

El Modelo de ataque terrorista contra intereses diplomáticos en la Sociedad Anárquica.

Alberto Priego apriego@comillas.edu
*Departamento de Relaciones Internacionales.
Fac. CC. Humanas y Sociales.
Universidad Pontificia Comillas.*

Mesa 2: Los cambios en la naturaleza y práctica de la diplomacia.

- *Cambios en la práctica de la diplomacia 40 años después de La sociedad anárquica*

Dedicado a los que dejaron su vida trabajando a favor las relaciones diplomáticas

Resumen

Si bien a comienzos del siglo XXI los medios de transporte eran el objetivo fundamental de los terroristas (11S, 11M y 7J) a día de hoy parece que las delegaciones diplomáticas (Benghazi, Kabul, etc...) y los centros de ocio (Mumbai, París, etc...) son objetivos prioritarios de los terroristas. Con independencia del objetivo parece que hemos pasado de un ataque con bomba a un asalto de comandos suicidas que usan fusiles de asalto para cometer los atentados. Si nos centramos en el primero de los casos, en el que tiene por objeto las misiones diplomáticas, podemos establecer un modelo con unas características propias

Palabras Clave: Diplomacia, Terrorismo, Ataque, Saana, Benghazi, Kabul, Estambul

La seguridad y la diplomacia son dos áreas que en ocasiones presentan una difícil conciliación. Por un lado, la falta de seguridad complica enormemente el trabajo de los diplomáticos, pero un exceso de celo en la búsqueda de la seguridad impide que se puedan llevar a cabo las funciones propias de la diplomacia como la representación o la promoción de las relaciones de amistad entre los dos Estados.

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales no han sido muchos los autores que han trabajado en esta relación. Entre las aportaciones más significativas merecen ser destacados algunos trabajos centrados exclusivamente en el caso de la seguridad en la diplomacia de los Estados Unidos como los desarrollados por Kopp y Gillespie (2008) quienes analizan la seguridad de las delegaciones diplomáticas como un elemento más vinculado a la carrera diplomática norteamericana. Con una perspectiva similar, pero más centrada en la experiencia personal de los diplomáticos americanos, estaría el trabajo coordinado por Shawn Dorman (2005) que lleva por título *Inside a U.S. Embassy*. En esta contribución encontramos algunos capítulos en los que se analiza la experiencia personal de diferentes agentes diplomáticos y su percepción sobre la seguridad. En una línea similar pero centrado en el caso español, deben ser destacados los trabajos de Pico de Coaña y Casás (2015) y de Cajal (1999, 2000) que si bien son abordados desde la experiencia personal de un diplomático aportan claves a tener en cuenta para la comprensión del fenómeno. En una línea similar encontramos múltiples trabajos de diplomáticos, cuya enumeración resultaría interminable, donde narran sus experiencias en delegaciones diplomáticas que han sufrido diferentes tipos de asalto.

También caben ser mencionados los trabajos de Loeffler y Kosowatz (2004) en los que desde la disciplina de la arquitectura¹ los autores analizan los modelos de edificio en los que se alojan las embajadas de los Estados Unidos y las consecuencias que pueden tener para la vida diaria de los diplomáticos.

Otro trabajo que merece una atención especial es el desarrollado por uno de los grandes estudiosos de la Geoffrey Berridge (2012) quien en esta obra analiza la situación en la que quedan las delegaciones diplomáticas durante los conflictos armados. Si bien es cierto que el autor afronta una realidad relacionada con la seguridad, su valiosa aportación se limita a aquellos momentos en los que la delegación diplomática se encuentra en un territorio que está en guerra o al menos sufriendo una intervención militar.

Si reducimos el objeto de estudio y nos centramos en el terrorismo, encontramos algunos trabajos (Peterson, 2002) que desde una perspectiva de Public Diplomacy sí que analizan la relación entre Terrorismo y Diplomacia Pública.

Así pues, después de haber hecho una revisión de la literatura, nuestra percepción es que existe una carencia, al menos en lo que a trabajos científicos se refiere, de publicaciones que analicen en sí la interacción entre los conceptos seguridad y diplomacia. La base de esta compleja relación la encontramos en la inmunidad de coerción recogida en el artículo 22 de la Convención de Viena de 1961². Podemos destacar dos aspectos de esta inmunidad, que realmente es una inviolabilidad, que protege o debe proteger al Estado acreditante:

a) *Aspecto Pasivo* por el que Estado Receptor no podrá aplicar a los beneficiarios de status diplomático ninguna norma compulsiva, ni podrá ejercer acciones de tal carácter contra ellos. Es decir, se deberá abstener de actuar contra la misión diplomática o contra sus miembros aun cuando se perciba claramente la comisión de un delito.

b) *Aspecto Activo* por el que el Estado Receptor deberá proteger con sus fuerzas de seguridad a la delegación frente a cualquier persona o grupo que pudiera atacar a ésta o a sus miembros.

Así, vemos que los Estados Receptores no solo no podrán ejercer acciones contra la misión o contra sus miembros, incluso en el caso que se perciba que la misión está siendo atacada³, tendrán la obligación de defenderla contra la violencia procedente de individuos o grupos que nada tengan que ver con sus fuerzas de seguridad. Además, si se produjera un ataque y este causara daños sería el Estado Receptor el responsable jurídico del mismo

¹ LOEFFLER, JANE C. "The American Embassy: Design Excellence Vs. Security?", Architectural Record, 192/7, July 2004; KOSOWATZ, JOHN J. "Balancing Security, Visibility takes U.S mission to Suburbs", Engineering News-Records, 249/13, 2005.

² "1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión.

2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad.

3. Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución"

³ En el caso de que la misión diplomática esté siendo atacada hará falta el consentimiento del Jefe de Misión.

y por tanto el Estado Acreditante podría exigir al primero la responsabilidad jurídica internacional.

Tan solo encontraríamos un caso en el que el Estado Receptor quedaría exonerado de tal responsabilidad. Si éste se declara incapaz de garantizar el orden interno, y comunicara dicha condición a las misiones diplomáticas allí acreditadas, solo en ese caso, quedaría exonerado de la responsabilidad de garantizar la seguridad de las delegaciones. La realidad es que en muy pocos casos el Estado receptor ha reconocido esta situación a pesar de que, en ocasiones, como en Libia o en Siria hoy, resulte absolutamente imposible garantizarlo. Por ello, los Estados Acreditantes se ven obligados a aplicar medidas extremas de seguridad que dificultan casi al límite el ejercicio de la institución diplomática. Un ejemplo de estas medidas son los nuevos modelos de edificios de embajadas que está construyendo los Estados Unidos. Se trata de verdaderos “fortines” que si bien es cierto reducen la efectividad de los ataques, no es menos cierto que impiden que los diplomáticos americanos puedan desarrollar sus funciones correctamente.

Sin embargo, el mundo en el que vivimos es cada vez más peligroso e inseguro y, por ello, las misiones diplomáticas y los propios diplomáticos se han convertido en un objetivo privilegiado para las acciones de los terroristas. En muchas ocasiones la imposibilidad de actuar contra el *Far Enemy* en su propio territorio se subsana atacándole en el territorio que habitan los propios terroristas. En este caso empresas, turistas y sobre todo delegaciones diplomáticas o consulares se convierten en un objetivo asequible para los terroristas.

Si bien es cierto que los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados que componen la (Anárquica) Sociedad Internacional han ido adoptando medidas para evitar o repeler estos ataques, no es menos cierto que los grupos terroristas han ido perfilando un modelo de ataque con unas características particulares que tiene por objetivo las delegaciones diplomáticas. Este tipo de asalto es el que desde el año 2008 se ha establecido como el más común cuando de atacar a los diplomáticos se refiere.

El nuevo modelo de ataque contra los intereses diplomáticos se empezó a gestar con el asalto a la Embajada Americana en Teherán, pero no se configuró como modelo hasta entrado ya el siglo XXI. Quizás el momento en el que se consolidó como modelo fue el año 2008 con el ataque contra la Embajada de los Estados Unidos en Yemen. Este modelo no solo se ha utilizado contra las delegaciones de los Estados Unidos sino contra las misiones diplomáticas de otros estados entre los que lamentablemente también encontramos las españolas. Concretamente me estoy refiriendo al ataque sufrido por la Embajada española en Kabul en diciembre de 2015 aunque éste no es un caso aislado. Por ello, vamos a dibujar las características de este modelo extraído de cuatro casos⁴ en los que se aprecia de forma clara el modelo de ataque terrorista contra intereses diplomáticos.

a) Simbolismo: Los ataques contra las delegaciones diplomáticas tienen una clara vocación simbólica. Al tratarse de violencia contra delegaciones mayoritariamente occidentales, el comando terrorista considera que mediante esa acción está atacando directamente el territorio de ese Estado. Si utilizáramos las narrativas de los terroristas podríamos afirmar que con estos ataques se estaría

⁴ Embajada de EEUU en Saana (2008), Consulado de EEUU en Estambul (2008), Consulado de EEUU en Benghazi (2012), Embajada España en Kabul (2014).

atacando directamente al *Far Enemy* aunque realmente el ataque se perpetre a miles de kilómetros del mismo.

Además, por el hecho de haber sido cometido contra órganos exteriores de la política exterior de Estados Occidentales, estos actos poseen un eco internacional del que carecen otros atentados en los que, si bien es cierto que pueden morir muchos más seres humanos, no tienen tanta repercusión mediática. Sin embargo, en muchas ocasiones como en el caso de Nairobi o Teherán se logra que el Estado atacado modifique su política exterior o la organización de su diplomacia lo que a todas luces es un éxito.

b) Modus Operandi: Se usa la confusión provocada por un asalto masivo previo para que un grupo reducido fuertemente armado emprenda una acción de comando con el único fin de infligir el mayor daño posible a los allí presentes.

En ocasiones se utiliza o bien una protesta previa para confundir a los guardias que custodian la embajada o bien un coche bomba para centrar la atención de estos. Una vez se ha logrado desviar la atención de los que custodian la embajada, el comando que tiene por objetivo el asalto de la delegación diplomática o consular comienza el asalto. En este caso, el comando usará armas automáticas y granadas para asesinar a los que en ese momento se encuentren en la delegación. En muchas ocasiones los comandos bien han formado parte de algún ejército, o bien han entrenado o combatido en lugares tales como Irak, Siria, Afganistán o Somalia.

c) Naturaleza suicida: A diferencia del terrorismo tradicional, esta nueva versión de terrorismo posee una característica única que le hace al mismo tiempo impredecible e incontrolable: su naturaleza suicida. En el modelo de terrorismo que estamos analizando los terroristas asumen su muerte desde el primer momento ya que su única motivación es la de causar el mayor daño posible incluso a cambio de su vida. Esta vocación, no solo suicida sino destructiva no es exclusiva de los asaltos a las delegaciones diplomáticas sino de prácticamente de todo el terrorismo internacional. De hecho, encontramos este tipo de asalto que bien podríamos denominar suicida y destructivo en otros atentados como el Budionnovsk (1995) Mumbai (2009) o París (2015) La esencia del ataque es atrincherarse en un edificio o en una zona de la ciudad causando el mayor daño posible a la espera de la llegada de las fuerzas de seguridad quienes tarde o temprano los abatirán⁵.

d) Vocación de dañar las relaciones entre el estado acreditante y el receptor: Tal y como hemos visto anteriormente, debido a la particular situación jurídica que gozan las delegaciones diplomáticas,⁶ el responsable jurídico del ataque es el Estado receptor aun cuando sus fuerzas no hayan participado en el mismo. Por lo tanto, el Estado acreditante podrá pedir responsabilidad al receptor aun cuando el ataque proceda de un tercero lo que daña la relación entre ambos. Si bien esto puede causar un perjuicio en términos de imagen, económicos este tipo de acciones pueden tener consecuencias aun peores. Puede ocurrir que cuando no se garanticen o no se puedan garantizar las condiciones mínimas de seguridad de la delegación, el Estado acreditante decida reducir al máximo su misión o incluso acudir a la figura de la representación internacional y dejando así la defensa de

⁵ PRIEGO, ALBERTO "El asalto armado: ¿el nuevo paradigma terrorista?", El Mundo, 16-12-2015.

⁶ art. 22 de la Convención de Viena 1961

sus intereses en manos de otro Estado que sí mantenga abierta su delegación diplomática. Lo que queda claro es que mediante estas acciones los terroristas buscan erosionar las relaciones entre los Estado ya que en ocasiones se puede llegar incluso a la ruptura de las relaciones diplomáticas aun cuando el Estado receptor no haya tenido nada que ver en el ataque.

BIBLIOGRAFÍA

BERRIDGE, GEOFFREY. R., *Embassies in armed conflict*, New York, Continuum 2012.

HOFFMAN, BRUCE, *Inside Terrorism*, London, St. Andrew's University Press, 1998

KOPP, HARRY W., AND GILLESPIE, CHARLES, A., *Career Diplomacy. Life and Work in the U.S. Foreign Service*, Washinton D.C., Georgetown University Press, 2008.

KOSOWATZ, JOHN J. "Balancing Security, Visibility takes U.S mission to Suburbs", *Engineering News-Records*, 249/13, 2005.

LOEFFLER, JANE C. "The American Embassy: Design Excellence Vs. Security?", *Architectural Record*, 192/7, July 2004.

PRIEGO, ALBERTO "El asalto armado: ¿el nuevo paradigma terrorista?", *El Mundo*, 16-12-2015.