

ANÁLISIS | ATHENALAB

A 25 años de los atentados terroristas del 11-S

Alejandro Amigo

Investigador senior AthenaLab

Micaela Tramer

Investigadora

10 de septiembre de 2026

INTRODUCCIÓN

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), en contra de distintos objetivos en suelo estadounidense por parte de Al-Qaeda, fueron el catalizador de una transformación estructural de la naturaleza del terrorismo transnacional. La respuesta de EE. UU., centrada en la prioridad militar de la “guerra contra el terror”, logró desarticular la amenaza centralizada de Al Qaeda. Sin embargo, al mismo tiempo aceleró la descentralización del fenómeno, dando paso a formas más difusas y adaptativas de terrorismo.

Veinticinco años después, el terrorismo yihadista ya no ocupa el lugar dominante en la agenda de seguridad internacional y ha sido desplazado por la competencia entre grandes potencias. No obstante, sus efectos, como la fragmentación del terrorismo y la securitización, permanecen como un legado duradero incluso en países ajenos al conflicto original, como Chile. A continuación, se analiza el ataque del 11-S desde la literatura del terrorismo; luego, se evalúa sucintamente la respuesta de Occidente; posteriormente, se describe en pocas palabras el estado actual del terrorismo y, por último, se plantean ciertas repercusiones en el caso de Chile.

1. EL 11-S DESDE LA LITERATURA DEL TERRORISMO

Considerando la multiplicidad de definiciones que la academia ofrece sobre el concepto terrorismo, el atentado de Al Qaeda satisface prácticamente todas ellas, al tratarse de un acto violento previamente organizado contra civiles, el cual poseía un fin político y provocó un impacto en la audiencia. A continuación, se revisará la literatura que respalda cada una de estas dimensiones, comenzando por el carácter racional y planificado del atentado. El modelo de elección racional, propuesto por Martha Crenshaw¹ en concordancia con Mulaj², Hoffman³ y Schmid⁴, sostiene que el terrorismo constituye una forma de violencia política producto de una elección racional cuyas víctimas principales son civiles. Esto implica la existencia de un proceso de planificación y de una ponderación de costos y beneficios y no una acción espontánea.

Dicha elección racional requiere de una estrategia concreta para materializarse. Al respecto, Kydd y Walter⁵ sostienen que el terrorismo constituye una forma³ de señalización costosa y, por ende, ninguna política antiterrorista puede formularse ni resultar efectiva sin comprender primero la lógica estratégica que la sustenta. De las cinco estrategias que identifican —desgaste, intimidación, provocación, sabotaje y superación—, el 11-S se enmarca en la lógica de la provocación, al ser un actor débil que utilizó la violencia a su favor para forzar una sobrerreacción estatal capaz de radicalizar a la población civil que apoya su objetivo político.

Respecto de los objetivos políticos del terrorismo, Kydd y Walter identifican cinco categorías: cambio de política, cambio territorial, cambio de régimen, control social y mantención del statu quo, o una combinación de ellas. En el caso de Al Qaeda, el objetivo predominante correspondió al cambio de política, pues el atentado buscaba que Estados Unidos retirara sus tropas de Medio Oriente y el apoyo económico a Israel.

Otro elemento central del terrorismo es la noción de “comunicación armada”, de Schmid, que sitúa el impacto psicológico sobre una audiencia de gran tamaño, más allá del daño material⁶. Dicho impacto se logra atacando violentamente a civiles o no combatientes, con el fin de infundir miedo bajo la lógica del “yo podría ser el/la siguiente”, generando presión sobre el gobierno para alcanzar el objetivo político específico de los terroristas. De este modo, la eficacia del acto depende de la amplificación mediática, y el 11-S ilustra perfectamente esta lógica al utilizar a miles de víctimas inocentes como una escenografía visual para aterrorizar a la opinión pública y desafiar al Estado americano.

En consecuencia, Al Qaeda, que planificó y ejecutó una estrategia clara de provocación frente a Occidente, representado por Estados Unidos; que secuestró aviones comerciales para atacar simultáneamente símbolos del capitalismo, la democracia y el poder militar, deliberadamente concurridos y poblados; y que asesinó a más de 3.000 personas con el fin de que Estados Unidos retirara su apoyo a Israel y Arabia Saudita, cumple con los elementos fundamentales que la literatura atribuye al fenómeno del terrorismo.

Figura 1. Elementos clave para la definición del terrorismo

Dimensión / Elemento	Concepto Clave (Literatura)	Aplicación en el Atentado 11-5
Elección Racional	Acción planificada producto de un cálculo de costos y beneficios (Crenshaw).	Ataque coordinado y simultáneo a símbolos del poder económico, político y militar.
Estrategia de Provocación	Violencia que busca forzar la sobreacción del Estado para radicalizar bases (Kydd & Walter).	Provocó la “Guerra contra el Terror” para exacerbar agravios en la población objetivo.
Objetivo Político	Meta orientada a forzar un cambio de política internacional del gobierno blanco.	Exigencia de retiro de tropas de EE. UU. de Medio Oriente y fin de apoyos clave.
Comunicación Armada	Uso de violencia sobre civiles para aterrorizar a una audiencia amplia (Schmid).	Secuestro de aviones y transmisión mediática global para infundir miedo masivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Crenshaw, Kydd y Walter, y Schmid.

2. EFECTIVIDAD DE LA RESPUESTA

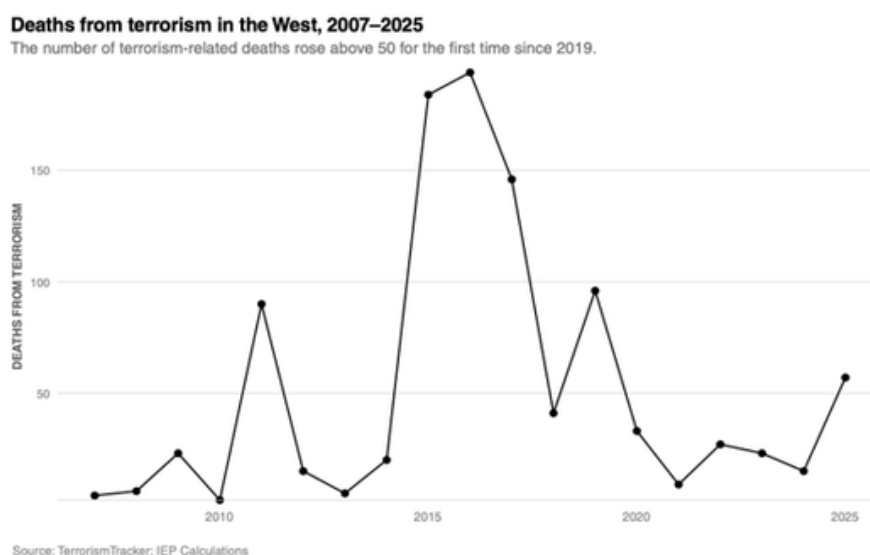
La respuesta al 11-S, materializada en políticas antiterroristas e intervención militar, logró contener la amenaza al reducir la capacidad operativa inmediata de Al Qaeda, pero falló al no enfrentar las causas de fondo. A través de la “Guerra contra el Terror” (GWOT, por sus siglas en inglés) se asumió erróneamente que destruir a la organización debilitaría su ideología, ignorando los factores de fondo que permiten la expansión del terrorismo.

La respuesta militar occidental tras el 11-S demostró algunas de las limitaciones de esta estrategia para erradicar la amenaza del yihadismo global a largo plazo. Si bien las acciones aliadas lograron degradar la capacidad operativa de Al Qaeda y prevenir atentados de similar magnitud, la estrategia de captura y eliminación de líderes, conocida como decapitación organizacional, resultó insuficiente. Este enfoque táctico de Occidente pasó por alto que el yihadismo no es una estructura jerárquica convencional, sino una red burocratizada, descentralizada e ideológicamente arraigada, capaz de sobrevivir al descabezamiento de su cúpula⁷.

A estas deficiencias tácticas se sumaron consecuencias estratégicas contraproducentes, derivadas del uso desmedido de la fuerza, la vigilancia extrema y la erosión de ciertos derechos humanos. La respuesta occidental cooperó a desestabilizar Medio Oriente, creando tanto las “condiciones permisivas” (el entorno de inestabilidad) como los factores precipitantes (los abusos directos) que Crenshaw señala como propicios para la propagación del terrorismo. En concordancia con la lógica estratégica de provocación antes explicada, la vulneración de libertades no solo erosionó la legitimidad occidental, sino que alimentó la narrativa radical al exacerbar el agravio que impulsa el reclutamiento.

En términos de efectividad, la respuesta militar también puede evaluarse a partir de su costo. Si el objetivo era neutralizar la amenaza de un grupo con recursos comparativamente marginales, la inversión de casi 8 trillones de dólares y la muerte de más de 900.000⁸ personas a lo largo de veinte años resultan desproporcionadas. Como evidencia en el Global Terrorism Index⁹, Occidente no eliminó la amenaza terrorista. Es más, experimentó un severo aumento de ataques y muertes entre 2015 y 2017 por la proliferación de incidentes terroristas de menor escala, lo que prueba la descentralización y adaptación del fenómeno. La desproporción entre la inversión y la persistencia de la amenaza constituye, en sí misma, evidencia de una baja efectividad¹⁰.

Figura 2. Muertes por terrorismo en Occidente, 2007–2025. Fuente: Institute for Economics & Peace, Global Terrorism Index 2026 (Sídney: Institute for Economics & Peace, 2026), 34, figura 2.5.



Sin embargo, la cooperación internacional representa el éxito más duradero en el ámbito de la prevención y desarticulación terrorista. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU (2001)¹¹, que estableció medidas antiterrorismo de carácter global y la expansión del régimen del GAFI/FATF¹² para combatir el financiamiento del terrorismo, dio origen a una infraestructura de cooperación multilateral que se mantiene vigente hasta hoy. La relevancia de este punto radica en cómo modificó el paradigma global en materia de cooperación en el ámbito de la seguridad internacional tras el 11-S.

3. ESTADO ACTUAL DEL FENÓMENO

Lejos de erradicar el terrorismo, es posible indicar que la respuesta de Occidente impulsó su transformación. Lo anterior, particularmente en su vertiente yihadista, dando origen a franquicias regionales, como ISIS-Khorasan, Al Shabaab y JNIM en el Sahel¹³, fenómeno explicado en gran medida por las invasiones a Afganistán en 2001 e Irak en 2003. La ausencia de una coordinación centralizada obligó a los terroristas a implementar nuevos mecanismos capaces de resistir la presión militar estadounidense, tales como la radicalización de jóvenes de países occidentales, ataques de “lobos solitarios” y la simplificación de las armas empleadas, como cuchillos y vehículos. Esto no solo representó un cambio en la naturaleza de la amenaza a nivel global, sino que también complejizó la prevención de actos terroristas.¹⁴

Veinticinco años después y pese al surgimiento de nuevos grupos terroristas, el fenómeno ha perdido centralidad en la agenda de seguridad occidental, desplazado por la competencia entre grandes potencias. Este desplazamiento coexiste con organizaciones de contraterrorismo, cuyas políticas continúan centradas en la seguridad inmediata y en la prevención de atentados mediante el reconocimiento de patrones de conducta.

La combinación de ambos factores impide hacerse cargo de las condiciones sociales y económicas que permiten la expansión del terrorismo, como estrategia de acción política flexible, adaptable a múltiples causas y, por tanto, más difícil de contener.

El avance de la inteligencia artificial y las redes sociales ha transformado el terrorismo contemporáneo, acelerando los procesos de radicalización e impulsando nuevas amenazas extremistas. Los tiempos de radicalización en línea han disminuido drásticamente, pasando de un promedio de 18 meses en 2005 a solo un par de semanas en 2026¹⁵. Esto encuentra su manifestación más crítica en el terrorismo de extrema derecha impulsado por el “aceleracionismo” y la cultura SIEGE, ideologías que buscan el colapso de la sociedad democrática mediante violencia extrema racial¹⁶. Al operar a través de propaganda digital descentralizada, se genera un modelo de terrorismo autónomo e impredecible.

4. IMPLICANCIAS PARA CHILE

Chile, pese a encontrarse geográficamente distante de los ataques que desataron la “guerra contra el terrorismo”, integró en su legislación e institucionalidad parte de la arquitectura de seguridad que el 11-S desencadenó en Occidente. Al respecto, en el país se implementaron iniciativas en el ámbito financiero, de inteligencia y legal; tres planos en los que el legado de los ataques terroristas se instaló de forma duradera.

La primera iniciativa correspondió a la implementación de estándares financieros internacionales. Las recomendaciones surgidas tras el 11-S se convirtieron progresivamente en referencia obligada para los diseños regulatorios nacionales. Al respecto, Chile adoptó recomendaciones especiales contra el financiamiento del terrorismo emitidas por el GAFI a través de la Ley 19913 y creó la Unidad de Análisis Financiero (UAF) el año 2003¹⁷, la cual sometió a un extenso catálogo de sujetos al deber de reportar operaciones sospechosas.

La segunda fue la institucionalización de un organismo de inteligencia del Estado. Este proceso, en el caso chileno, se materializó en la Ley 19974, promulgada el año 2004, que creó la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)¹⁸. En su redacción original, la ley encomendó a la Agencia disponer medidas de inteligencia para detectar, neutralizar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas nacionales e internacionales. Reformas posteriores diluyeron esa función específica dentro de un catálogo de atribuciones más amplio, que hoy abarca la ciberseguridad, infraestructura crítica y nuevas facultades de acceso a datos¹⁹.

La tercera vía corresponde al reemplazo de la Ley 18314, vigente desde 1984, por una nueva legislación antiterrorista, que alinea la normativa nacional a los estándares internacionales surgidos tras el 11-S. Este proceso culminó con la Ley 21732, promulgada en febrero de 2025²⁰, que deroga la normativa anterior y, entre otros aspectos, actualiza la tipificación del delito de terrorismo.

En conjunto, estos desarrollos legales e institucionales demuestran cómo el legado del 11-S de cierta manera se refleja en Chile a través de la implementación de nuevos estándares financieros, la creación de un organismo de inteligencia con funciones que contribuyen a enfrentar el fenómeno del terrorismo y una nueva legislación que confronta el fenómeno.

Figura 3. Pilares de la evolución legal e institucional en Chile

1. FINANCIERO Ley N.º 19.913 (2003)	2. INTELIGENCIA Ley N.º 19.974 (2004)	3. NORMATIVO / PENAL Ley N.º 21.732 (2025)
Unidad de Análisis Financiero (UAF) • Adopción de normas internacionales del GAFI / FATF. • Obligación de reportar operaciones sospechosas. • Fiscalización a un amplio catálogo de entidades.	Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) • Creación del organismo estatal de inteligencia. • Detección y neutralización de amenazas terroristas. • Evolución hacia ciberseguridad e infraestructura.	Nueva Ley Antiterrorista • Derogación de la antigua Ley N.º 18.314 de 1984. • Modernización de la tipificación del delito. • Alineamiento completo con estándares globales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación nacional (Leyes N.º 19.913, 19.974 y 21.732)

5. CONCLUSIONES

A partir de lo descrito, es factible inferir dos conclusiones sobre el legado del 11-S. La primera referida a la lógica estratégica del terrorismo contemporáneo y la segunda respecto de los efectos institucionales de la respuesta occidental.

En primer término, el terrorismo continúa confirmando la asimetría estructural que Kydd y Walter identifican en su modelo de señalización costosa, según el cual un actor con recursos marginales puede forzar a un Estado más poderoso a incurrir en costos desproporcionados sin eliminar las causas que dieron origen a la violencia. Esa asimetría, que persistió más allá de la fragmentación de Al Qaeda y la eliminación de sus líderes, se ha trasladado hacia nuevos actores descentralizados del yihadismo que replican la misma lógica de provocación.

En segundo lugar, el legado del 11-S es posible también observarlo en la ampliación permanente de los asuntos que los Estados consideran como de seguridad nacional. Este fenómeno, que ocurrió como consecuencia de la guerra contra el terrorismo, hoy modela los marcos de referencia para clasificar otros fenómenos de violencia política y social que supuestamente afectan la seguridad nacional.

NOTAS

¹ Crenshaw, Martha. The Causes of Terrorism. Comparative Politics 13, n.º 4, 1981.

² Mulaj, Klejda, ed. Violent Non-state actors in world politics. Nueva York: Columbia University Press, 2010.

³ Hoffman, Bruce. Inside terrorism. Nueva York: Columbia University Press, 2006.

⁴ Schmid, Alex P. Defining terrorism. International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), 2023. <https://icct.nl/publication/defining-terrorism>

⁵ Kydd, Andrew H., y Barbara F. Walter. The Strategies of Terrorism. International Security 31, n.º 1, 2006) https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/is3101_pp049-080_kydd_walter.pdf

⁶ Schmid, Alex P. Defining terrorism.

⁷ Europol. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

⁸ Kimball, Jill. "Costs of the 20-year war on terror: 8\$ trillions and 900,000 deaths". Brown University News, 1 de septiembre de 2021. <https://www.brown.edu/news/2021-09-01/costsofwar>

⁹ Institute for Economics & Peace. Global Terrorism Index 2026. Sídney: Institute for Economics & Peace, 2026.

¹⁰ Mueller, John y Mark G. Stewart. Terror, Security and Money: Balancing the Risks, Benefits, and Costs of Homeland Security. Oxford: Oxford University Press, 2011.

¹¹ Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. "Resolución 1373" (2001). S/RES/1373, 28 de septiembre de 2001.

¹² Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). "Historia del GAFI". Accedido el 8 de septiembre de 2026. <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/what-we-do.html>

¹³ National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). "Global Terrorism Database". Procesado por Our World in Data, 2022.

¹⁴ Mohamed Taib. Muslim extremism after two decades of the 'Global War on Terror'. Academia.sg, 2021. <https://www.academia.sg/academic-views/muslim-extremism-after-two-decades-of-the-global-war-on-terror/>

¹⁵ Institute for Economics & Peace. "Global Terrorism Index 2026".

¹⁶ Europol. TE-SAT Report, 45.

¹⁷ Ley 19913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 2003. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=219119>

¹⁸ Ley 19974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Diario Oficial de la República de Chile, 2 de octubre de 2004. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=230999>

¹⁹ Ley 21821, Fortalece y Moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado, 30 de mayo de 2026. <https://bcn.cl/xe83Sx>

²⁰ "Chile cuenta con nueva Ley Antiterrorista: Estos son sus principales contenidos". <https://www.gob.cl/noticias/chile-tiene-nueva-ley-antiterrorista-conoce-principales-contenidos/>