



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



## XVIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos - AIAMP.

# SEMINARIO IBEROAMERICANO

## “CRIMINALIDAD ORGANIZADA: AMENAZAS PARA LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO”.

### PONENCIA LAS AMENAZAS DEL TERRORISMO INTERNACIONAL

Excmo. Sr. D. Cándido Conde Pumpido-Tourón.  
Fiscal General del Estado del Reino de España.  
Presidente de la AIAMP.

LIMA – PERÚ  
4 Y 5 DE NOVIEMBRE DE 2010.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



**Intervención del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado en el Seminario Iberoamericano “Criminalidad organizada: Amenazas para la democracia y el Estado de Derecho” con la Ponencia “*LAS AMENAZAS DEL TERRORISMO INTERNACIONAL*”.**

Lima – Perú  
4 de noviembre de 2010.

Excmos. Sres., queridos colegas:

No es la primera vez que la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos dirige su mirada hacia una de las zonas más oscuras de nuestro presente, que se traduce en una de las preocupaciones más serias sobre el futuro de nuestros pueblos.

El terrorismo ha sido y es, en efecto, objeto prioritario de atención en los trabajos y en las reflexiones de la AIAMP, que no en vano se constituye como un cauce de diálogo para el imperio del Derecho.

Si la ley es nuestra misión, y la ley es en democracia la voluntad del Pueblo expresada pacíficamente, la imposición de la voluntad de unos pocos a través del ejercicio de la violencia, al margen de la ley y en contra de la paz social, constituye inevitablemente la antítesis de nuestra razón de ser, como juristas y como



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



representantes de una institución, el Ministerio Público, que sólo se explica desde la ley y para la ley.

Por eso, como digo, no hemos perdido de vista ese desafío, y por ejemplo en mayo de 2008 celebramos a nivel regional, en Panamá, una conferencia que tenía como uno de sus objetos específicos el análisis del fenómeno terrorista, y la determinación de hacerle frente con la ley en la mano.

Entonces dije que Derechos Humanos, Estado de Derecho y lucha contra el terrorismo son conceptos que convergen en el desafío que hoy los pueblos, y por tanto confluyen en la agenda y en los sobresaltos de muchos de los responsables, políticos y judiciales, de nuestros países. Y explicaba que es así, a mi juicio, porque la globalización, polémica o alabada, denostada o esperanzadora, incluye todo y a todos, sin exclusión siquiera, por tanto, de los más execrables ejemplos de lo peor de la condición humana, entre los cuales el fenómeno terrorista se yergue como auténtica plaga de nuestra era.

Hemos compartido ideas, y hemos acuñado puntos de coincidencia, que incluyen la convicción de que la lucha contra el fenómeno terrorista no es una cuestión bélica, porque los Estados no deben colocar a los delincuentes en el rango horizontal que ocupan los adversarios militares en el campo de batalla, sino en el lugar que corresponde a los criminales, es decir, ante la Justicia, bajo el imperio del Derecho, sujetos a la legalidad que emana del propio Estado. Y hemos concluido que todos somos interesados y protagonistas en esa lucha, porque a todos pertenece el valor amenazado del Estado de Derecho, que constituye la garantía de nuestro bienestar.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



Pero añado ahora que conviene precisar el alcance de esas conclusiones. Cuando en un foro como éste, definido por su naturaleza transnacional, ponemos el foco de atención sobre el terrorismo internacional, no deberíamos alumbrar sólo una parte de la realidad que nos preocupa.

En el mundo globalizado, tras los sucesos del 11-S en Nueva York y la sucesiva cadena de atentados en Madrid en 2004, en Londres y en diversos lugares de África, en Oriente Medio y en Asia, que han azotado nuestra sensibilidad con imágenes escalofriantes, decimos terrorismo internacional, pero se entiende terrorismo radical islamista.

Y es verdad que esa concreción de la violencia directamente ejercida, en nombre de una desviación aberrante, intolerante y totalitaria de la religión, en contra de los valores que inspiran la convivencia civilizada en el mundo occidental, constituye una seria amenaza. Pero no agota el fenómeno. Podemos hablar de terrorismo internacional, y pensar en las grandes redes transnacionales como Al Qaeda. Sin embargo, el mismo fenómeno de la globalización nos debería llevar a preocuparnos por algo más que esas grandes multinacionales del dolor.

Quizá deberíamos reflexionar, desde la misma perspectiva global, no sólo sobre el terrorismo internacional, sino también sobre el terrorismo como fenómeno y realidad internacional; es decir, no como acción organizada a nivel transfronterizo, sino como manifestación de violencia que, también a nivel local, se produce y se reproduce en los más dispares lugares del Planeta.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



El fenómeno terrorista así definido se presenta en muchos casos como un hecho no necesariamente transfronterizo, en el sentido de que una misma acción o una determinada amenaza terrorista extienda su radio de alcance a varios países, pero sí internacional y global, en el sentido de que está presente en todas las latitudes. Y por tanto es un problema de todos, aunque en un momento determinado, o en un área concreta, no toque directamente a todos.

Es un problema de todos precisamente porque en un mundo global, cada vez más plano a consecuencia del desarrollo tecnológico, de la facilidad de los transportes, de la velocidad de los cambios, es insostenible la vieja concepción de la soberanía encastillada en la frontera. Hoy no hay posibilidad de tejer cordones sanitarios que aislen nuestro bienestar de la desgracia ajena, si no es a costa de ejercer la tiranía y de castigar a los pueblos al ostracismo. Y aun así –lo hemos visto una y otra vez en las últimas décadas- van cayendo a plomo los muros que tratan de poner freno a la fuerza del mundo global.

De manera que los problemas de cada uno, que tendemos a analizar como ajenos, terminan siendo problemas propios, y de ahí que el impulso cooperador se alce como necesidad colectiva a través de organizaciones como ésta que nos reúne, en torno a ideales comunes que tienen que ver con la justicia y con el concepto de Estado de Derecho.

La vieja máxima de Cicerón, que algunos de ustedes me habrán oído repetir, *que las armas cedan ante las togas*, se transforma así, en el terreno de la lucha contra el terrorismo, en un objetivo superior y común dentro de un mundo global, que cobra un sentido especial en el terreno de la cooperación.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



He visto recientemente un informe muy extenso y muy detallado de la Oficina de coordinación antiterrorista de los Estados Unidos de América, relativo al año 2009. Con independencia del análisis o las implicaciones políticas de su contenido, ese documento ofrece un dato sobre el que me gustaría reflexionar junto a ustedes. En él, a lo largo de casi trescientas páginas, se describe con cierta precisión la actividad de hasta 44 organizaciones y grupos violentos que están activos a lo largo y ancho del mundo.

Algunas de esas organizaciones, como Al Qaeda, tienen, en el sentido que antes apuntaba, una dimensión transnacional y notoria, global; otras, como ETA, el último y lamentable resto de actividad terrorista en Europa, reducen su radio de acción a un área determinada. Muchas de ellas se mueven en el ámbito ideológico al que me referí al mencionar el extremismo radical islámico; otras tienen, sin embargo, un perfil nacionalista, secesionista o independentista, unas se mueven en el terreno subversivo, otras proclaman ideales de extrema derecha.

Todos esos elementos son, en realidad, puramente contingentes a los efectos del análisis que trato de transmitirles. Lo que me interesa es destacar la nota común, el dato frío y aislado que pone de manifiesto que como mínimo es posible enumerar 44 organizaciones y grupos armados que ejercen violencia al margen –o en contra- del principio de monopolio de la fuerza que, en la línea del pensamiento de Cicerón, hemos asumido como idea fundacional del Estado de Derecho.

Por tanto, y volviendo al inicio de mi argumentación, al adentrarnos en el sendero del siglo XXI, es ese camino cada vez más plano, más desprovisto de fronteras, más abierto hacia el horizonte de la Humanidad como concepto global, nos



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



vemos enfrentados no solamente con fenómenos violentos que buscan la confrontación directa con nuestro modelo global de vida; sino también con otras formas atomizadas o locales de ejercicio de la fuerza al margen del Derecho, que, sin embargo, contribuyen también a la inestabilidad y al riesgo de ese modelo de convivencia.

Y es en ese terreno donde con frecuencia chocamos con más dificultades de coordinación, e incluso a veces de comprensión. Somos capaces de reconocer el enemigo global, pero a veces no se nos hacen tan evidentes, porque se sitúan lejos de nuestros centros de interés, o simplemente porque se sitúan lejos geográficamente, esas otras formas de negación de las libertades y de la democracia. A veces falta información, en otras ocasiones subyacen prejuicios o juicios políticos, o afinidades o diferencias ideológicas, que precisamente por el hecho de no percibir de cerca el aspecto más sórdido de la acción de esos grupos, su dimensión criminal, nos impiden valorar con exactitud la dimensión del riesgo que ese peligro que desdeñamos puede causar a nuestro sistema común de valores, y de paso, a los intereses individualizados de cada uno de los partícipes en ese esfuerzo común.

Por eso es muy importante que, como en tantos otros aspectos, la cooperación internacional actúe como engranaje de la máquina de una Justicia que también aspira a ser global, como los problemas que debe resolver, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Sin nos hemos puesto de acuerdo –insisto- en perseguir a los terroristas como lo que son, delincuentes, es nuestro deber establecer los mecanismos y hacer los esfuerzos necesarios para que la eficacia de nuestra acción avance también en ese terreno. Y ahora estoy hablando de la eficacia de nuestra



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



acción, de los que estamos aquí, de nuestra tarea como Fiscales, garantes de la legalidad democrática.

Colaboración y confianza integran, y lo sabemos por experiencia en otros ámbitos, las claves de esa acción eficaz, cuando debe desenvolverse en el ámbito internacional. Ahora bien, sabemos igualmente que la colaboración y la confianza en el terreno de la lucha internacional contra la delincuencia, y más aún contra la delincuencia terrorista, deben afianzarse sobre las bases sólidas de la seguridad jurídica.

En efecto, la acción terrorista se distingue de otros delitos porque sus autores se esfuerzan por regla general en la justificación de sus crímenes mediante el recurso a la máxima de que el fin justifica los medios. E identifican ese fin con objetivos de carácter político o ideológico, buscando la legitimación de su acción en atención esos objetivos. Por eso son la única clase de delincuentes que, en muchos casos, lejos de ocultar o encubrir sus delitos, los reivindican como logros al servicio del pueblo, o de determinados ideales positivos.

Pues bien, la cuestión estriba precisamente en cómo diseccionar ese razonamiento tramposo, para obtener la clave de una respuesta adecuada sobre el terreno estrictamente jurídico. En tener claro, desde la perspectiva del jurista que lucha contra el delito, que el problema no son los fines invocados, el discurso pretendidamente ideológico que quiere justificar la acción terrorista, sino los medios violentos que se emplean para, supuestamente, alcanzar esos fines. No ha habido hasta ahora ninguna organización terrorista que haya triunfado y que haya convertido el resultado de su victoria en un sistema de convivencia democrática socialmente más





FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



justo que aquel contra el que decía luchar. Si se repasa –insisto, prescindiendo de toda valoración política- la lista de organizaciones que enumera el informe del que les hablaba, puede comprobarse que hay grupúsculos violentos que llevan décadas cometiendo crímenes sin otro balance que el daño tremendo que los terroristas han causado en su entorno, a sus propios conciudadanos, incluso a sus propias familias. No hace falta que les diga que en España conocemos bien de cerca ese fenómeno.

No hay, pues, justificación alguna para la violencia en democracia. Es sabido que en el ámbito internacional los Estados han encontrado serias dificultades para definir el concepto de terrorismo. Si se examina la evolución de ese debate, es fácil comprobar que la razón está precisamente en que la tarea se suele abordar desde una perspectiva política o ideológica que no siempre toma en consideración esa clave de análisis basada en el concepto del Estado de Derecho. Si somos capaces de identificar y definir ese concepto, es decir, de definir el Estado garante de las libertades como resultado de la asunción del monopolio de la fuerza, en aras a la convivencia pacífica, no es sin embargo difícil conceptuar el terrorismo, igual que cualquier otro tipo de delito, simplemente como el negativo, la antítesis de ese pacto de convivencia. Los penalistas españoles decimos que el Código Penal es el negativo de la Constitución, de modo que el reflejo directo de los valores democráticos es lo que define las conductas delictivas.

De este modo, en un contexto jurídico y social en el que estén aseguradas las garantías mínimas de la democracia, el ejercicio de la violencia al margen o en contra de la ley que la ciudadanía se ha dado a si misma no puede legitimarse en ningún caso. Y no cabe cuestionar por tanto desde la perspectiva política ese ejercicio abusivo de la fuerza de unos pocos contra todos. Al cabo de ese razonamiento pierde



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



vigencia cualquier posible invocación de la injusticia social –cuya responsabilidad y cuya solución también corresponde al Estado, al pueblo ejerciendo su soberanía– como excusa de la acción terrorista.

Y, por supuesto, carecen también de sentido las viejas construcciones teológicas acerca de la guerra justa, porque, insisto, nos hemos puesto de acuerdo en que la lucha contra el terrorismo no es una guerra, sino una acción preventiva y reactiva frente a la vulneración de las leyes, y en democracia esas leyes constituyen la voluntad de los ciudadanos, concretada en un mandato supremo acerca de cómo organizar nuestra convivencia pacífica. Por eso la tarea de luchar contra el terrorismo se pueda abordar desde una perspectiva esencialmente jurídica. Es la ley contra la infracción de la ley.

En ese marco jurídico parece más fácil el consenso sobre la definición de terrorismo: o se trata de si ataca a uno u otro Estado, sino de que pretende quebrar el Estado de Derecho como concepción jurídica, como modelo de convivencia.

Es posible que en otras áreas del mundo estos razonamientos y la tarea de identificar las bases de la democracia y del Estado de Derecho, la correspondencia entre ley y voluntad popular, ofrezcan mayores dificultades. Pero nosotros, juristas, representantes de los Ministerios Públicos de Iberoamérica, reunidos en torno a una mesa en la que es condición inexcusable el compromiso con las libertades y con los Derechos Humanos, sabemos bien de qué modelo de convivencia basada en el respeto de las reglas de juego estamos hablando. Todos, de este lado y del otro del Atlántico, guardamos en la memoria más reciente o más remota la huella de una lucha cruenta a



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



veces por la implantación de la democracia, por la consolidación institucional del Estado moderno, basado en la vigencia de las libertades.

Cuestión distinta es que tengamos problemas, que cada uno en nuestros países pueda haber dificultades a la hora de hacer efectivos ciertos derechos, de ofrecer soluciones a determinados conflictos, que esa tarea histórica no sea perfectible; o que la idiosincrasia local y las aproximaciones mediáticas dificulten en ocasiones un análisis certero de las situaciones. Lo importante es, sin embargo, que compartimos claramente esos conceptos básicos, y que llevamos tiempo trabajando en las herramientas que deben servir para que la tarea de hacer efectiva la aplicación de las leyes pueda llevarse a cabo por encima de cualquier línea fronteriza.

La ya consabida afirmación de que en el mundo global el delito no encuentra fronteras pero la Justicia tiene dificultades para atravesarlas, va poco a poco cediendo ante iniciativas como las de esta Asociación, que a través del conocimiento mutuo, de la confianza recíproca, permiten avanzar en la cooperación judicial internacional.

Pues bien, ese impulso no puede orillar precisamente uno de los problemas más graves, como es el de la expansión del fenómeno terrorista.

Nuestra tarea como juristas, como fiscales precisamente encargados de hacer prevalecer la legalidad, es responder con las armas del Derecho a ese tipo de problemas. Nosotros, mejor que nadie, estamos en condiciones de servirnos de las herramientas jurídicas que hemos ido desarrollando para hacer caer, en este mundo sin fronteras, la única frontera que le hace verdaderamente falta al mundo: la frontera



entre la paz social y el delito. Nosotros, con mejor fundamento que nadie, disponemos de los conocimientos jurídicos y de la información práctica que se necesitan para analizar el riesgo que la acción terrorista representa para el sistema democrático. Y nosotros, con la legitimación que ostentamos, tenemos el deber y la obligación de dar respuesta jurídica efectiva, de acuerdo con el mandato legal, a esa amenaza.

Para trabajar en ello conjuntamente, sacando fuerza de la unidad, contamos con incipientes vías de comunicación que nos permiten el acceso al conocimiento recíproco de nuestros sistemas, de nuestros problemas y de las soluciones que tenemos previstas en cada una de nuestras legislaciones. Hemos abierto vías directas y valiosísimas de interlocución, de intercambio de informaciones y de documentos. Están o pueden estar a nuestro alcance, prácticamente en tiempo real, con la ayuda y la colaboración de compañeros que se integran en redes como Iberred, o a través de contactos como los que facilita la AIAMP. Esa capacidad potencial de colaboración directa, en horizontal, sobre bases de diálogo exclusivamente anclado al conocimiento y el manejo del Derecho, nos dota de la capacidad inestimable de apuntar soluciones a conflictos jurídicos que no deberían encallar en el mar de la política o en el debate ideológico.

Por eso la cooperación judicial internacional en materia antiterrorista, en la que les puedo asegurar que la experiencia española –y los colegas portugueses lo saben bien, porque han sido coprotagonistas pioneros- resulta extremadamente satisfactoria, constituye la esperanza más fundada de un mundo exento de la amenaza cruel y absurda de este tipo de acciones.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



En la medida en que seamos capaces de avanzar en la cooperación judicial frente a la expansión del fenómeno terrorista, estaremos asentando nuestras democracias, por la vía más sólida, que es la de la afirmación del Derecho, y estaremos también deslegitimando de raíz cualquier intento de justificar la violencia al margen de la ley.

Ese es uno de los grandes retos de nuestra comunidad de esfuerzo. Y es también uno de nuestros grandes valores. Los Fiscales iberoamericanos debemos afrontar ese desafío con coraje y con confianza, con la seguridad de que si nos aferramos a los principios del Derecho en los que arraiga nuestra concepción del mundo, las armas acabarán cediendo ante las togas. Muchas gracias.

Muchas gracias.

\*\*\*\*\*