



## Conceptualizando el terrorismo internacional

*Fernando Reinares\**

**Tema:** Terrorismo internacional no es exactamente lo mismo que terrorismo transnacional. Ni tampoco deberían confundirse terrorismo internacional y terrorismo islamista, aun cuando se trate de formulaciones referidas a fenómenos que en buena medida se solapan actualmente entre sí. Este ensayo explica por qué, propone dos criterios básicos para una demarcación analítica del terrorismo internacional y los aplica a la realidad actual de esa violencia

**Resumen:** Terrorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. Sustancialmente análogo a otras manifestaciones de terrorismo, todo terrorismo internacional es transnacional, pero no a la inversa. Al-Qaeda, sus entidades afiliadas de ámbito local o regional y muchas células autoconstituidas pero alineadas con aquella estructura, configuran el actual terrorismo internacional. Así se deduce tanto de su objetivo último declarado, el de la reconstitución de un califato, como de su extensión por numerosos países, dentro y fuera del mundo islámico. Si bien hay grupos y organizaciones islamistas que perpetran sistemáticamente atentados pero no integran las redes del terrorismo internacional derivado de la yihad neosalafista global

**Análisis:** : A menudo se alude al terrorismo internacional en términos excesivamente vagos e imprecisos, lo que dificulta tanto una correcta apreciación de su alcance y dimensiones como un estudio cuidadoso de las tendencias que registra a lo largo del tiempo. Es posible que este problema en la delimitación de dicho fenómeno incida además sobre la percepción que del mismo tienen los medios de comunicación, la opinión pública, los estudiosos académicos o las élites políticas de nuestras sociedades. Incluso puede afectar a la toma de decisiones relacionadas con medidas gubernamentales específicas que se acomoden a la naturaleza y el alcance de esa violencia, al igual que al entendimiento ampliamente compartido en que ha de sustentarse una efectiva cooperación intergubernamental contra los riesgos y amenazas inherentes a la misma. Resulta pues aconsejable adoptar criterios más precisos o restringidos de demarcación y eludir así, en la medida de lo posible, alguno de los habituales equívocos a la hora de definir el concepto e introducirse en su análisis. Inexactitudes que limitan la validez de numerosos informes, cronologías y bases de datos utilizados para alcanzar un conocimiento fidedigno sobre la realidad del terrorismo internacional.

---

\* *Investigador Principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano y Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos*

Que el terrorismo internacional es sustancialmente análogo a otras manifestaciones específicas de terrorismo va lógicamente de suyo. Un acto de violencia es terrorista si el impacto psíquico que provoca en una sociedad o algún segmento de la misma, en términos de ansiedad y miedo, excede con creces sus consecuencias materiales, esto es, los daños físicos ocasionados intencionadamente a personas o cosas. Quienes instigan o ejecutan el terrorismo pretenden así condicionar las actitudes y los comportamientos de gobernantes o gobernados. Suele perpetrarse de manera sistemática e impredecible, por lo común dirigido contra blancos dotados de alguna relevancia simbólica en sus correspondientes entornos culturales o marcos institucionales de referencia. Blancos a menudo de oportunidad, cuyo menoscabo o destrucción son utilizados para transmitir mensajes y dotar de credibilidad a eventuales amenazas proferidas, lo cual convierte al terrorismo en un método extremista tanto de propaganda como de control social<sup>1</sup>. Puede ser practicado por actores muy variados y con propósitos harto diferentes, entre los que se encuentran los de índole política. Al caracterizarlo como internacional se le suponen algunas peculiaridades referidas a sus objetivos y dimensiones. Sin embargo, apenas existe concreción analítica sobre lo que es y no es terrorismo internacional.

Es frecuente, por ejemplo, que se confundan terrorismo transnacional y terrorismo internacional cuando, en propiedad, aquel primero incluye a este segundo pero no al revés<sup>2</sup>. Terrorismo transnacional sería el que de una u otra manera atraviesa fronteras estatales, básicamente porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país, incluyendo por lo común territorios sobre los cuales no tienen jurisdicción alguna las autoridades a que dirigen en última instancia sus demandas. Esto significa que los actos de violencia involucran a más de un país y con frecuencia a individuos de dos o más nacionalidades, tanto por lo que se refiere a los terroristas como a sus víctimas. Actualmente sería muy difícil constatar la existencia de alguna organización implicada sistemáticamente en la práctica del terrorismo que no haya transnacionalizado en mayor o menor medida sus actividades, ya sea con la finalidad de movilizar los recursos necesarios para el mantenimiento de estructuras clandestinas o con el propósito de planificar y ejecutar atentados. Es más, la mayoría de los incidentes terroristas registrados durante los últimos años en todo el mundo están relacionados con objetivos políticos que afectan directamente a dos o muy pocas más jurisdicciones estatales y tienen connotaciones transnacionales pero no adquieren un alcance propiamente internacional. Son expresiones de un terrorismo transnacionalizado pero no de un terrorismo internacional.

¿En qué consiste, pues, el terrorismo internacional? A primera vista, los criterios en atención a los cuales cabe delimitar como tal dicho fenómeno serían básicamente dos, uno relacionado con los objetivos que se persigue mediante la práctica del terrorismo y otro referido a la extensión efectiva de las estructuras organizativas o redes que desarrollan esa violencia. Terrorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. Sin esta última premisa, la anteriormente indicada sería condición necesaria pero no suficiente para delimitar el fenómeno. Podríamos

---

<sup>1</sup> Sobre la definición de terrorismo véase Fernando Reinares, "Terrorism", pp. 309-321 en Wilhelm Heitmeyer y John Hagan (eds.) (2003), *International Handbook of Violence Research*, Kluwer Academic Publishers, La Haya. Asimismo, Leonard Weinberg, Ami Pedahzur y Sivan Hirsch-Hoefler (2004), "The Challenges of Conceptualizing Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 16, nº 4, pp. 777-794.

<sup>2</sup> Un ensayo preliminar acerca de la distinción entre terrorismo transnacional y terrorismo internacional se encuentra en Fernando Reinares (1998), *Terrorismo y antiterrorismo*, Ediciones Paidós, Barcelona, especialmente pp. 175-193.

encontrar, por ejemplo, algún grupo implicado de manera sistemática y sostenida en actos de terrorismo, cuyos fines declarados tuviesen relación con la afectación del orden sociopolítico global pero su estructura clandestina permaneciera confinada a una pequeña demarcación territorial y con escasos vínculos externos, lo cual haría verdaderamente inapropiado hablar en ese caso de terrorismo internacional.

Ahora bien, la configuración específica del terrorismo internacional puede variar notablemente de unos períodos de tiempo a otros, tal y como pone de manifiesto la reciente experiencia histórica. Es imaginable, por ejemplo, el patrocinio o la instrumentalización de unas organizaciones terroristas de carácter transnacional y previamente existentes por parte de las autoridades de países con intereses geoestratégicos compartidos, lo cual otorgaría a la violencia practicada por esos grupos un alcance propiamente internacional. Como ocurriera durante los años setenta y ochenta del pasado siglo con buena parte del terrorismo internacional auspiciado de una u otra manera por gobernantes del extinto bloque comunista para desestabilizar el occidente europeo en conjunto o más concretamente algunas naciones de su franja meridional<sup>3</sup>. A mediados de aquella última década incluso llegó a existir un acuerdo formalizado entre varias organizaciones terroristas de extrema izquierda, todas ellas de etiología autóctona pero relacionadas entre sí y alineadas con el extinto bloque comunista, para desarrollar una campaña de atentados que incidiese sobre instalaciones de la Alianza Atlántica en sus respectivos países del occidente europeo y la percepción social de ese sistema colectivo de defensa erigido en tiempos de la Guerra Fría.

En cualquier caso, la estrategia a largo plazo de cualquier terrorismo internacional es perfectamente compatible con objetivos más acotados en su alcance y menos diferidos en el tiempo, bien para el conjunto de los actores implicados en la práctica de dicha violencia o para alguno de entre ellos. Objetivos como, por ejemplo, provocar el cambio de régimen o de los alineamientos políticos en un determinado país, incluso perseguir el surgimiento o la desaparición de una entidad estatal, corresponden a los designios de un terrorismo internacional siempre que sean parte de un proyecto político mucho más ambicioso. Empero, cuando las previsibles consecuencias que una campaña terrorista desarrollada con este tipo de fines pueda tener sobre una concreta región del mundo e incluso más allá de este escenario no son contempladas por quienes practican dicha violencia o quedan relegadas en relación a otras aspiraciones de menor alcance, difícilmente podemos hablar de terrorismo internacional. Así, por ejemplo, los atentados contra blancos israelíes perpetrados desde hace décadas por organizaciones radicales palestinas constituirían más bien manifestaciones de un terrorismo nacionalista y con propósitos estatistas, sin lugar a dudas ampliamente transnacionalizado, que de un terrorismo internacional propiamente dicho.

Hasta aquí, la delimitación del terrorismo internacional y su concepto difieren de las definiciones al uso en círculos universitarios y documentos legales. Aunque es relativamente infrecuente que los códigos legales y convenios internacionales singularicen el terrorismo internacional en lugar de referirse al terrorismo de manera genérica e independientemente de donde ocurra, como es aconsejable en ese tipo de textos, cuando lo hacen introducen descripciones que confunden aquel con terrorismo transnacional en un sentido amplio o, desde una perspectiva que no trasciende los límites de la jurisdicción estatal que sirve como referencia, simplemente con el terrorismo foráneo<sup>4</sup>. Asimismo, las definiciones académicas, donde una rigurosa conceptualización

---

<sup>3</sup> Fernando Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*, op. cit., pp. 181-193.

<sup>4</sup> Tal es, por ejemplo, el caso de la *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (conocida por USA PATRIOT Act), aprobada en el Congreso estadounidense poco más de un mes después del 11 de septiembre de 2001. Esta ley enmendaba el United States Code que en su título 18 pasó a distinguir entre terrorismo doméstico, si ocurre

adquiere mayor importancia, suelen eludir una concreción analítica del terrorismo internacional o tienden a equipararlo con la mera externalización del terrorismo, ya sea por parte de actores estatales o no estatales, más allá de los confines de un determinado país<sup>5</sup>. Si bien el argumento advierte sobre la necesidad de no separar las facetas interiores y exteriores del fenómeno terrorista cuando se aborda su investigación empírica, esta fórmula tiene el inconveniente de no permitir una distinción entre terrorismo transnacionalizado y terrorismo internacional. Así, no es extraño que las cronologías y bases de datos sobre terrorismo incurran en un doble equívoco. Por una parte, listando como incidentes de terrorismo internacional los que son meramente transnacionales y, por otra, presentando como episodios de terrorismo interno o doméstico actos de grupos y organizaciones cuyas actividades están ampliamente transnacionalizadas o que por sus objetivos y ligámenes integrarían tramas de terrorismo internacional.

Pero, en la actualidad, ¿a qué se alude cuando hablamos de terrorismo internacional? Desde los años noventa, múltiples atentados ocurridos en muy diversos lugares del mundo corresponden a un terrorismo internacional de orientación islamista practicado por distintos grupos armados de ámbito regional o local que tienen como núcleo originario y matriz de referencia a al-Qaeda. Esta estructura terrorista fue constituida a finales de los ochenta en Afganistán y se consolidó durante la primera mitad de los noventa en Sudán, antes de asentarse de nuevo en aquel país centroasiático, esta vez en connivencia con el derrocado régimen talibán. En febrero de 1998 auspició la constitución del llamado "Frente Mundial para la Guerra Santa contra Judíos y Cruzados", que prefigura la urdimbre del terrorismo internacional en torno al cambio de siglo. Al-Qaeda, sus diversas entidades asociadas en distintos lugares del mundo y numerosos grupos locales autoconstituidos configuran hoy el complejo entramado multinacional y multiétnico de ese terrorismo internacional<sup>6</sup>. Entre los incidentes más conocidos atribuibles desde entonces a las organizaciones y grupos que lo practican se encuentran los de agosto de 1998 en Nairobi y Dar es Salaam, septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, octubre de 2002 en Bali, mayo de 2003 en Casablanca y Riad o marzo de 2004 en Madrid. Empero, pese a su retórica decididamente antioccidental, el actual terrorismo internacional ha terminado por afectar sobre todo a blancos de otros ámbitos civilizatorios y poblaciones locales en países del mundo árabe e islámico<sup>7</sup>.

El hecho de que el terrorismo internacional adopte en nuestros días una orientación islamista es un rasgo propio de la que se conoce como cuarta oleada del terrorismo insurgente moderno, si bien desde hace más de diez años cabe referirse a un nuevo terrorismo islamista para distinguirlo de otras versiones inmediatamente precedentes de dicha violencia, asimismo practicada por fundamentalistas musulmanes pero afines a la corriente chií y favorecidos por el patrocinio de, entre otras, autoridades teocráticas iraníes o agencias oficiales sirias<sup>8</sup>. Ahora bien, a los actores tanto individuales como

---

principalmente dentro del territorio jurisdiccional estadounidense, y terrorismo internacional, cuando acontece fuera del mismo o trascendiendo fronteras nacionales.

<sup>5</sup> A modo de ilustración, este es el significado atribuido a la noción de terrorismo internacional en Alex P. Schmid (2004), "Frameworks for Conceptualizing Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 16, nº 2, pp. 197-221.

<sup>6</sup> Sobre los orígenes y evolución de este terrorismo internacional véanse Rohan Gunaratna (2002), *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Hurst and Company, Londres, y Marc Sageman (2004), *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia.

<sup>7</sup> A este respecto, véanse los datos sistematizados y analizados por Fernando Reinares en "El terrorismo internacional", pp. 47-72 en Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano (2005), *Panorama Estratégico 2004/2005*, Ministerio de Defensa, Madrid.

<sup>8</sup> David Rapoport, "The Four Waves of Modern Terrorism", pp. 46-72 en Audrew K. Cronin y James M. Ludes (eds.) (2004), *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington. También la obra de Fernando Reinares y Antonio Elorza (eds.) (2004), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Temas de Hoy, Madrid.

colectivos implicados en la compleja y extendida trama del actual terrorismo internacional les caracteriza el hecho de compartir una determinada visión del credo islámico. En concreto, comparten actitudes y creencias propias del neosalafismo, es decir, de un salafismo extremista y violento que difiere de otras variantes igualmente puritanas pero no agresivas del mismo<sup>9</sup>. La doctrina neosalafista se basa en una lectura rigorista e intemporal del Corán y los Hadices, 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.

Sin embargo, no todos los grupos y organizaciones de inspiración islamista que vienen ejecutando sistemáticamente actos de terrorismo están integrados en las actuales redes del terrorismo internacional. Hamás, por ejemplo, que tiene ampliamente transnacionalizado su amplio repertorio de actividades, ha atentado con asiduidad contra intereses y ciudadanos israelíes, a través de las denominadas Brigadas Izz al Din al Qassam, como fórmula para conseguir el establecimiento de un Estado palestino independiente, al igual que hacen otras organizaciones terroristas de inspiración tanto secular como religiosa asentadas en los llamados territorios ocupados. Pero, por lo que se conoce hasta el momento, no se han acreditado ligámenes formales ni coincidencia estratégica de fines entre esos grupos terroristas y al-Qaeda o alguna de sus entidades afiliadas. Otro tanto ocurre con distintos movimientos armados musulmanes operativos en zonas tan conflictivas de la periferia del mundo islámico como el norte del Cáucaso o el sur de Tailandia. En uno y otro escenario desarrollan campañas de violencia con objetivos básicamente separatistas, ajenos en principio al neosalafismo y los propósitos panislámicos que subyacen a las redes del actual terrorismo internacional, aunque estas pueden terminar absorbiéndolos. En ambas zonas hay, de hecho, algunos indicios recientes que apuntan precisamente en esa dirección.

Algo que convierte en auténticamente internacional al terrorismo practicado por los islamistas alineados con al-Qaeda es un dato relacionado los objetivos últimos que persigue. Y es que el propósito final declarado por los emprendedores y seguidores de esta violencia inspirada en el rigorismo neosalafista no es otro que 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. Propósito que trasciende pero coexiste con los establecidos por los grupos locales o regionales en sus respectivas agendas territorializadas. Además, en lo que atañe al segundo de los criterios anteriormente enunciados para delimitar el terrorismo internacional, se ha constatado cómo el movimiento de la yihad neosalafista que se expresa mediante dicha violencia incorpora a más de veinte grupos y organizaciones asociadas de ámbito local o regional, con presencia efectiva en no menos de cincuenta o sesenta países, tanto dentro como fuera del mundo islámico. Solamente durante el año 2004 pudo atribuirse la autoría de casi dos centenares atentados, perpetrados en trece países y cinco regiones geopolíticas, a diecisiete grupos y organizaciones vinculadas con ese entramado<sup>10</sup>. Se trata, por consiguiente, de un terrorismo internacional extendido en línea con su estrategia y los fines últimos declarados.

**Conclusión:** Terrorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras

<sup>9</sup> Acerca de esta cuestión véase, entre otras obras que abordan este mismo tema, el libro de Oliver Roy (2002), *L'islam mondialisé*, Éditions du Seuil, París, en particular pp. 133-163.

<sup>10</sup> Fernando Reinares, "Terrorismo internacional", *op. cit.*

del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. En cualquier caso, la estrategia a largo plazo de cualquier terrorismo internacional es perfectamente compatible con objetivos más acotados en su alcance y menos diferidos en el tiempo, bien para el conjunto de los actores implicados en la práctica de dicha violencia o para alguno de entre ellos. Todo ello implica, lógicamente, que el terrorismo internacional es sustancialmente análogo a otras manifestaciones específicas de terrorismo. Ahora bien, no todo terrorismo transnacional es terrorismo internacional, aunque cualquier terrorismo internacional es por definición terrorismo transnacional. Por otra parte, la configuración específica del terrorismo internacional puede variar notablemente de unos periodos de tiempo a otros.

En nuestros días, al-Qaeda, sus entre veinte y no menos de treinta entidades afiliadas de ámbito local o regional, así como numerosas células autoconstituídas, configuran la urdimbre de un terrorismo internacional extendido por decenas de países, tanto en el mundo musulmán como en el seno de las propias sociedades occidentales. Los objetivos panislámicos del actual terrorismo internacional, la extensión de las redes que sustentan los procesos de movilización relacionados con esa violencia, el hecho de que los atentados cometidos por grupos u organizaciones pertenecientes a las mismas se hayan producido en muy distintos lugares del mundo, así como la capacidad que su núcleo fundacional ha demostrado para planear y ejecutar con éxito actos de megaterrorismo permiten afirmar que el actual terrorismo internacional es además un terrorismo global<sup>11</sup>. En otro sentido, es interesante observar que este terrorismo internacional concita un amplísimo consenso en su calificación como tal por prácticamente todos los gobiernos del mundo, que lo consideran una amenaza común a su seguridad nacional, mientras que semejante convergencia en la perspectiva es impensable respecto a otras diferentes expresiones del terrorismo contemporáneo. Por otra parte, pese a que el conjunto de los actores individuales y colectivos implicados hoy en ese terrorismo internacional comparte una orientación islamista, no todos los grupos y organizaciones islamistas que practican sistemáticamente actos de terrorismo se inscriben en las redes del yihadismo neosalafista global. Es decir, terrorismo islamista no equivale exactamente a terrorismo internacional, por lo que el uso apropiado de esta última formulación, siempre que se refiera a una violencia que cumple con los criterios demarcadores enunciados en este artículo, obedecería más a motivos de precisión conceptual que a razones de corrección política.

*Fernando Reinares*

*Investigador Principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano y  
Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos*

---

<sup>11</sup> Un breve ensayo dedicado a esta interpretación del fenómeno se ofrece en Fernando Reinares (2003), *Terrorismo global*, Taurus, Madrid.