias de distintas comisiones sobre los peligros de dirigir la inteligencia hacia las propias poblaciones. Existieron varias operaciones antiterroristas llevadas a cabo en el Reino Unido luego de los ataques del 7 de julio que fueron exitosas. Dos de ellas sucedieron entre agosto y septiembre de 2006, ante la sospecha de un plan islamista para perpetrar atentados suicidas a bordo de vuelos transatlánticos y de actividades de entrenamiento de terroristas. Estos son ejemplos importantes del elemento preventivo de la estrategia nacional antiterrorista del Reino Unido. Estas operaciones trajeron consigo un elevado número de recursos en términos del trabajo que exigió a los servicios de inteligencia y la policía, e hicieron un gran hincapié en maximizar la protección pública mediante intervenciones tempranas. Y muestran la real utilidad y la efectividad de las nuevas competencias legislativas contenidas en la Ley de Terrorismo.

³⁶ Ver Frank Gregory, *Operaciones antiterroristas basadas en la inteligencia en el reino unido durante el verano de 2006: problemas y consecuencias*, Real Instituto Elcano N° 106, octubre 2006.

Tan polémicas como efectivas?

En ambas operaciones fue un factor decisivo, por ejemplo, la prolongación del tiempo de detención. Como hemos visto, esto era interpretado por los grupos defensores de los derechos civiles una privación de libertad innecesaria que podía dar lugar a interrogatorios opresivos. Sin embargo, en estos operativos antiterroristas, la policía británica reafirmó su argumento de que esa medida le permitió ampliar las capacidades relativas a las detenciones. Se basaba principalmente en que antes llevaba mucho tiempo obtener pruebas aptas para juicio de fuentes informáticas y jurisdicciones extranjeras. Esto lo sustenta demostrando que las investigaciones llevadas a cabo por la Policía Metropolitana de Londres mostraron que “(...) en los casos relacionados con la Unidad Antiterrorista, bastante más del 60% de las personas detenidas decide ejercer su derecho a permanecer en silencio (...)” y que “(...) sólo una de cada diez personas de las que se considerarían líderes o dirigentes terroristas decide hablar”³⁷. Todos los detenidos en el Reino Unido en agosto eran ciudadanos británicos, muchos de ellos de origen paquistaní. La mayor parte de ellos dio direcciones londinenses y sus edades abarcaban desde los 19 a los 28 años. En una declaración acerca de los otros 11 sospechosos, Susan Hemmings, jefa de la División de Contraterrorismo del Servicio de la Fiscalía de la Corona, afirmó: “*Hemos estado examinando y evaluando minuciosamente las pruebas disponibles contra cada uno de los individuos con la ayuda de agentes antiterroristas para tomar decisiones lo antes posible con respecto a los cargos que les serán imputados*”³⁸. A pesar de lo controvertido de su naturaleza en términos de libertades civiles, la policía claramente está haciendo pleno uso de las oportunidades de obtención de pruebas brindadas por la ampliación a 28 días del período de detención antes de presentar cargos concedida por la nueva Ley de Terrorismo. Estos operativos generaron inquietud entre las comunidades musulmanas de que la policía está deteniendo a personas sin pruebas reales. Por eso, las autoridades han facilitado un nivel de detalles relativamente sin precedentes acerca de los tipos de pruebas que, en su opinión, podrá presentar en juicio.

³⁷ Ver Frank Gregory, Operaciones antiterroristas basadas en la inteligencia en el Reino Unido durante el verano de 2006: problemas y consecuencias, Real Instituto Elcano N° 106, octubre 2006.

³⁸ Ver Servicio de noticias MSNBC en <http://www.msnbc.com> , 22 de agosto 2006.

España

España es un país que fue tomado por los organismos internacionales como ejemplo por la manera de encarar su política antiterrorista luego del atentado en Madrid que dejó como saldo 191 personas asesinadas. Organizaciones de Derechos Humanos destacaron que el gobierno español no recurrió a legislaciones extraordinarias como forma de respuesta a esos ataques. A esta situación excepcional, teniendo en cuenta los casos arriba examinados de Gran Bretaña y Estados Unidos, se le pueden encontrar múltiples explicaciones que serán desarrolladas y comparadas en la última sección de este trabajo.

Fueron las respuestas a la violencia interna a través de las amplias disposiciones antiterroristas de la legislación española las que situaron al país a la vanguardia de las iniciativas internacionales antiterroristas después de los atentados del 11 de septiembre.

El gobierno español se considera a si mismo como un líder en medidas antiterroristas y basa esta percepción en la experiencia acumulada en la lucha contra la violencia separatista vasca y en el esfuerzo que viene realizando para combinar leyes efectivas con el pleno respeto por los derechos humanos internacionalmente reconocidos. España ha ratificado todos los principales tratados de derechos humanos relevantes, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Sin embargo la trayectoria española en la lucha antiterrorista presenta algunos elementos que revelan los mismos dilemas que enfrentan otros países.

El factor ETA

España tiene una larga y dolorosa historia de violencia política interna. El movimiento *Euskadi Ta Askatasuna* (Patria Vasca y Libertad – ETA) lleva librando una campaña violenta para establecer un Estado vasco independiente desde los años sesenta. En las últimas cuatro décadas, según las estadísticas oficiales, ETA asesinó a 831 personas, secuestró a 73 e hirió a 2.392.³⁹ Además, miles de personas, desde agentes de policía a

³⁹ Comisión de Derechos Humanos, *Los Derechos Civiles y Políticos, en Particular las Cuestiones Relacionadas con la Tortura y la Detención*, Notas verbales de fecha 20 de enero, 2 y 11 de febrero

políticos, periodistas o intelectuales, han vivido bajo la amenaza de la violencia de ETA. El grupo separatista ha empleado asesinatos planificados así como atentados indiscriminados para promover sus objetivos políticos. La violencia ha disminuido en los últimos años. Si bien ETA reivindicó los asesinatos de 23 personas en 2000,⁴⁰ la cifra de asesinatos descendió a tres en 2003⁴¹.

Desde que la violencia separatista vasca acompaña la transición democrática de España desde 1975, el Estado español ha adoptado una variedad de estrategias para combatir a ETA. El sistema de justicia penal español constituye desde hace tiempo una parte importante de la estrategia de España. Sin embargo el país vivió experiencias traumáticas en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo etarra.

Promediando su mandato como presidente del gobierno español, Felipe González pareció convencerse de que la vía judicial no resultaba eficaz para enfrentar a ETA. Por eso decidió la creación de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL). Estos grupos, que dependían del Estado español, eran los encargados de combatir al grupo terrorista. El resultado fue catastrófico y terminó en un escándalo. Pero el dato es interesante para entender que el proceso que se está atravesando en distintos países occidentales ya ha sido vivido por los españoles. En un editorial de Diario 16, dirigido por Pedro J. Ramírez, del 23 de marzo de 1981 se decía lo siguiente: "La muerte de ETA es nuestra vida. No hay derechos humanos en juego a la hora de cazar el tigre. Al tigre se le busca, se le acecha, se le acosa, se le coge y, si hace falta, se le mata. Podrán caer cincuenta etarras en combate y las manos de España quedarán limpias de sangre humana. A los policías que disparen contra ellos se les recibirá como valientes...". Y el 23-10-83, en otro editorial: "A

de 2004 dirigida a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la Misión Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, U.N. Doc. E/CN.4/2004/G/19, p. 18.

⁴⁰ Deutsche Welle, "ETA: A History of Terror" (ETA: Una historia de terror), 12 de marzo de 2004. Disponible en www.dw-world.de/english/0,3367,1433_A_1139213,00.html

⁴¹ Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo. 2004 Country Human Rights Reports: Spain (Informes sobre Derechos Humanos por Países: España), 25 de febrero de 2004. Disponible en www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27865.htm

Barrionuevo [entonces ministro del Interior] no había que cesarle por estar consintiendo acciones irregulares en el sur de Francia, sino por cosechar tan pocos éxitos con el GAL, a pesar de la buena voluntad con que ejerce el cargo. ¿Existe alguna fuerza política o social de cierta relevancia dispuesta a reclamar la cabeza de González por ésta circunstancia? Desde luego que no". Esta reproducción da un indicio del clima de época, si bien pequeña, es una muestra clara de cómo la amenaza terrorista potencia las posibilidades de trastocar los valores liberales occidentales. Durante uno de los peores períodos del conflicto, entre 1983 y 1987, los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), escuadrones de la muerte financiados con fondos reservados del Ministerio del Interior, asesinaron a 28 personas, muchas de las cuales resultaron después no estar relacionadas con ETA.

Hoy, más de 500 personas están encarceladas por todo el país por pertenencia o colaboración con ETA. Aunque España ha adoptado (y posteriormente abrogado) legislación antiterrorista específica en el pasado, los crímenes de terrorismo están tipificados ahora en el Código Penal ordinario y se han incorporado facultades especiales policiales y judiciales para combatir el terrorismo a la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Las acciones

España no tiene una ley antiterrorista especial. Es el Código Penal quien define los delitos de terrorismo. La Ley de Enjuiciamiento Criminal⁴² establece las facultades de las fuerzas de seguridad pública y de las autoridades judiciales en la investigación de delitos de terrorismo, mientras que prescribe al mismo tiempo los derechos de los sospechosos de terrorismo. Estas medidas especiales se derivan del artículo 55(2) de la Constitución que dispone la suspensión de derechos con respecto a la duración de la detención, la privacidad del hogar y el secreto de las comunicaciones “para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”⁴³. La legislación española considera como actos terroristas a aquellos que

⁴² Para consultar la Ley de Enjuiciamiento Criminal ver http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lecr.l2t8.html

⁴³ Artículo 55-2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para

constituyen una amenaza para el orden y la paz pública o se influyen en el buen funcionamiento del gobierno y de las instituciones. El artículo 571⁴⁴ del Código Penal define a los terroristas como “los 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 ataques descritos en el artículo 346 (ataques contra edificios o infraestructura de transporte o comunicaciones mediante el uso de artefactos explosivos) y el artículo 351 (incendio que conlleve riesgo de lesiones o muerte). El artículo no criminaliza el simple acto de pertenecer a dicho grupo, sino la comisión de actos delictivos por miembros de estos grupos con los objetivos antes mencionados. Las principales características de las disposiciones antiterroristas de España son la extensión del período de detención policial permitido antes de que el detenido comparezca ante un juez, y el empleo de la detención incomunicada. Mientras que la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) establece que todas las personas detenidas tienen que ser llevadas ante un juez competente antes de transcurridas 72 horas desde el arresto, aquellos detenidos por presunta pertenencia o colaboración con banda armada (incluidas las organizaciones terroristas) pueden estar detenidos otras 48 horas. Esto implica que los sospechosos de terrorismo pueden estar bajo custodia policial durante cinco días antes de ver a un juez.

Después de Atocha

Sin lugar a dudas, los atentados del 11 de marzo añadieron una dimensión internacional a la lucha antiterrorista española. Las estrictas medidas antiterroristas de España, conformadas por años de lucha contra la violencia de ETA, se han aplicado a todos los detenidos por su presunta conexión con Al Qaeda, además de por presunta participación en los atentados del 11 de marzo. Desde que se produjeron los atentados terrorista en Madrid, el 11 de marzo de 2004, el Ministerio del Interior español ha triplicado a 450 el número de operativos antiterroristas y la policía nacional española ha asignando un número

personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. Ver artículo completo en <http://www.uv.es/~ripj/3fer.htm>

⁴⁴ Para consultar éste artículo y toda la sección del Código Penal español sobre los delitos sobre terrorismo, ver http://constitucion.rediris.es/legis/1995/lo10-1995_7.html

similar de agentes adicionales a la Inteligencia. La ley española ha establecido una fuerza que combina a la policía y a especialistas en inteligencia para vigilar los barrios musulmanes y las mezquitas⁴⁵. El sistema judicial español logró imputar a 116 personas y procesar de modo definitivo a 29, tras los ataques del 11 de marzo de 2004. Este éxito en la lucha contra el terrorismo alcanza más magnitud aún si se tiene en cuenta los métodos utilizados para alcanzarlo.

Quizás España es uno de los Estados cuya normativa en la lucha contra el terrorismo parece respetar los ejes del Estado de Derecho. Sólo han reformado cuestiones puntuales como las reformas del código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en determinadas materias como delitos de terrorismo y detención preventiva entre otras. Los atentados de Madrid no supusieron un cambio estructural en cuanto a las agencias de seguridad en España. Ya existía el Centro Nacional de Inteligencia agencias dedicadas a la ETA y el terrorismo interno. La llegada al gobierno del socialista Rodríguez Zapatero está fuertemente relacionada con la reacción popular por los ataques del 11 de marzo. Las características de los ataques con la presencia de elementos radicalizados islámicos obligaron, de alguna manera, a que se diseñaran nuevas políticas para responder a las preocupaciones sobre las llamadas actividades radicales islámicas en España. En mayo, el recién nombrado ministro del Interior, José Antonio Alonso, dijo que intentaría fortalecer el control de las mezquitas de España y el contenido de los servicios religiosos islámicos. En una entrevista publicada en *El País*, el diario de mayor tirada de España, Alonso señaló: “Lo que habrá que mejorar mucho es la legislación administrativa de control a estas actividades de radicalismo islámico. Hay que ir a un escenario legal en el que se pueda controlar a los imanes de las pequeñas mezquitas, que es donde se produce esa articulación del fundamentalismo islámico que conduce a determinadas operaciones”⁴⁶. Mientras que las mezquitas más grandes se han inscrito tradicionalmente en el registro oficial, las autoridades estiman que existen cientos, si no miles, de pequeñas mezquitas no registradas en todo el país. Alonso agregó que aunque “no podemos nombrar al imán que vaya a officiar el culto...sí podemos exigir al imán o al predicador del culto que sea, que se sepa quién es y qué va a decir, en la iglesia o la mezquita. Estamos hablando de un fenómeno que puede

⁴⁵ Ver “Fighting terrorism”, en *The Economist* 19/8/2006, Vol 380 Issue 8491, pag 10-11, 2p, 1c.

⁴⁶ Ver, “Toma de posesión de los altos cargos de interior”, *El País*, 5/5/04, España.

eventualmente generar el caldo de cultivo de un terrorismo que causa muertes”. La detección de la amenaza estaba clara para el flamante gobierno, que estaba dispuesto a actuar en consecuencia. Rodríguez Zapatero tampoco tardó en aplicar otra nueva política: la expulsión de ciudadanos extranjeros sospechosos de tener conexiones con el terrorismo internacional. El 30 de mayo de 2004, la prensa informó de que el gobierno español había usado una medida latente en la Ley de Extranjería para expulsar a dos personas sospechosas de actividades terroristas.⁴⁷ Recordemos que el derecho internacional prohíbe la devolución, la deportación o la extradición de una persona cuando exista un riesgo creíble de que vaya a sufrir torturas. La prohibición contra la tortura y los malos tratos, que incluye la prohibición de devolver a una persona a un país donde pueda correr el riesgo de sufrir torturas o malos tratos, es absoluta y no permite excepciones; los Estados no pueden menoscabar esta obligación. De hecho, la prohibición ha alcanzado el nivel de norma imperativa (*jus cogens*) y es una norma perentoria del derecho internacional.

Los socialistas también

El 7 de septiembre de 2006 el gobierno socialista anunció que presentaría una ley en el parlamento para obligar a los usuarios de celulares anónimos a registrarse y pedir a las compañías telefónicas que guarden un año los datos de tránsito (no de contenido) de las llamadas de sus clientes. Esta medida se asemeja con decisiones adoptadas por el gobierno estadounidense pero lo interesante es que esta modificación legal no se tomará al calor de la paranoia antiterrorista, sino dos años y medio después de los ataques. A partir de Atocha, España se enfrenta a dos tipos de terrorismos sin vínculo entre sí. Estaba el terrorismo etnonacionalista de la ETA que existe desde hace 35 años y que costó la vida de más de 800 personas. Y ahora se enfrenta al terrorismo islamista. Es decir que la sociedad española tenía antes del 11/M una larga experiencia en actos de extorsión, secuestros y asesinatos. No obstante, el atentado en Atocha conmovió y expuso a la ciudadanía frente a una nueva forma de terrorismo. Sin duda España es uno de los países occidentales que más experiencia tienen en la lucha contra el terrorismo y con grupos terroristas. Quizás por eso la opinión pública tenga una percepción diferente y conocida sobre lo que significa sufrir

⁴⁷ Ver, “Expulsado un islamista por amenaza a la seguridad”, Agencia de noticias EFE, Madrid, 30 /5/04. <http://www.efe.com/>

estos ataques, cuales son los límites y las consecuencias que tienen las políticas antiterroristas agresivas.

En virtud de estas medidas, recogidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de España,⁴⁸ los detenidos sospechosos de pertenencia a una banda armada pueden estar recluidos en situación de incomunicación durante un máximo de 13 días y pueden estar en prisión provisional durante un máximo de cuatro años. Durante la detención incomunicada, los detenidos están aislados y no tienen derecho a asesoramiento jurídico desde el comienzo de la detención ni a un abogado de su elección. Se les asigna un abogado de oficio, que ha de estar presente en todos los interrogatorios y declaraciones ante un juez, pero con el que no pueden entrevistarse en privado, ni antes ni después de estas ocasiones. El abogado de oficio no puede dirigirse directamente al detenido, ni para hacerle una pregunta ni para darle asesoramiento legal. De acuerdo con estas restricciones, el papel del abogado defensor se reduce al de testigo silencioso. La ley y la práctica de la detención incomunicada en España hacen que sea prácticamente inútil para el detenido presentar un recurso de hábeas corpus cuestionando la legitimidad de su detención.

Balance, 3 años después del 11-M

Como acabamos de ver, cuando cuatro bombas estallaron en la red ferroviaria de Madrid el 11 de marzo de 2004, España ya contaba con unos instrumentos legales desarrollados contra ETA y una extensa jurisprudencia que pudieron ser fácilmente adaptados a esta nueva cara del terrorismo.

Como observaremos ahora, la respuesta legal a los ataques de Atocha revelan la importancia que tiene para los países enfrentados al terrorismo, el trabajo de inteligencia. La respuesta policial a la masacre del 11 de marzo fue rápida. El juez instructor de la Audiencia Nacional Juan del Olmo se hizo rápidamente cargo de la investigación del 11-M. Siguiendo las pistas disponibles – en particular una bomba sin explotar hallada en una mochila dentro de uno de los trenes; una furgoneta abandonada que contenía, entre otras cosas, siete detonadores; los chips de los teléfonos móviles empleados como detonadores; y el testimonio de testigos – la Policía Nacional detuvo a cinco sospechosos el 13 de marzo.

⁴⁸ Para ver la Ley de Enjuiciamiento Criminal de España completa consultar en <http://www.unifr.ch/derechopenal/legislacion/es/Leyenjuiciamiento.pdf>

A finales de mes, la policía había arrestado a otras 19 personas. El 3 de abril de 2004, los agentes de policía de la brigada especial de los GEO (Grupos Especiales de Operaciones) rodearon un apartamento en Leganés, en la periferia de Madrid. Tras un enfrentamiento que duró varias horas, durante el cual se realizaron disparos desde dentro del apartamento, los siete hombres que se encontraban en el interior se suicidaron haciendo detonar explosivos atados a sus cuerpos. La explosión también mató al agente de operaciones especiales Javier Torrontera e hirió a otros 15 agentes.

Es interesante notas que al menos siete de los sospechosos de participar en la planificación y/o la ejecución del 11-M ya estaban, o habían estado antes, bajo vigilancia policía por su presunta implicación en el terrorismo antes del 11 de marzo. Jamal Zougan, un marroquí de 31 años, uno de los primeros hombres detenidos el 13 de marzo y el único de los cinco que sigue en prisión, estaba bajo vigilancia desde 2001 por actividades sospechosas. Ha sido relacionado con Imad Eddin Barakat Yarkas, el hombre acusado de liderar la célula de Al Qaeda en España, así como con otros presuntos miembros de la célula. Serhane Ben Abdelmajid Fakhret, un tunecino de 36 años que presuntamente coordinó y participó en los atentados, y murió posteriormente en el apartamento de Leganés, estaba siendo investigado desde 1995 por su presunta pertenencia a una célula de Al Qaeda en España. A finales de 2004, 18 personas estaban encarceladas en España en conexión con el 11-M y 41 personas habían sido arrestadas y puestas posteriormente en libertad después de períodos de diferente duración bajo custodia policial o en prisión⁴⁹. La gran mayoría de las 41 personas se encuentran en libertad provisional. Algunos fueron simplemente interrogados y puestos en libertad sin cargos. Rabei Osman el Sayed, un egipcio que había sido detenido en Milán el 7 de junio, fue extraditado a España el 7 de diciembre. Se sospecha que es el cerebro de los atentados del 11 de marzo. De los 18 en prisión provisional, nueve son marroquíes y cinco son españoles, mientras que los otros tres son de origen sirio, libanés, argelino y egipcio respectivamente; entre los detenidos que después fueron puestos en libertad 22 son marroquíes y siete españoles. Los 12 españoles

⁴⁹ Ver Fernando Reinares, “¿Coinciden el gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?”, Real Instituto Elcano, Madrid, julio 2006. Consultar en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1010.asp>

que han sido detenidos son sospechosos de participar en el robo y/o venta de los explosivos empleados en los atentados, o la venta de drogas cuyos beneficios se destinaron a financiar los atentados.

Efectiva reacción

La eficaz reacción del Estado español para el esclarecimiento del atentado de Atocha demuestra un grado de preparación previo elevado. Sin embargo, y como hemos visto, el gobierno español ha desarrollado durante los últimos dos años una serie de iniciativas para adaptar las estructuras españolas de seguridad interior a la amenaza que supone el actual terrorismo internacional. Entre las principales líneas de actuación se encuentran la de acrecentar las capacidades de información e inteligencia policial, reforzar la coordinación entre agencias estatales de seguridad, constituir planes especiales de prevención y protección y potenciar la cooperación con otros países asimismo afectados por el terrorismo yihadista. Y aquí hay un dato que es importante: estas decisiones, tomadas en el ámbito del Ministerio del Interior, se corresponden con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes en la lucha contra el terrorismo internacional. El consenso existente entre los ciudadanos a este respecto sugiere que hay condiciones especialmente favorables para perfeccionar estas medidas y que resulta anómala la ausencia de un consenso político explícito sobre esta cuestión entre los dos grandes partidos políticos españoles. Según Fernando Reinares Investigador Principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano⁵⁰ el conjunto de las actuaciones gubernamentales desarrolladas durante los dos primeros años de la legislatura actualmente en curso para adecuar las estructuras españolas de seguridad interior a los peligros y amenazas inseparables del terrorismo internacional se corresponde con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes al respecto. Tanto en relación al incremento de las capacidades de inteligencia como de coordinación antiterrorista o de cooperación internacional, al igual que sobre planes específicos de prevención y protección u otras iniciativas contempladas en este análisis, las decisiones tomadas por el Ministerio del Interior como consecuencia de los atentados del 11 de marzo

⁵⁰ Ver Fernando Reinares, *¿Coinciden el gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?*, Real Instituto Elcano, Madrid, julio 2006. Consultar en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1010.asp>

están en sintonía con una serie de medidas de enunciado genérico cuya importancia concita un extraordinario acuerdo entre los ciudadanos.

La amplitud de estas actitudes sociales favorables a la acción del gobierno en materia de lucha contra el terrorismo islamista sugiere dos recomendaciones. En primer lugar, las autoridades competentes en materia de seguridad interior disponen de un amplio margen de apoyo popular para avanzar y perfeccionar las medidas adoptadas, en especial por lo que se refiere a la coordinación entre agencias estatales de seguridad, la unificación de bases de datos policiales, el control de la financiación del terrorismo y la cooperación europea. En segundo lugar, la extensión del acuerdo entre los ciudadanos acerca de qué medidas de lucha contra el terrorismo internacional son importantes debería proporcionar fundamentos adicionales para un consenso político explícito y estable sobre tan importante cuestión entre los dos grandes partidos políticos españoles. Esta aceptación de las medidas antiterrorista en España nos pueden llegar a concluir que el impacto de las mismas dentro de la población española no ha sido traumático. Sin embargo no es conveniente basarse y fiarse en el respaldo popular que estas medidas tuvieron, sino en los efectos prácticos que éstas han tenido sobre quienes las han sufrido, sean o no responsables de actividades terroristas.

PARTE III: La inmigración en la mira.

En la tercera parte de este trabajo nos interrogaremos acerca del real impacto que ha tenido el terrorismo islamista tanto en las políticas de inmigración. Para eso repasaré los aspectos más destacados de la segunda parte y agregaré datos estadísticos para alcanzar mi conclusión final.

Inmigración y terrorismo

Las políticas de seguridad relacionadas con la guerra contra el terrorismo, ¿afectaron o no a las políticas inmigratorias? Como hemos visto, en los Estados Unidos, el 11 de septiembre condujo a un amplio replanteamiento de los temas fronterizos y migratorios en términos de seguridad interior. De manera similar, en Europa las políticas migratorias también fueron y están dictadas cada vez más por temores de seguridad interior. El resurgimiento del terrorismo internacional ha conducido a una cada vez mayor securitización⁵¹ de las agendas de migración. Es quizás por esto que el fenómeno del terrorismo es el argumento principal que se utiliza ahora en los debates políticos, periodísticos y académicos para justificar controles y políticas de inmigración más duras.

Históricamente, la inmigración ha sido entendida como “amenaza” para quienes ven peligrar sus puestos de trabajo, rentas, cultura, orden público y estilo de vida. Este sentimiento es quizás inherente a la naturaleza de los Estados y de las sociedades nacionales donde las fronteras territoriales y étnicas deben coincidir.⁵² El surgimiento actual del terrorismo internacional y el debate sobre la seguridad de él derivado se ha

⁵¹ B. Buzan, O. Waever y J. Wilde, han sido los creadores del concepto de "securitización" o securización. El mismo sostiene que frente a un tema que se presenta como una amenaza existencial y que requiere acciones de emergencia que van más allá del procedimiento político normal, ese determinado sector de la realidad cambia de estatus y llega a verse relacionado con el término "seguridad", siendo incorporado en la agenda de seguridad. Ver *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers. Londres, 1998.

⁵² Ver “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía”, por Anna Triandafyllidou, Revista Cidob d'Afers Internacionals n° 69, mayo 2005. Consultar en <http://www.revistasculturales.com/articulos/13/revista-cidob-d-afers-internacionals/344/3/nuevos-retos-para-europa-migracion-seguridad-y-derechos-de-ciudadania.html>

añadido al antiguo discurso de la amenaza relacionada con la inmigración, estableciendo un vínculo entre migración, terrorismo internacional, y el sentimiento de seguridad.

La seguridad adquiere un nuevo significado cuando se ve atacada, amenazada. Es en este sentido que los inmigrantes, y en particular los inmigrantes musulmanes, se han convirtieron en los principales sospechosos de la “amenaza” interna y externa.

En los debates políticos y mediáticos de 2001 se estableció un vínculo casi indiscutible entre, por ejemplo, los talibanes, Bin Laden, Saddam Hussein y otras organizaciones extremistas islámicas, y la migración internacional. Esta idea tomó forma ante un hecho indiscutible: quienes estuvieron implicados en los distintos atentados eran inmigrantes que tenían relación con alguna organización terrorista. Por lo tanto, el vínculo no solo quedaba “demostrado” sino que además abría el debate sobre las tensiones multiculturales que afrontaban muchas sociedades europeas. Los atacantes suicidas eran, en España y Gran Bretaña, ciudadanos de los países afectados. En Estados Unidos, los 19 terroristas eran extranjeros pero todos tenían permisos legales para residir temporariamente en ese país.

Sin duda, la amenaza y su control, junto con el restablecimiento de la seguridad y el orden son poderosas fuentes de cohesión dentro de las sociedades, especialmente cuando el temor es impreciso y los vínculos reales entre migración y terrorismo internacional son difíciles de documentar y sistematizar.

No hay ninguna duda que el 11 de septiembre de 2001 cambió definitivamente las políticas de inmigración en el mundo y las condicionó, modificando el trato hacia las comunidades islámicas residentes en cada uno de esos países. Los responsables de haber cometido los atentados en Nueva York, Londres y Madrid fueron en su mayoría inmigrantes legales de clase media, cultos. El desafío implica entonces encontrar formas para combatir esta amenaza dentro de las democracias sin despertar, conflictos interétnicos.

Es claro que Al Qaeda depende en gran medida de los inmigrantes para ganar terreno en Occidente. Por eso utilizó todas las categorías de la inmigración legal para penetrar en occidente: visas, pedido de asilo, reunificación familiar, tarjetas verdes⁵³. Según

⁵³ Ver Informe Club de Madrid en <http://cumbre.clubmadrid.org/conferencias/inmigracin-est-fallando-la-integracin.html>

datos del Centro Richard Nixon, se ha establecido un vínculo muy fuerte entre inmigración y la “yihad” o “guerra santa”. Sobre 377 “yihadistas” detenidos en Europa y en Estados Unidos entre 1993 y 2004 el 87% de los detenidos eran inmigrantes⁵⁴. Sobre esta relación, el profesor del Instituto de Estudios Políticos de París Gilles Kepel asegura que si bien “*no todos los musulmanes son terroristas, la mayoría de los terroristas son musulmanes*”⁵⁵.

Percepción y realidad

Toda esta situación podría hacernos pensar que la estructura de las políticas migratorias en Occidente ha sido drásticamente modificada con el fin de disminuir el flujo de personas habilitadas para entrar a los países a partir de la concientización del peligro de “importar” terrorismo. Sin embargo, tanto en Europa como en los Estados Unidos, a pesar de los duros debates al respecto, se observa un intento de preservar ciertas características ya establecidas para continuar promoviendo la inmigración. Sobre todo en Europa, se intenta mantener políticas coherentes con los principios de la libertad, dignidad, derechos humanos.

Sin duda, esta afirmación se contraponen con la percepción de la opinión pública sobre esta cuestión. Tanto Europa como Estados Unidos, más allá de los matices, siempre han intentado construir, diseñar y promover una política de inmigración compatible con los valores de la democracia liberal. De hecho, que los ejecutores de las matanzas sean en su mayoría segunda generación de inmigrantes o extranjeros con permiso de permanencia, habla a las claras de la apertura de estos países hacia el extranjero. Y si bien la securitización obligó a perfeccionar y a ampliar los requisitos de admisión, veremos a continuación que la entrada de inmigrantes no se ha visto afectada. Por lo tanto debemos marcar un impacto negativo hacia el interior con respecto a las libertades civiles de los ciudadanos estadounidenses, ingleses y españoles, que no se condice con una política migratoria que se ha mantenido estable incluso después de los ataques.

⁵⁴ Ver Robert S Leiden, *Bearers of global jihad? Immigration and national security after 9/11*”, The Nixon Center, Nueva York, 2004.

⁵⁵ Sin embargo Kepel también considera que no hay peligro de contagio de las posturas radicales entre la comunidad musulmana que vive en Francia. Para él, los musulmanes franceses han hecho todo lo posible por no radicalizarse y por integrarse.

<http://cumbre.clubmadrid.org/conferencias/inmigracin-est-fallando-la-integracin.html>

Es decir que, a pesar de la sensación predominante de la opinión pública internacional, las políticas inmigratorias no se han transformado en otro arma contra la amenaza terrorista limitando y atentando contra los valores de las democracias liberales. En ninguno de los tres países estudiados se han observado cambios significativos en la admisión de nuevos inmigrantes.

Si se toma a cada uno de los países y se analizan los datos de los años posteriores a los ataques del 11 de septiembre de 2001 podemos observar que los tres mantienen o han aumentado los índices de recepción legal de inmigrantes.

España mantuvo su tasa creciente de inmigrantes (entre 2001 y 2006), la cual no fue afectada por el ataque en Nueva York ni por el de Atocha⁵⁶. Y si se revisan las estadísticas del último año, casi la mitad de los inmigrantes que llegaron a la Unión Europea se instalaron en España⁵⁷. El Reino Unido nos presenta un caso similar. Según datos proporcionados por Eurostat la migración neta en miles de habitantes entre 1996 y 2006 ha mantenido el mismo crecimiento que los años anteriores⁵⁸.

Los resultados de las investigaciones sobre los frustrados atentados en Londres y Glasgow en junio de 2007 revelan también las posibilidades que la política migratoria británica sigue ofreciendo, en este caso para profesionales extranjeros. Todos los sospechosos ingresaron a Gran Bretaña legalmente favoreciéndose del esquema migratorio que permite a determinadas profesiones beneficiarse de un permiso de trabajo porque el reino padece falta de médicos. Más de 60000 médicos han entrado en los últimos años bajo estas condiciones. Los supuestos terroristas trabajaban todos en el sistema de salud británico⁵⁹.

Inmigración legal si

Estos datos nos marcan una realidad contundente: la inmigración no aparece como una amenaza a la seguridad interior en términos de terrorismo. Esto es debido a que Al

⁵⁶ Ver <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fe245%2Fp08%2F&O=pcaxis&N=&L=0>
(Ver anexo. Punto 3)

⁵⁷ Ver Informe publicado por la oficina de Estadística de la Comisión Europea, Eurostat, publicado en www.elpais.com/articulo/sociedad/mitad-inmigrantes/llegaron-UE-2006

⁵⁸ Ver Alicia Sorroza, "Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?", Real Instituto Elcano, Madrid, junio, 2007.

⁵⁹ Ver "Conmoción en Gran Bretaña por el Complot de los Médicos", diario Clarín, 4 de julio de 2007, pag. 18 y 19.

Qaeda opera con inmigrantes ya establecidos en distintos lugares y no “enviando células terroristas” clandestinas e ilegales. Además, la mayoría de los ataques de Al Qaeda tras el 11 de septiembre fueron cometidos por ciudadanos de los países afectados.

Sólo en los ataques del 11 de septiembre se utilizaron “nuevos” inmigrantes o personas con visas especiales temporarias, para realizar los trabajos de inteligencia y en las acciones materiales. Pero también es interesante notar que, si bien, luego del 11-S la primera reacción fue frenar el ingreso de inmigrantes a los Estados Unidos, cifra que descendió abruptamente, hoy la situación es completamente distinta. Del millón de personas que ingresaban en 2001 y 2002 descendió a 700 mil en 2003. Esta baja fue solo temporal ya que a partir de 2004 y 2005 la entrada volvió a tener la misma tendencia alcista que antes de los ataques⁶⁰.

Existe otro dato que refuerza aún más la idea de que la inmigración no es entendida, al menos por estos tres países, como un componente peligroso, relacionado directamente con la posibilidad de recibir ataques terroristas. Durante el último año, ha surgido una gran preocupación, tanto en Estados Unidos y España, por lograr una amplia reforma en las leyes migratorias que permita blanquear a los millones de inmigrantes ilegales que viven y trabajan en esos países. Esto es una clara muestra de que, hoy por hoy, la principal preocupación de los gobiernos es poder transformar a todo inmigrante extranjero en una persona capaz de ser identificada rápidamente. Puede interpretarse entonces que uno de esos objetivos es introducirlos bajo la órbita del nuevo sistema de control ciudadano establecido luego del 11 de septiembre en los tres países analizados. En Estados Unidos la legalización de millones de ilegales está provocando un arduo debate en el Congreso. Algunos creen que es sólo un gesto humanitario de Bush, otros, en cambio, un premio injustificado a aquellos que lo único que han hecho es violado la ley⁶¹.

Así podemos concluir, que han sido los sistemas de control estatal hacia sus mismas poblaciones, y no la prohibición de recibir nuevos inmigrantes, las apuestas más fuertes de los gobiernos: se transformaron en una herramienta decisiva para prevenir actos terroristas. Quienes sembraron la destrucción en Londres, Madrid y Nueva York eran ciudadanos

⁶⁰ Ver <http://www.census.gov/prod/2006pubs/07statab/pop.pdf> , Table 6. Immigrants admitted by class of admission: 2000 to 2005.

⁶¹ Ver “Estados Unidos: los recién llegados no son siempre bienvenidos” Diario Clarín, 30 de junio de 2007.

registrados o portaban documentación oficial de residencia. Entonces este operativo blanqueo, que en Estados Unidos alcanzaría a 12 millones personas, busca incorporar a los ilegales que viven y se movilizan en cada unos de esos países, al gigantesco sistema de seguridad interior montado tras los ataques para evitar nuevos actos terroristas territorio propio.

Problemas comunes, respuestas diferentes

Es importante remarcar que esta explicación no implica que las políticas inmigratorias no hayan cambiado. Sin duda se han hecho más estrictas. Si bien la inmigración no fue afectada en términos cuantitativos, no implica que no haya habido modificaciones en la composición del origen de los nuevos inmigrantes que entraron a estos países. En el caso de Estados Unidos se ve con más claridad ya que el carácter transnacional del terrorismo islamista llevó a las autoridades de ese país a adoptar medidas más estrictas para el ingreso, ya no solo de nuevos inmigrantes, sino de turistas o personas con visas de trabajo⁶². Aunque resulta obvio que el control sobre los pedidos de ingreso de los países considerados peligrosos por el Departamento de Estado se exacerbó en la “guerra contra el terrorismo”, las características de los ataques en Europa y la radicalización de las minorías en ese continente también hizo que Estados Unidos pusiera énfasis en el control de ciudadanos europeos. Por ejemplo, las nuevas medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos para el ingreso como turista incluye a 26 países, la mayoría pertenecientes a la Unión Europea, entre ellos España, el Reino Unido, Francia e Italia cuyos vínculos comerciales y políticos con Estados Unidos son considerados por el gobierno de este país como muy estrechos. La verdadera motivación de la nueva legislación es frenar la posible entrada a Estados Unidos de extremistas islámicos con pasaportes comunitario europeos. La Casa Blanca ha repetido en reiteradas ocasiones su preocupación por la posibilidad de sufrir ataques terroristas por parte de musulmanes radicalizados en Europa⁶³.

⁶² A partir de 2008, los europeos que quieran visitar Estados Unidos deberán notificar on line a las autoridades de ese país su itinerario con una antelación mínima de 48 horas.

⁶³ Ver “Desatan controversia más trabas de EEUU a viajeros europeos”, diario El Mundo, Madrid, lunes 6 de agosto de 2007.

Pero esta claro que el factor económico de la inmigración sigue operando como principal herramienta ya que es clave, sobre todo para Europa, para hacer frente al envejecimiento poblacional y la escasez de mano de obra. Para las sociedades de ambos lados del Atlántico, las relaciones norte-sur están dictadas cada vez más por las interacciones transfronterizas que afectan la política tanto interna como externa⁶⁴. El politólogo Ian Lesser cree que en conjunto, los países occidentales enfrentan problemas comunes, pero cada uno debe dar respuestas diferentes. Para él, el reto de la inmigración desde el sur es similar en escala, si no en números absolutos, a ambos lados del océano y los factores que impulsan la emigración son similares a grandes rasgos. Pero hay diferencias. El debate en Estados Unidos sigue enfocándose en primer lugar en la economía, y sólo después en cuestiones de identidad y seguridad. En contraste, el debate cada vez más acalorado en Europa respecto de la inmigración se refiere sobre todo a la religión, la cultura y la amenaza de violencia extremista. Pese al 11 de septiembre, la seguridad es un rasgo más preponderante de las relaciones norte-sur en Europa que en Estados Unidos.

El debate estadounidense sobre el "desafío hispánico" sigue siendo una obsesión más intelectual que pública. Las políticas gubernamentales continúan enfocándose en los visados y la interdicción, más que en la cuestión cada vez más apremiante de la integración. En todas partes se vuelven más urgentes los aspectos humanitarios y de seguridad de la migración, y con frecuencia estos intereses están en tensión.

Para comprobar el nivel de apertura hacia la inmigración en los Estados Unidos es necesario recurrir a los debates que se están desarrollando. Daniel T. Griswold, Director del Centro de Estudios de Política Comercial del Cato Institute, afirmó que *“el debate en Washington sobre la reforma de las leyes de inmigración no solo ha producido retórica dramática sino también algunas aseveraciones fantásticas. Pocas son más radicales que la predicción de un centro de investigación muy conocido que indica la ley de reforma recién aprobada por el Senado resultará en 103 millones de inmigrantes legales nuevos en EE.UU. a lo largo de los próximos 20 años”*. Robert Rector, investigador de la Heritage

⁶⁴ Ver Ian O. Lesser, “Ansiedades sin fronteras: Estados Unidos, Europa y sus vecinos del sur”, Foreign Affairs en español, Octubre-Diciembre, 2005.

Foundation⁶⁵, cree que la ley de inmigración desencadenaría un flujo migratorio que abrumaría la capacidad de absorción de EE.UU. Él calcula que la ley no solo permitiría un creciente número de trabajadores temporales nuevos, sino que una eventual adopción de la ciudadanía les permitiría auspiciar a sus cónyuges, hijos, padres y hasta a sus hermanos mayores de edad para que estos también inmigren. Al detenernos a observar los carriles por los que está discurriendo la discusión, podemos vislumbrar que, como siempre, la inmigración en Estados Unidos es fundamentalmente promovida por la demanda de trabajadores. Cuando la economía crece, también aumenta el flujo de inmigrantes; cuando se desacelera, la economía, también lo hace la inmigración. Rector afirma que *“aún con la extensión de las reducciones de impuestos a las ganancias capitales y a los dividendos es ridículo afirmar que la economía estadounidense crecerá lo suficiente como para acomodar a 5 millones de inmigrantes nuevos cada año. Cualesquiera que sean las provisiones de una ley de inmigración, el número de inmigrantes nuevos será limitado por el crecimiento de la economía estadounidense”*⁶⁶.

En definitiva, es evidente como las democracias occidentales han privilegiado ampliar y perfeccionar el uso de la inteligencia policial para evitar y combatir el terrorismo. La confianza entonces esté puesta en los sistemas de control interno más que en ninguna otra cosa. La preocupación mayor pasa por los focos conflictivos internos, y no por la amenaza externa que debe ser combatida donde germina. Léase Irak y Afganistán.

Las políticas de seguridad y de inmigración son estrategias que se combinan. El éxito y la efectividad de la política de monitoreo y control ciudadano depende en gran medida de incorporar la mayor cantidad de gente bajo su orbita. Bajo la ilegalidad no se sabe quienes son los "ilegales". No existen nombres, ni direcciones, ni huellas digitales. De aprobarse las reformas migratorias que están en marcha en España y Estados Unidos el verdadero flujo de gente se normalizará y el Estado conocerá con certeza la "cara" de estos indocumentados, sabrá dónde andan y que es lo hacen. Los gobiernos creen que estas

⁶⁵ Ver opinión de Robert Rector en Heritage Foundation en http://search.heritage.org/search?filter=0&q=robert+rector+immigration+united+states&restrict=Heritage&ie=&site=heritageorg&filter=0&output=xml_no_dtd&client=heritageorg&lr=&proxystylesheet=heritageorg&getfields=%252A&getfields=%252A&restrict=Heritage

⁶⁶ Ver *Un flujo de cifras erróneas sobre la inmigración*, Daniel Griswold en <http://www.elcato.org/node/1593>

medidas resultarán más efectivas que la construcción de altos muros (reales y virtuales) en pleno auge globalizador.

El foco del problema

La información revelada hasta aquí nos demuestra que, en primer lugar, los responsables materiales y cómplices de la mayoría de los atentados producidos luego del 11-S han sido ciudadanos de los países atacados o, en algunos casos, extranjeros con algún permiso de residencia⁶⁷. Pero nunca residentes ilegales. También que ha sido notable el crecimiento de las medidas de seguridad interna, al menos, en los tres países estudiados. Finalmente, puede observarse la vinculación de sectores de la comunidad musulmana con los actos terroristas. Después de los ataques terroristas en territorio estadounidense el 11 de septiembre de 2001, cuando se destruyó el World Trade Center y se golpeó el Pentágono, ha habido una serie de atentados en Gran Bretaña, España, Marruecos, Turquía, Indonesia y Arabia Saudita y se comprobó que en todos estos ataques actuaron grupos locales. Por todo esto podemos concluir que el terrorismo islamista impuso a las democracias liberales la necesidad de reconsiderar sus propios procesos de integración multiétnicos y multiculturales en el interior de sus países.

En este sentido puede observarse una Europa en la que emergen dos modelos diferentes de relación con la población musulmana. Por un lado existe una Europa

⁶⁷ El politólogo francés y director del Centro Nacional de Investigación Científica de París, Oliver Roy, en un artículo publicado en http://www.fp.es.org/oct_nov_2005/story_11_27.asp#autor describe a los terroristas. Asegura que estos tienen una trayectoria *occidentalizada*: como inmigrantes de segunda generación o llegaron jóvenes, como estudiantes, comerciantes o refugiados políticos. Están integrados, con frecuencia poseen la nacionalidad de un país europeo y, a veces, están casados con una europea. Hablan con soltura la lengua del Estado en el que viven. Pero, sobre todo, se radicalizan religiosa y políticamente en ese territorio de acogida. Son *renacidos*, según el modelo protestante estadounidense de los *born-again*: pocos proceden de una familia piadosa, y su vida es *normal* (con alcohol y mujeres) hasta que un día, de pronto, se acercan de nuevo a la religión, pero no al islam tradicional de sus padres, sino a formas muy fundamentalistas, como el llamado salafismo. Esta variante es la que atrae hoy a numerosos jóvenes de la segunda generación y a conversos. La presencia de estos últimos en las redes de Al Qaeda es un fenómeno muy extendido y minusvalorado por los observadores, porque demuestra que no es Oriente Medio lo que impulsa esta transformación, sino el atractivo del radicalismo religioso”.

multicultural, cuyas expresiones más consolidadas aparecen en Holanda y Gran Bretaña, países que han favorecido todos los signos de afirmación religiosa y de identidad al considerar posible un desarrollo en paralelo de la comunidad musulmana, lo cual garantizaría la calma pública. En este modelo, el conjunto de residentes musulmanes se constituye como grupo yuxtapuesto no integrado a la sociedad. Las investigaciones sobre los orígenes de los ataques consumados en Inglaterra, como así también de los planes abortados, revelan una red terrorista en el interior las comunidades musulmanas⁶⁸ y una severa crisis de composición étnica y cultural que se vive en ese país.

Por otro lado, en Francia se sostiene una voluntad de integración que busca “ocultar” las diferentes confesiones religiosas siendo un ejemplo de esto la prohibición de preguntar sobre la religión profesada a la hora de elaborar censos. Dicho modelo francés pretende incluir en un ser nacional francés a sus ciudadanos sin considerar la identidad religiosa como rasgo político diferenciado.

Pero hay varios factores que atraviesan estos dos modelos europeos y que cuestionan o crean dificultades en el proceso de integración definitivo de estas minorías: el rechazo a las políticas exteriores de los últimos gobiernos, consideradas hostiles a los intereses árabes, la creciente inconformismo social de las minorías musulmanas, víctimas de una pauperización de sus niveles de vida en relación a los ciudadanos “nativos” y una vuelta a valores religiosos, que en muchos casos contradicen los valores liberales de la democracia liberal.

El arabista Gilles Kepel cree que Europa se ha convertido en un campo de batalla en el que se está jugando el destino de los musulmanes europeos. La irrupción de Al Qaeda reveló como nunca antes la interacción entre ese terrorismo de fuentes extranjeras y los ambientes islamistas que tenían casa propia en el país.

El lugar en donde se hace más evidente esta crisis es el Reino Unido. La capital de Inglaterra es llamada *Londistan* debido a que en las últimas décadas del siglo XX se convirtió en el refugio de toda la cosecha de ideólogos radicales del islamismo árabe mundial, que se vieron beneficiados por un generoso asilo político cuyo objetivo residía en

⁶⁸ Fue Gilles Kepel quien afirmó que el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid puso de manifiesto de manera indudable que Europa constituye para la nebulosa terrorista un nuevo frente. También dice que en el ataque contra Estados Unidos en 2001, el viejo continente había servido más que nada como santuario en el que los artificiosos de Al Qaeda dieron los últimos toques a la preparación de una operación pergeñada en las montañas afganas.

la conformación de un sistema multicultural. Este tendría por finalidad la instalación del respecto a las diversas comunidades religiosas, étnicas y de otro tipo como valor principal, relegando a un segundo plano la condición política de ciudadanía. En otras palabras, la heterogeneidad religiosa debía prevalecer por sobre la homogeneidad política/civil.

En un reportaje concedido poco después de los atentados en Londres, Kepel afirmó que en el Reino Unido *“el multiculturalismo ha sido objeto de un consenso implícito entre la aristocracia social, salida de las public schools y encerrada en los clubes, y la izquierda laborista: el desarrollo separado de los musulmanes permitía a los primeros administrar con el menor costo posible la mano de obra paquistaní inmigrante y a los segundos captar su voto a través de los líderes religiosos en el momento de las elecciones. Ése es el consenso que los atentados de julio hicieron saltar por los aires”*⁶⁹.

En definitiva, el multiculturalismo tiene sentido si conduce a la estabilidad de la paz social, en la que los dirigentes comunitarios controlan a sus fieles, inculcándoles valores religiosos o morales pero garantizando su sumisión al orden público general. Es en ese sentido que los ataques han resultado ser más traumáticos para ingleses y españoles que para los norteamericanos, aunque el número de muertos haya sido menor en Londres y en Madrid que en Estados Unidos. Los individuos involucrados en los ataques terroristas en suelo europeo eran hijos de una sociedad multicultural, mientras que los 19 terroristas aéreos que sembraron el terror en New York y Washington eran extranjeros con permisos de permanencia. Los terroristas que actuaron en Londres y Madrid estaban profundamente imbuidos de religión -transmitida no sólo en las mezquitas sino, tanto o más, a través del vídeo e Internet-, pero sin fidelidad alguna a los dirigentes comunitarios cooptados por el sistema político.

Gran Bretaña es el único de los más importantes países europeos que abrió su mercado laboral a los trabajadores de los últimos 12 países que se incorporaron a la Unión Europea. Para el analista internacional Jorge Castro esto significa que en ese país *“se está forjando una nueva identidad británica y europea, no surgida de un tratado constitucional,*

⁶⁹ Ver, Gilles Kepel, “El fin de Londistan”, El País, Madrid, 31 de agosto, 2005.

sino de un “melting pot” de estilo americano”.⁷⁰ Es en este sentido que el flamante primer ministro inglés, Gordon Brown insiste en la necesidad de consolidar lo “británico” como estilo de vida y de valores. Esta idea no es otra cosa que la superación definitiva del multiculturalismo entendido como un pluralismo de culturas e identidades sin raíz común coexistiendo. Los atentados del 7 de julio, además de matar 52 personas, destruyeron esa teoría.

La situación en Estados Unidos es diferente. Según el politólogo Fareed Zakaria⁷¹, este país tiene una ventaja crucial con respecto a su minoría musulmana. Según él, los musulmanes estadounidenses suelen ser de clase media, moderada y bien integrada. Según una encuesta realizada por el Pew Research Center⁷² basado en sondeos efectuados en Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y España, el modelo de asimilación estadounidense ha resultado más eficaz que el de Europa para integrar a comunidades musulmanas e incorporarlas a la corriente mayoritaria (mainstream), tanto en términos demográficos como de comportamiento, actitudes y opiniones. En este sentido sólo el 47% de los musulmanes residentes en EEUU dijo que se considera más musulmán que estadounidense, frente al 81% en el Reino Unido y el 69% en España. El 70 por ciento de este grupo piensa que si una persona trabaja mucho en Estados Unidos lograría progresar. Esta cifra es seis puntos porcentuales más alta que la que se corrobora en la población estadounidense en general. En general todas las respuestas de los musulmanes coincidían con la percepción general y eran muy diferentes a las de las poblaciones musulmanas de otros países. Cerca de un 13 por ciento de los estadounidenses de religión islámica cree que los bombardeos suicidas pueden estar justificados. Si bien es un porcentaje alto, es muy inferior, por ejemplo al 35 por ciento de los musulmanes franceses.

Si bien estos datos nos dan una pauta que el proceso de integración en Estados Unidos ha sido más eficaz para integrar a los musulmanes, también nos muestra una tendencia de que esta ventaja estadounidense se está diluyendo. Las cada vez más

⁷⁰ Jorge Castro, “El maestro de Blair” en Diario Perfil, 1 de julio de 2007, pag. 43.

⁷¹ Fareed Zakarias, “Más allá de Bush” en Newsweek, N°48, junio, 2007.

⁷² “Muslim Americans: Middle Class and Mostly Mainstream War on Terror Concerns”, en <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=329>

constantes insinuaciones de los dirigentes sobre que la población musulmana debe ser vista como sospechosa, está acelerando este proceso⁷³.

David Hayes, editor de *Open democracy*, cree que lo que realmente se está jugando en las sociedades conocidas como multiculturales es *“una elección draconiana entre dos modelos, el laicismo radical y el multiculturalismo radical. Es una alternativa válida no sólo para el Reino Unido sino para toda Europa, en la medida en que los problemas son equiparables, aunque se planteen a partir del contexto histórico concreto de cada país de la Unión. El secularismo radical -que, en el Reino Unido, empezaría por la abolición del carácter oficial de la Iglesia Anglicana- tendría como objetivo redefinir el pacto entre el nuevo Estado laico y el conjunto de los ciudadanos, sobre la base de una Constitución redactada por consenso. Por el contrario, el multiculturalismo llevado al extremo desembocaría en la creación de un "Parlamento musulmán" autónomo, elegido por su comunidad, encargado de legislar para ella y dotado de medios para aplicar la ley y hacer respetar el orden público, como ocurría en el Imperio Otomano con las minorías judías o cristianas”*.

La llegada de nuevos inmigrantes, que como hemos visto, no ha sido acotada, debe ser acompañada por de un proceso serio de integración que ayude a reconstruir el tejido multicultural herido gravemente en Europa y en Estados Unidos. Giovanni Sartori se ha referido a este aspecto en estos términos. *“Los inmigrantes deben aprender a incorporarse en las estructuras en el sistema jurídico y en la mentalidad de la sociedad que los acoge en su seno. Es una aplicación del principio de reciprocidad, en el que la población receptora se adapta para convivir con las diferencias, y como contrapartida los extranjeros asumen un núcleo de valores e instituciones básicos de la comunidad en la que entran”*⁷⁴.

Como observamos, la sofisticación y la intención de profundizar medidas de control interno y la urgencia de “ciudadanizar” a los ilegales nos muestran donde está puesto el

⁷³ El ex gobernador de Massachusetts Mitt Romney dijo en 2005: “Qué pasa con la gente que se encuentra en entornos –mezquitas por ejemplo- que pueden estar enseñando doctrinas agresivas y de terror? ¿Estamos vigilándolas? ¿Interviniendo sus teléfonos?”. Por su parte, cuando a Tom Tancredo, también republicano, se le preguntó sobre un posible ataque nuclear realizado por radicales islámicos contra EEUU, sugirió que el ejército estadounidense amenazara con “destruir” la ciudad de la Meca. Ver en Newsweek, N°48, junio,2007

⁷⁴ Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2002.

foco y donde residen las mayores dificultades para poder garantizar la seguridad frente al terrorismo. La seguridad interior entonces surge como la preocupación esencial de las democracias liberales en la actualidad, más allá de los factores exógenos que eventualmente se resolverán en tierra lejana. Por todo esto, y luego de repasar en la primera parte del trabajo las severas limitaciones a las libertades civiles que se aplican en occidente, también podemos inferir que quienes inmigren a los países que hemos analizados en este trabajo, vivirán una realidad distinta a la conocida por las generaciones precedentes. Los ataques dañaron la confianza al interior de las comunidades modificando la cohesión social.

CONCLUSION

El recorrido desarrollado en este trabajo pone de manifiesto el reacondicionamiento de la estructura jurídica-legal de las democracias que sufrieron atentados islamistas para hacer frente a la amenaza. También vimos que éstas han tenido resultados exitosos para cumplir su principal objetivo: evitar nuevos ataques en sus propios territorios.

Además hemos podido comprobar que la realidad no se condice con la sensación generalizada acerca del impacto negativo que habrían tenido los ataques terroristas en las políticas inmigratorias.

Asimismo, la “guerra contra el terrorismo” parece estar creando contradicciones en el proyecto económico y político e occidente. Es decir que su sistema de valores, sustentado en la democracia y el respeto de los derechos humanos, ha entrado en tensión con buena parte de la legislación que se incluyó a partir de los ataques terroristas. Tal como se describió anteriormente, esta legislación vulnera los derechos y libertades públicas. El terrorismo islamista también resquebrajó el modelo de sociedades multiculturales conocido en las democracias occidentales. La conjunción de todos estos nuevos escenarios, en definitiva, parece estar hablando a las claras de que la democracia liberal entró, en el mejor de los casos, en una nueva etapa. Sobre sus posibles características, me ocuparé a continuación.

¿Una nueva forma de democracia?

La dialéctica entre libertad y seguridad no emerge con el terrorismo contemporáneo, sino que es anterior. La seguridad ha sido siempre un ingrediente fundamental de las libertades públicas. El Leviatán hobbesiano buscaba el orden y la seguridad como principales valores reguladores de la sociedad. El auge democrático del siglo XX, desde el punto de vista cuantitativo, permitió abrir entonces el debate sobre la calidad que los regimenes democráticos debían alcanzar para ser considerados como tales. Quizás uno de los estudiosos más renombrado sobre el desarrollo de la democracia sea Robert Dahl, quien desde su teoría pluralista de la democracia⁷⁵ descarta utilizar la palabra democracia por

⁷⁵ Ver Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.

considerarla un ideal imposible de realizar. Y para hablar de las democracias reales utiliza el término poliarquía.

Su primer presupuesto es que este régimen político sólo es posible al interior de sociedades pluralistas. Hablar de sociedades pluralistas presupone el reconocimiento de la dispersión del poder, la existencia de ciudadanos con distintos tipos de intereses, los cuales pueden ser hasta contradictorios, la posibilidad de los ciudadanos de agruparse libremente, la existencia de grupos de interés libres, competitivos, voluntarios, independientes del Estado.

Fue Dahl quien reconoció la imposibilidad de alcanzar los parámetros de la democracia. Por eso no dudó en transformarla en un objetivo ideal, por lo tanto inalcanzable. La democracia entendida como una construcción ideal solo sirve como herramienta conceptual para evaluar comparativamente los distintos grados de libertad civil y política estos regimenes alcanzan en la actualidad. En definitiva, una herramienta intelectual para contrastarlo con la realidad. Dahl utiliza dos dimensiones teóricas de la democratización: el debate público y la participación o representación ciudadana.

Sin lugar a dudas los golpes terroristas a objetivos civiles son hechos que despiertan sensaciones muy profundas de desprotección en la opinión pública de quienes ven amenazado su sistema de vida. Esto impacta en la calidad de las democracias, ya que en situaciones de crisis y conflicto los ciudadanos tienden a apoyar a las políticas más agresivas y duras de sus gobiernos. Y aquí es donde entra el debate más profundo y difícil de abarcar: ¿Cuánta seguridad necesita la libertad? O mejor dicho cuáles son los costos, en términos de derechos civiles, que los ciudadanos están dispuestos a pagar para vivir más seguros. Este interrogante nos lleva a reflexionar acerca de las “nuevas” democracias, resignificadas a causa de este nuevo terrorismo. Todavía es temprano para determinar si la reorganización de los servicios secretos y el aumento de sus recursos, así como las facilidades introducidas en las leyes para detener a sospechosos y prevenir atentados han sido efectivos. Dicha reorganización ha estado acompañada por fuertes puestas en escenas para transmitir sensación de seguridad. Esto está expresado en los controles en las instituciones públicas, aeropuertos y fronteras. El analista francés Gilles Kepel describe en su libro “Fitna” cómo las sociedades occidentales han ido procesando el impacto del

terrorismo. *“Para las víctimas de un terrorismo indescifrable en un primer momento y para las “naciones civilizadas” del mundo desarrollado, de donde los muertos, los heridos y los huérfanos eran ciudadano o residentes, el atentado fue en principio una enorme sorpresa; después se vio como una explosión a la vez terminal y fundacional, una especie de big bang que cerraba un capítulo conocido de la historia e inauguraba, con el nuevo milenio, la vuelta a los tiempos bárbaros, la era de un Apocalipsis insensato, incomprensible y cargado de angustia”*⁷⁶. Esta sensación es la que, según este autor generó la reacción conocida como la “guerra contra el terror”. Existen suficientes elementos para pensar que los cambios producidos a partir del 11/S están marcando el inicio de una nueva era en la que las democracias reaccionan de forma exagerada y violenta, dentro y fuera de sus sociedades y revelen su peor cara. Creen que así ganarán más adeptos para su causa. Las democracias liberales deberán adaptarse a una nueva realidad, que seguramente está lejos de sus valores fundacionales: las libertades individuales expresadas en las libertades civiles y la libertad política.

Entre los muchos factores analizados para entender las razones de estos atentados aparecen los económicos, los religiosos, los psicológicos, los políticos, etc. Pero quizás la pregunta más adecuada es si las democracias liberales son un objetivo del terrorismo por los valores que éstas representan. Teniendo en cuenta las consecuencias jurídicas que dejaron los atentados en los países estudiados podemos decir que, más allá de no haber encontrado evidencias concretas sobre si aquella era una de sus intenciones, está claro que el terrorismo trastocó, o al menos puso en crisis, los valores de la democracia liberal y de los poderes que ella representa. De acuerdo con este análisis, la ideología del Islam radicalizado apunta directamente contra Occidente y sus instituciones y sus valores⁷⁷.

Los atentados recortaron, en mayor o menor medida, las libertades civiles y debilitaron los niveles de transparencia. En los casos estudiados se plantea una tensión constante para combinar efectivas acciones antiterroristas con la preservación de las instituciones democráticas. Pero a la vez existe un consenso sobre la imposibilidad de combatir eficazmente el terror usando elementos tradicionales. Entonces aparece la contradicción más fuerte: frente al argumento de que la mejor respuesta para enfrentar al

⁷⁶ Kepel, Gilles, Fitna, *Guerra en el Corazón del Islam*, España, Paidós, 2004, p.83.

⁷⁷ Lewis, Bernard *What Went Wrong?*, New York, Oxford University Press, 2002.

terror es más democracia, se contraponen la idea de que la democracia, tal como la entendemos no alcanza.

¿Estado de Emergencia o el fin de la democracia liberal?

Carl Schmitt construyó una doctrina sobre el estado de emergencia y excepción. En sus trabajos *Teología política*⁷⁸ y *El concepto de lo político*⁷⁹ establece una diferencia entre la dictadura “comisarial” y la “soberana”⁸⁰: la primera está fundada en el orden jurídico existente y destinada a salvaguardar la norma constitucional, mientras que la segunda destruye esa norma. Schmitt afirma que el Estado descubre su verdadera esencia teórica sólo en situaciones de emergencia, cuando elige a su enemigo y decide combatirlo⁸¹.

Por definición, un Estado de Emergencia es una prerrogativa que adoptan los gobiernos para permitir recuperar el orden social. En la teoría liberal-democrática, el Estado de Emergencia (lo que Locke llamó el “poder prerrogativa”) es una excepción destinada sólo a salvar el orden constitucional. El riesgo está que esta excepción se transforme en regla.

Aunque con matices, el terrorismo islamista ha llevado a los gobiernos de los Estados Unidos, España y Gran Bretaña a implantar un “estado de emergencia” no declarado que ha sido calificado como “contrario a los valores democráticos” por varias organizaciones defensoras de los derechos humanos preocupadas por el desarrollo moral y constitucional de las democracias liberales. Todavía algunos académicos e intelectuales adoptaron un tono apocalíptico declarando a este proceso como una transformación “tiránica” de las democracias disfrazado de “estado de emergencia”. En este sentido, Giorgio Agamben⁸² cree que “*el estado de emergencia tiende a incrementarse y a aparecer como el paradigma dominante de los gobiernos contemporáneos*”. Desde esta perspectiva, el estado de excepción aparece como el umbral entre la democracia y el absolutismo. Desde una perspectiva similar, los escritores Michael Hardt y Antonio Negri afirman en su libro

⁷⁸ Carl Schmitt, *Teología Política*, Buenos Aires, Stughart, 1994.

⁷⁹ Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Alianza Nueva Sociedad, 2002

⁸⁰ Carl Schmitt, *La Dictadura*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p.54.

⁸² Giorgio Agamben, *State of Exception*, trans. Kevin Attell Chicago: University of Chicago, 2005, pp 2-3.

“Imperio”⁸³ que los eventos del 11 de septiembre están transformando gradualmente el orden político del Estado-nación en algo nuevo, en regímenes que buscan legitimidad con sus “predatorias tácticas utilizadas en el *“State of Excepcion”*”.

Por su parte el filosofo esloveno Slavoj Zizek⁸⁴ califica a esta situación como el nacimiento de un régimen “liberal - totalitario” basado en la creencia que en los países con una fuerte tradición democrática pueden ser empujados hacia un agujero negro del que no hay escape.

Según esta línea argumental, mientras se vean enfrentadas a una amenaza tangible, las democracias son capaces de actuar de manera brutal y agresiva no sólo hacia fuera sino también hacia sus propios ciudadanos. Lo que la “guerra contra el terrorismo” ha expuesto, es un conflicto ya conocido en las democracias entre el estado de emergencia y la estructura y los métodos sobre la cual los gobiernos se basan y actúan.

A principios del siglo XXI, la implantación de un estado de emergencia está ligada a la posibilidad de evitar el miedo al terrorismo. Es esta amenaza entonces la que justificaría ejercer la violencia, si se quiere legal, hacia los propios ciudadanos. Un estado de emergencia solo se concibe de manera temporal porque su permanencia a medida que pasa el tiempo puede presentarse como un problema serio.

Walter Benjamín⁸⁵ en “Crítica a la violencia” marca diferencias entre un tipo de violencia que busca preservar la ley y otra que pretende generarla sin anclaje legal, a diferencia del primero. Las autoridades democráticas que actúan en nombre del Estado poseen el poder de un orden legal instituido además de sus intenciones para defenderlo. Y son éstas restricciones legales que aparecen junto a la implantación del estado de emergencia las que garantizan que medidas extremas que ellos utilizan para defender el orden pueden evocar un poder primitivo, pre-estatal.

Sin duda, la amenaza terrorista nos obliga a repensar la categoría de estado de emergencia para hacer frente a un nuevo problema. Al producirse un ataque terrorista, no se sabe si se trata de un pequeño grupo que ha logrado atentar una solo vez por una cuestión

⁸³ Michael Hardt y Antonio Negri, *Empire* Cambridge, Mass.: Harvard, 2000, p. 38.

⁸⁴ Slavoj Zizek, *Welcome to the desert of the Real: Five Seáis on september 11 and related Dates*, London: Verso, 2002, p.107.

⁸⁵ Benjamin Walter, *Critique of Violence* Peter Demetz, ed., *Reflections: Essays, Aphorism, Autobiographical Writings*, trans. Edmund Jephcott (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1978), p. 286.

fortuita o si tiene, por el contrario, los medios para sostener una campaña de atentados. Las democracias deben tomar medidas a corto plazo que sean eficaces y para algunos se necesita además un nuevo marco constitucional diferente a los regimenes de estado de excepción de las constituciones del siglo XX.

En el siglo pasado, los supuestos más comunes para declarar el estado de emergencia eran una invasión extranjera o un golpe de estado. Bruce Ackerman en su libro “Antes de que nos ataquen de nuevo”⁸⁶ propone un mecanismo que autorice al ejecutivo a adoptar medidas de emergencia por un periodo limitado con el apoyo de una mayoría parlamentaria que al cabo de un tiempo pudiese permitir la prórroga pero esta vez con una mayoría más calificada.

Ackerman afirma que tras los atentados en Estados Unidos y España, los gobiernos buscaron aprovecharse del clima de ansiedad que generan esos acontecimientos y, por tanto, es importante obligar al gobierno a buscar el acuerdo de la oposición en semejante situación. Esta apoyará la declaración del estado de emergencia si existe una situación de riesgo real, pero retirará su apoyo si entiende que el poder utiliza demagógicamente la emergencia.

La historia enseña que algunos de los Estados totalitarios se establecieron a través de un extendido “estado de emergencia”. Estos regimenes saturaron el discurso público y político con metáforas militares e invocando el temor como pretexto de sus acciones. En definitiva, las dictaduras construyen crisis para justificar la posibilidad de “hacer la ley”.

Todo indica que el terrorismo islámico se convertirá en una amenaza permanente. Y si esto ocurre las democracias occidentales podrían enfrentarse a la decepcionante evidencia de que las libertades individuales y los derechos civiles seguirán corriendo el peligro de disminuir o, lo que es seguro, no aumentarán. Y esto no parece que pueda resolverse con las acciones de las agrupaciones que justamente defienden la preservación y la ampliación de esos derechos. Como hemos visto a lo largo de la historia, las sociedades bajo ataque, y esa es la sensación en los tres países que hemos analizados, apelan a construir mecanismos de autodefensa postergando la libertad en pos de la seguridad. Las disposiciones que repasamos en este trabajo indican con claridad que las medidas antiterroristas adoptadas siguen reforzándose y muchas de ellas han salido de su condición

⁸⁶ Bruce Ackerman, *Antes que nos ataquen de nuevo*, Madrid, Península, 2005.

de “emergencias” para transformarse en permanentes. Esto nos marca que el combate entre seguridad y libertad entró en su sexto año debilitando a las normas que encuadraron y le dieron vida a las democracias liberales de occidente.

Con la perpetuidad de los estados de excepción asistiremos a una especie de reconfiguración de la soberanía de los principios originarios del liberalismo como son la separación de poderes y el establecimiento de las garantías constitucionales que protegen a los ciudadanos de la posible arbitrariedad del Estado. Estas son barreras institucionales contra los gobiernos totalitarios que solo pueden ser traspasadas de forma temporal y en circunstancias excepcionales.

Esta es otra muestra de la historia, por supuesto que no la primera (los aliados durante la Segunda guerra mundial no encontraron reprochable bombardear Dresden hasta los escombros con el objetivo de que el sufrimiento de la población civil llevara al régimen nazi a negociar) de cómo el enemigo, y sobre todo sus métodos, envilece, y quien es atacado termina replicando la desaprensión del atacante o rindiéndose al pánico y la histeria. Es este el mayor triunfo del terrorismo: la involución de las democracias hacia democracias cerradas. Quizás todavía no podamos decir esto, pero de los que si no hay duda es que la instalación del terrorismo en la agenda de las democracias nos plantea un interrogante categórico: ¿Podrá este sistema adaptarse a estos nuevos tiempos, quizás estableciendo un nuevo paradigma, o estaremos condenados a transitar un eterno estado de emergencia?

Bibliografía utilizada:

- Agamben Giorgio, *State of Exception*, Chicago, University of Chicago, 2005.
- Ackerman Bruce, *Antes que nos ataquen de nuevo*, Madrid, Península, 2005.
- Alvarez Conde Enrique y Gonzales Hortensia, *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos, 2006.
- Benjamin Walter, *Critique of Violence*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1978.
- Brian Jenkins, *The Study of Terrorism*, Santa Monica, Ca: Rand Corporation, November 1985.
- Bobbio Norberto, *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*, Oxford, Richard Bellamy (trans. Robert Griffin), 1987.
- Buzan, B., Weaver, O. y de Wilde, J, *Security. A New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, *The National Security Strategy of the United States*, Washington D.C.: White House, septiembre 2002, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
- Currents and crosscurrents of radical Islamism*, A report of the center for strategic and international studies transatlantic dialogue on terrorism, April 2006.
- Dahl, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1989.
- Gaddis, John Lewis, *Surprise, security and the American experience*", New York, Universidad de Yale, 2004.
- Gregory Frank, *Operaciones antiterroristas basadas en la inteligencia en el Reino Unido durante el verano de 2006: problemas y consecuencias*, Madrid, Real Instituto Elcano N° 106, octubre 2006.
- Hardt Michael y Negri Antonio, *Empire*, Cambridge, Mass.: Harvard, 2000.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio, *Multitud: guerra y democracia en la era del imperio*, Buenos Aires, Editorial Debate, 2005.
- Kennedy Charles, "A battle between liberty and authoritarianism", The Guardian, Noviembre 7, 2005.
- Kepel Gilles, *Fitna. Guerra en el corazón del Islam*. Buenos Aires, Paidós, 2004.

- Kepel Gilles, *La Yihad: expansión y declive del islamism*, Barcelona, Península, 2001.
- Kepel Gilles, “El fin de Londistan”, Madrid, El País, 31 de agosto, 2005.
- Lacquer, Walter, *The new terrorism: new fanaticism and the arms of mass destruction*, New York, Oxford University Pres, 1999.
- Laqueur Walter, *A history of terrorism*, Nueva Jersey, Transaction Publishers,, 2001
- Laqueur Walter, *The age of Terrorisim*, Boston: Little Brown. 1987.
- Laqueur Walter, *Guerrilla a Historical and Critical Study*. Boston And Toronto: Little Brown. 1976.
- Laqueur Walter, *The last days of Europe*, New York, Thomas Dunne Books/St. Martin`s Press.
- Leiden Robert S, *Bearers of global jihad? Immigration and national security after 9/11*, Nueva York, The Nixon Center, 2004.
- Lesser Ian, “Ansiedades sin fronteras: Estados Unidos, Europa y sus vecinos del sur”, Foreign Affaire en español, Octubre-Diciembre, 2005.
- Lewis Bernard *What Went Wrong?*, Oxford University Press, 2002.
- Linz Juan, *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987.
- Minogue Kenneth, *Democracy as a Telos*, Cambridge, in Ellen Frankel Paul, Fred D. Miller Jr., and Jeffrey Paul, eds., 2000.
- Palmer, RR, *The age of Democratic Revolution*, vol. 2: The struggle (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970)
- Reinares, Fernando y Elorza, Antonio, *El Nuevo terrorismo islamista*, Madrid, Temas de hoy, 2004.
- Reinares Fernando, *Conceptualizando el terrorismo internacional?*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005.
- Reinares Fernando, *¿Coinciden el gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2006.
- Sartori Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2002.
- Schmitt, Carl, *Teología Política*, Buenos Aires, Stughart, 1994.
- Schmitt Carl, *El concepto de lo político*, Alianza Nueva Sociedad, 2002
- Schmitt Carl, *La Dictadura*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

Sterling Claire, *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism*, New York, Holt, Rintuart and Wiston, 1981.

Thieux Larence, *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*, Madrid, Centro de Investigaciones para la paz (CIP-Fuhem), 2005.

Juan Gabriel Tolkatlian, “Dos modelos frente al terror”, España, Safe Democracy, 2006.

Zizek Slavoj, *Welcome to the desert of the Real: Five Seáis on september 11 and related Dates*, London, Verso, 2002.

Sorroza Alicia, *Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?*, Madrid, Real Instituto Elcano, junio 2007.

“*Understanding the war on Terror*”, Foreign Affaire, 2005.

Zakaria Fareed, *On the tension between liberalism and democracy en The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York: Norton, 2003.

Sitios de Internet consultados

<http://www.whitehouse.gov>

<http://constitucion.rediris.es>

<http://www.efe.com/>

<http://www.unifr.ch/>

<http://www.realinstitutoelcano.org>

<http://www.revistasculturales.com>

<http://cumbre.clubmadrid.org/>

<http://www.ine.es/>

<http://search.heritage.org>

<http://www.census.gov/prod/2006pubs/07statab/pop.pdf>

<http://www.elcato.org>

<http://www.fp.es.org>

<http://people-press.org>

<http://noticias.juridicas.com>

<http://www.uv.es>

<http://www.msnbc.com>

<http://www.alterinfos.org>

<http://web.amnesty.org>

www.elpais.com

www.fenetreeurope.com

www.cipresearch.fuhem.es

www.safedemocracy.org

www.islamic-studies.net

www.cadenaser.es

www.delmex.ec.europa.eu

www.lanacion.com.ar

www.dw-world.de

www.state.gov

Diarios y revistas consultados

Diario Clarín. Argentina.

Diario La Nación. Argentina.

Diario El Mundo. España.

Diario El País, España.

Diario El Mundo, España.

Diario Perfil, Argentina.

Diario The Guardian. Inglaterra

Diario New York Times. Estados Unidos.

Revista Newsweek. Estados Unidos.

Revista Newsweek. Edición Argentina.

Revista The Economist. Inglaterra.

Revista Foreign Affairs. Estados Unidos.

Revista Cidob d'Afers Internacionals. Francia.

APÉNDICE

APENDICE

1) Artículos de la convención europea.

Artículo 5. Derecho a la libertad y a la seguridad.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad salvo, en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la Ley;

- a) Si ha sido penado legalmente en virtud de una sentencia dictada por un tribunal competente.
- b) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida por la ley.
- c) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que se ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido.
- d) Si se trata del internamiento de un menor en virtud de una orden legalmente acordada con el fin de vigilar su educación o su detención, conforme a derecho, con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad competente.
- e) Si se trata del internamiento, conforme a derecho, de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado, de un alcohólico, de un toxicómano o de un vagabundo.
- f) Si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.

2. Toda persona detenida preventivamente debe ser informada, en el más breve plazo y en una lengua que comprenda, de los motivos de su detención y de cualquier acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida preventivamente o internada en las condiciones previstas en el párrafo 1, c), del presente artículo deberá ser conducida sin dilación a presencia de un juez o de otra autoridad habilitada por la Ley para ejercer poderes judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad durante el procedimiento. La puesta en libertad puede ser condicionada a una garantía que asegure la comparecencia del interesado en juicio.

4. Toda persona privada de su libertad mediante detención preventiva o internamiento tendrá derecho a presentar un recurso ante un órgano judicial, a fin de que se pronuncie en breve plazo sobre la legalidad de su privación de libertad y ordene su puesta en libertad si fuera ilegal.

5. Toda persona víctima de una detención preventiva o de un internamiento en condiciones contrarias a las disposiciones de este artículo tendrá derecho a una reparación

2) Artículo 15. Derogación en caso de estado de urgencia.

1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la medida estricta en lo que exija la situación, y supuesto que tales medidas no estén en contradicción con las otras obligaciones que dimanen del Derecho internacional.
2. La disposición precedente no autoriza ninguna derogación al artículo 2, salvo para el caso de muertes resultantes de actos ilícitos de guerra, y a los artículos 3,4 (párrafo 1) y 7.
3. Toda Alta Parte Contratante que ejerza este derecho de derogación tendrá plenamente informado al Secretario General del Consejo de Europa de las medidas tomadas y de los motivos que las han inspirado. Deberá igualmente informar al Secretario general del Consejo de Europa de la fecha en que estas medidas hayan dejado de estar en vigor y las disposiciones del Convenio vuelvan a tener plena aplicación.

3)Cuadro sobre el ingreso de inmigrantes a España entre 1996 y 2007

Año	Nuevos Inmigrantes*	Porcentaje
<u>1996</u>	542.314	1,37%
<u>1998</u>	637.085	1,60%
<u>2000</u>	923.879	2,28%
<u>2001</u>	1.370.657	3,33%
<u>2002</u>	1.977.946	4,73%
<u>2003</u>	2.664.168	6,24%
<u>2004</u>	3.034.326	7,02%
<u>2005</u>	3.730.610	8,46%
<u>2006</u>	4.144.166	9,27%
<u>2007</u>	4.482.568	9,93%

*en miles de personas

Fuente: <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fe245%2Fp08%2F&O=pcaxis&N=&L=0>