

LAS ESTRATEGIAS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

JESUS GAYOSO REY

TENIENTE CORONEL. GRUPO DE ACCIÓN RÁPIDA

RESUMEN

Las estrategias, desde la época griega, han sido las fórmulas utilizadas en el ámbito militar para ganar las guerras. El terrorismo nace en su concepción moderna en la época de la Revolución Francesa. Ambos elementos confluyen en el siglo XXI ante la asimetría entre la amenaza terrorista y el concepto tradicional de defensa.

La cadena de efectos en la historia del terrorismo reciente ha sido: acción terrorista, medidas específicas, fundamentalmente de tipo policial, y finalmente estrategias nacionales de seguridad. Hoy toda lucha contra el fenómeno terrorista es fruto de las líneas de acción marcadas en estas estrategias. Los grandes atentados terroristas del siglo XXI han provocado la aprobación de estos documentos, constituyéndose en el marco de referencia para garantizar la seguridad global.

Palabras clave: estrategia, terrorismo, seguridad, enfoque integral, coordinación.

ABSTRACT

Since the Greek period, strategies have been used by the military sector as a tool to win wars. The current terrorism concept was born during the French Revolution period. Strategy and terrorism merge in the 21st century as a result of the asymmetry between the terrorism threat and the traditional defense concept.

The timeline in the history of recent terrorism fight has been: terrorist action, specific measures, mainly of law-enforcement type, and finally national security strategies. Nowadays the fight against terrorism is led by the lines of action established in these security strategies. The bloody-minded terrorist attacks committed during the 21st century have provoked the approval of security strategies as a framework to guarantee the global security.

Keywords: strategy, terrorism, security, comprehensive approach, coordination.

1. INTRODUCCIÓN

Para derrotar al terrorismo hay que diseñar una estrategia. Axioma o no, esta premisa será objeto de análisis en este artículo. Sin lugar a duda la convergencia de los dos conceptos se podría plantear desde ámbitos tan variados como el político, jurídico, sociológico, o religioso, pero es en el ámbito de la seguridad donde se pretende profundizar y comprobar esa correlación entre estrategia y derrota del terrorismo. Se aborda el debate desde un enfoque eminentemente pragmático, porque el fin de toda estrategia “per se” no puede consistir solo en elaborar un documento de referencia

teórico, sino que debe convertirse en el guión que mejore la eficacia del ámbito sobre el que versa la estrategia. Por tanto las estrategias deben permitir, de forma general, integrar en una sola visión todos los elementos puestos a disposición del fin y, de forma específica, ejecutar esa visión sobre el terreno.

El terrorismo se puede conceptualizar de una forma básica¹ como el uso por parte de una organización de la violencia para crear terror, con el objeto de conseguir el poder o influir en un ámbito determinado (el político, religioso, étnico, etc.). Fue utilizado por primera vez en la Revolución Francesa por los Jacobinos, en el periodo conocido como del Terror², entre 1793 y 1794, empleándose como elemento de control social. El terrorismo, desde su concepción, ha sido instrumentalizado indistintamente por macro-organizaciones, como los Estados³, o micro-organizaciones, como los denominados grupos terroristas. Cronológicamente los historiadores han identificado a la banda Narodnaia Volia⁴ (La voluntad del Pueblo), creada en 1879 para derrocar al zarismo, como la primera organización terrorista moderna. Su objetivo era llevar a cabo acciones subversivas para acabar con el poder del Zar y consiguieron realizar el magnicidio contra Alejandro II un domingo de 1881, cuando le lanzaron una granada de mano mientras hacía su paseo habitual en carroza por San Petersburgo.

Recurriendo a la mayeutica se formulan tres preguntas cuyas respuestas aportan soluciones para vencer al terrorismo y además ayudan a entender la necesidad de una estrategia en este ámbito:

1. ¿Quién utiliza el terror?
2. ¿Cómo utilizan el terror?
3. ¿Qué pretende el terror?

Desde un punto de vista policial las dos primeras cuestiones pueden ser abordadas rápidamente por toda organización antiterrorista. El “cómo” se realizan estas acciones será un elemento de investigación para llegar al “quien” y de esta forma evitar la comisión de más atentados. Las treinta y dos acciones llevadas a cabo por el terrorismo yihadista en Europa desde el atentado en París, el 7 de enero de 2015 contra la revista satírica francesa “Charlie Hebdo”, pueden clasificarse en base a cinco

1 Se puede abordar desde muchos ámbitos, aunque desde el punto de vista de la seguridad tiene especial relevancia el concepto jurídico definido en el Capítulo VII del Título XXII, del Código Penal (artículos 571 a 580) que fue modificado por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de delitos de terrorismo. Como consecuencia de la globalización del terrorismo, especialmente el yihadista, el nuevo concepto adapta la normativa a las nuevas conductas ejecutadas por los grupos terroristas y a sus nuevas organizaciones.

2 Maximilien Robespierre fue el principal impulsor del uso de la guillotina para evitar el fracaso de la Revolución. Mcphee, Peter. Robespierre, vida de un revolucionario. Ediciones Península Ibérica. Barcelona (2012)

3 El gobierno jacobino de la revolución francesa fue el primer ejemplo de la época moderna pero en la actualidad, en el ámbito de los conflictos abordados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se puede encontrar numerosas situaciones asimilables como: el uso de la violencia por parte del Gobierno Nicaragua (ver reunión Consejo de Seguridad de 5 de septiembre) contra la Oposición; o el Gobierno de Birmania contra la minoría suní Rohinya (ver oposición de China en el Consejo de Seguridad a esta resolución y condena aprobada por este órgano de 17 de noviembre del 2017). [www.un.org/council security/rohingya](http://www.un.org/council_security/rohingya).

4 Gonzalez Calleja, Eduardo. El Laboratorio del Miedo. Ed. Critica. Barcelona. (2012)

“modus operandi”⁵, lo que permite a las unidades antiterroristas desarrollar técnicas y procedimientos específicos para evitar nuevas acciones. Sin embargo, la tercera pregunta no puede ser abordada desde el ámbito policial, le corresponde al nivel político obtener respuestas sobre lo que se pretende con ese terror. Para ello tendrán que bucear en las raíces y causas del problema, realizar un análisis profundo de los objetivos terroristas y todo ello con la finalidad de definir las actuaciones que contrarresten las causas. Estas medidas serán descritas y organizadas en el documento al que se denominará “estrategia”, que además permitirá evaluar la eficacia y corregir el rumbo si fuese necesario.

El concepto de estrategia es uno de los más utilizados hoy en día en todos los ámbitos: el político, económico, social, deportivo, etc., ya que en todos se diseñan estrategias para intentar alcanzar los objetivos. Este término, que viene de dos palabras griegas (stratos -ejército- y agios -conducción-) y que se aplicaba en el mundo militar, comenzó a extender su uso a otros ámbitos en el siglo XIX, pero será en el conocido libro de Von Neumann y Morgenstern (1944) “la teoría de los juegos”⁶ y su explicación sobre las relaciones cooperativas y no cooperativas el que globalizará y popularizará las estrategias, definiéndolas como una táctica racional cuantificable aplicable a un proceso de resultados.

Las estrategias nacen en el ámbito militar para resolver los conflictos y el terrorismo, aunque en un plano asimétrico, es uno de los mayores conflictos del siglo XXI, lo que hace necesario la elaboración de una estrategia para vencerlo. No se puede obviar que la mutación de este fenómeno delictivo, tanto en causas como en objetivos, hará harto complicado la formulación de una estrategia universal, debiendo adaptarse la estrategia a cada fenómeno, lugar y momento, como se verá en capítulos posteriores.

2. LOS COMIENZOS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: UNA GRAN CASUÍSTICA DE INICIATIVAS SINGULARES

No existe una clasificación histórica oficial sobre las diferentes etapas en la evolución del terrorismo. En el ambicioso libro “El laboratorio del Miedo”, de Eduardo Gonzalez Calleja, se relata cronológicamente una vasta historia del terrorismo donde, en base a las situaciones económicas, sociales y políticas, clasifica en cinco etapas la historia de este fenómeno. En el otro lado se sitúan muchos otros autores que evitan realizar una clasificación histórica, porque consideran que los fenómenos terroristas están relacionados con conflictos específicos y puntuales y, por tanto, no están sujetos a procesos globales que doten a los terrorismos de características comunes.

Los cinco periodos en la clasificación de Gonzalez Calleja son:

1. Movimientos terroristas como consecuencia de la represión obrera y los desarrollos industriales. Entre los años 1877 y 1900.
2. Movimientos terroristas como consecuencia de los nacionalismos radicales, especialmente en los Balcanes. Entre los años 1905 y 1945. Como ejemplo

5 Acciones realizadas mediante acuchillamiento, x acciones realizadas utilizando el lanzamiento de un vehículo, x acciones utilizando cinturón de explosivos, x acciones utilizando arma de fuego, x acciones utilizando artefacto explosivo.

6 “The theory of Games and Economic Behaviour” John Von Neumann & Oskar Morgenstern. Editado por la Universidad de Princeton (1944).

histórico más destacado se encuentra el atentado del 28 de junio de 1914 en Sarajevo, donde el terrorista serbio-bosnio Gavrilo Princip perteneciente a la organización terrorista “Mano Negra”, que quería conseguir que Bosnia-Herzegovina se desligase del imperio austrohúngaro y entrase a formar parte del Imperio Serbio, mató al archiduque Francisco Fernando, heredero del Imperio Austro-Húngaro⁷, y a su mujer, que iban a visitar al hospital a los heridos del atentado que habían sufrido por la mañana, siendo el detonante de la Primera Guerra Mundial, en la que murieron más de 20 millones de personas.

3. Movimientos terroristas como consecuencia de los fenómenos anticolonialistas, principalmente en Africa y Sudamérica, cuyo objetivo era conseguir la independencia del país. Entre los años 1945 y 1965.
4. Movimientos terroristas como consecuencia de ideologías antisistema y de izquierdas. Entre 1965 y comienzos del siglo XXI. En esta fase se erigen en protagonistas bandas terroristas europeas como: las Brigadas Rojas en Italia, la Fracción del Ejército Rojo o más conocida como banda Baader-Meinhof en Alemania, el GRAPO o ETA en España, etc.
5. Movimientos terroristas como consecuencia del fenómeno yihadista, que es la principal amenaza terrorista en la actualidad.

A lo largo de la historia los estados afectados adoptaron medidas de diferente índole para combatir las organizaciones terroristas, con resultados y conclusiones dispares. Las lecciones identificadas deberían ser objeto de estudio por todos aquellos países que sufren esta lacra, sin embargo, en muchas ocasiones no parece que sea así.

Una muestra de dos modelos de lucha contraterrorista diferenciados son los utilizados en los conflictos del IRA y ETA. Mientras que la lucha contra el IRA fue liderada por el ejército británico con la creación y uso de fuerzas militares específicas para ello⁸, con acciones tan duras como el “domingo sangriento”, donde los soldados británicos dispararon a una manifestación matando a 14 civiles⁹, en España la principal herramienta para luchar contra el terrorismo de ETA fueron las fuerzas y cuerpos de seguridad. Sin duda alguna las circunstancias de un país y otro eran diferentes, basta recordar que en España, en esos momentos de la transición, recién finalizada la dictadura, si se hubiese desplegado a las fuerzas armadas en la calle, probablemente se hubiese percibido como una continuación de un estado de excepción. Fuera lo que fuese, la realidad es que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, especialmente la Guardia Civil¹⁰, utilizaron líneas de acción y recursos propios, creando unidades y métodos de lucha antiterrorista específicos, combatiendo el terrorismo desde un ámbito exclusivamente policial y no militar como fue el caso del IRA.

7 Romero, Eladi. “1914: El Asesinato de Sarajevo”. Ed. LAERTES. Barcelona (2011)

8 www.theirishstory.com Se reculó una unidad propia dentro del Ejército Británico, “El Regimiento de Defensa del Ulster” que actuaba junto a las unidades especiales del Ejército Británico que fueron utilizadas. Destacar que las unidades de inteligencia militar fueron las que lideraron la obtención de información y el diseño de operaciones.

9 Ver informe Lord Laville sobre las causas que motivaron el “domingo sangriento” el 30 de enero de 1972

10 La Guardia Civil crea una Unidad específica, el Grupo de Acción Rápida (GAR) que nació con el único objetivo de luchar y acabar contra ETA y que se articuló en base a la estructura de Comandos estables en la Comunidad Autónoma Vasca y en la Comunidad Foral Navarra de la banda armada.

La iniciativa terrorista provocó que los Estados, entre otras medidas, crearan unidades policiales para combatir esta amenaza. Los éxitos operativos obtenidos por estas unidades demostraron que su contribución fue fundamental. Existen claros ejemplos de acciones terroristas cuyas consecuencias en el ámbito policial marcaron el devenir de la lucha contra el terrorismo:

- El atentado del grupo terrorista palestino “Septiembre Negro” en las Olimpíadas de Munich 1972 donde murieron 12 personas, 11 de ellas atletas israelíes, provocó que ante la falta de unidades policiales técnicamente preparadas para enfrentarse a este tipo de acciones terroristas se creasen en los cuerpos policiales las unidades de intervención. Ese fue, sin lugar a duda, el origen de las unidades de élite como el GSG-9 de la policía federal alemana, el GIGN de la Gendarmería Francesa o la UEI de la Guardia Civil española.
- El atentado que sin duda ha marcado el desarrollo de nuevas iniciativas de seguridad en el modelo policial en el siglo XXI ha sido el 11 de septiembre (11S) de 2001 en Nueva York, donde se llevó a cabo la mayor acción terrorista de la historia con la colisión de dos aviones secuestrados contra las torres gemelas, ocasionando más de 3.000 muertos. Entre las consecuencias policiales que provocó destacan:
 - Se crearon e impulsaron unidades de seguridad aérea¹¹, los Air Marshall (policía del aire), en numerosos países.
 - Se crearon unidades especiales de control y vigilancia del transporte público, como la TSA (Administración de Seguridad del Transporte) en Estados Unidos.
 - Se han diseñado nuevos sistemas de intercambio de inteligencia en el ámbito del transporte como: detección de pasajeros sensibles, el PNR (Registro de Nombres de Pasajeros) y la API (Información Avanzada de Pasajeros).
 - Se crearon nuevos Departamentos de Seguridad y Protección antiterroristas como: el Departamento de Seguridad Interior en USA (Homeland Security); o de inteligencia como: el Centro Nacional Contraterrorista NCTC (National Counterterrorism Centre) en Estados Unidos o el NCSO (La Oficina de Seguridad Contraterrorista) en el Reino Unido.

Queda demostrado como ante las acciones terroristas el Estado ha reaccionado con diferentes iniciativas (solo se han expuesto algunas de las que se han adoptado) bien debido a situaciones propias, bien como consecuencia de las lecciones aprendidas en otros países del entorno. También se ha comprobado como en el siglo XXI los atentados terroristas y sus “modus operandi” han provocado la creación de nuevas unidades, la mejora del intercambio de inteligencia, la creación de nuevos sistemas de control y órganos de coordinación etc. Todas estas medidas específicas, fruto de la aplicación del principio “acción-reacción”, han servido para generar una visión global de la amenaza terrorista que, en las dos últimas décadas, se ha estructurado y

11 En Australia se crea el “Air security officer” en 2001. En Canada “the air carrier protection program” en 2002. En India en 2003 se llega a un acuerdo para que los “Air Marshall” de USA vuelen en todos los vuelos a este país. En Reino Unido en 2003 se inicia un programa de seguridad específico para los “Air Marshall”, etc.

organizado en un formato denominado Estrategias de Seguridad, de las que derivan, en un procedimiento en cascada, las Estrategias Antiterroristas.

3. EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: LAS ESTRATEGIAS

Estrategia, según su origen etimológico, era un término utilizado en el ámbito militar. Las estrategias giraban en torno a la guerra y se utilizaban para definir las líneas de acción de un ejército para vencer a su oponente.

Con el atentado del 11S todos los países y organizaciones empiezan a desarrollar estrategias de seguridad que se convierten en el marco de referencia a partir del cual algunos desarrollarán otras estrategias sectoriales específicas. Existen dos ejemplos claros de esta situación¹²:

- Estados Unidos: Tras la aprobación por George Bush de la Estrategia de Seguridad Nacional en septiembre de 2002, al año siguiente, y alineada con esta, se publica la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo.
- La Unión Europea: Tras la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003 (“Una Europa Segura en un Mundo Mejor¹³”), liderada en su elaboración por el Alto Representante de política exterior y seguridad común de la UE, el político español Javier Solana, se publica dos años más tarde, en 2005, la Estrategia Europea de Seguridad contra el Terrorismo¹⁴.

Estas estrategias implican una evolución en los planteamientos de seguridad en la lucha contra el terrorismo, pasando de las medidas específicas del siglo XX a un enfoque integral para combatir esta amenaza en el siglo XXI. En este proceso evolutivo las estrategias dieron sus primeros pasos en el ámbito internacional y a España le costó despertar, pero a día de hoy ya ha publicado tres Estrategias de Seguridad, destacando por su diseño la última aprobada en el 2017.

3.1. AMBITO INTERNACIONAL

3.1.1. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN FRANCIA

Francia se ha caracterizado por ser un país con una visión centralista y, como consecuencia de esa estructura de gobierno, se diseña en 1978 una iniciativa

12 España no tiene una estrategia de seguridad contra el terrorismo específica pero en el ámbito político existe lo que se denomina “Pacto Antiterrorista” para dar estabilidad a las políticas de seguridad contra este fenómeno criminal y donde hasta la fecha se han firmado cuatro, entre gobierno y oposición (1987, 1988, 2000 y 2015). Por otro lado, a nivel estratégico la Secretaría de Estado de Seguridad impulsó en el año 2005 el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, que es el marco que coordina las actuaciones operativas de las FCSE.

13 En su capítulo 1 sobre retos mundiales y amenazas, recoge como la segunda el terrorismo y el crimen organizado. www.consilium.europa.eu/european-security-strategy-secure-europe-better

14 En esta sucesión de estrategias en cascada, en 2008 el Consejo adoptó una Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, que se revisó en junio de 2014 a la luz de nuevas amenazas, como el terrorista denominado lobo solitario (lone wolf), los combatientes extranjeros (foreign fighters) y el uso de los medios sociales por parte de los terroristas.

revolucionaria para la época: el Plan VIGIPIRATE¹⁵ que, a modo de estrategia, establecía más de 300 medidas de vigilancia, prevención y protección para luchar contra la amenaza terrorista en todo el país. Este plan englobaba otros planes específicos: atentado nuclear-radiológico-bacteriológico (PIRATE-NRBC), atentado en espacio aéreo (PIRATAIR-INTRUSAIR), atentado en el ámbito marítimo (PIRATE-MER), atentado en el metro o en transporte público (METROPIRATE) o atentado cibernético (PIRANET plan). Posteriormente, en base al análisis de la amenaza, se han ido implementando nuevos planes y medidas que siguen siendo dependientes del plan permanente original VIGIPIRATE. Este Plan está asentado sobre los tres principios descritos: vigilancia, prevención y protección y, en la actualidad, se centra en 13 áreas de actuación, que engloban esas 300 medidas, y está en permanente readaptación en base a las nuevas amenazas. Este Plan no formaba parte de los libros blancos de la Defensa (estrategias) de 1972 y 1974, pero en el año 2008 se cambia el concepto de libro blanco de la defensa por el de libro blanco de seguridad y defensa. Las nuevas corrientes doctrinales consideran que la seguridad es un concepto más amplio, ya que abarca todos los riesgos y amenazas frente a la defensa, que se focaliza solo en la amenaza militar. Este libro blanco de la seguridad y defensa ha sido revisado en 2013, continuando alineado con lo establecido en el de 2008. La última versión del Libro Blanco data del año 2017.

3.1.2. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN REINO UNIDO

En Reino Unido tanto el atentado del 11 del 2001 en Nueva York como el del 7 de julio (7J) de 2005 en Londres marcarán la generación de sus documentos estratégicos. Inicialmente las competencias antiterroristas estaban centradas en el Ejército, tal como se recoge de forma explícita en el capítulo que se añade en 2002 al revisar la Estrategia de Defensa. Tras el atentado del 7J se formaron grupos de trabajo con la comunidad musulmana que culminaron en un documento para combatir el extremismo político. Este documento se denominó “Prevención conjunta del Extremismo” con 64 recomendaciones para mejorar la relación entre la Comunidad musulmana y la policía. En 2006 se lleva a cabo la primera estrategia contraterrorista, que se basó en cuatro principios: prevenir, perseguir, proteger y planificar. Una de las principales medidas ejecutivas fue la creación de una Oficina para la Seguridad y Contraterrorismo (NCSO), sobre la que recae el esfuerzo nacional para luchar contra el terrorismo. También se estableció un sistema de niveles a partir de este documento. Esto culmina con la primera estrategia de seguridad en 2008, donde participan todos los departamentos y agencias que tienen asignada alguna responsabilidad en la seguridad del país. A partir de este momento se consideró que las líneas de acción establecidas en el enfoque integral de la estrategia determinarían el camino para luchar contra las amenazas a la seguridad. Se publicaron dos nuevas estrategias en 2010 y 2015 con permanentes actualizaciones, estableciendo un horizonte temporal fijo de 5 años para la publicación de un nuevo documento.

15 “Fue un plan de alerta y prevención en caso de amenazas y actos terroristas que constaba de dos fases, la de alerta simple y la de alerta reforzada, que implicaban un uso de más recursos en base al nivel de la amenaza”. Bauer, Alain. La experiencia francesa ante el terrorismo internacional. Documento de trabajo nº 42/2007. Real Instituto Elcano. Pag.4

3.1.3. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea, tras el 11S, llevó a cabo un Consejo Extraordinario donde se aprobó el primer Plan de Acción en la Lucha contra el Terrorismo de la UE (21 septiembre 2001). Este primer documento, que se focalizó en la cooperación y desarrollo de medidas conjuntas, fue piedra angular de la posterior Estrategia de seguridad de 2003 y de la Estrategia Antiterrorista de 2005. La estrategia antiterrorista, fruto del principio de acción-reacción, estará ligada a los atentados del 7J en Londres. Los terroristas siguen marcando los ritmos con su iniciativa.

La Unión Europea ha publicado dos Estrategias de Seguridad:

1. La Estrategia de Seguridad de 2003 que, en su capítulo I sobre el contexto de seguridad, desafíos mundiales y principales amenazas, identifica al terrorismo como la amenaza principal.

Como consecuencia de esta Estrategia de Seguridad se elabora la Estrategia Contraterrorista de 2005, que se articula en cuatro principios: prevenir, proteger, perseguir y responder. Estos cuatro principios impulsaron las siguientes iniciativas:

- Dentro del ámbito de prevenir, en 2008 se desarrolló una estrategia específica para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas.
- En el ámbito de proteger se desarrollaron iniciativas como la creación de organismos específicos para la protección de infraestructuras críticas o una directiva que regula el intercambio de datos de pasajeros (PNR).
- En el ámbito de perseguir, la UE establece medidas para mejorar la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
- En el ámbito de responder, la UE desarrolló medidas como la “Clausula de Solidaridad”¹⁶ como respuesta ante acciones terroristas contra los estados o el “Dispositivo Integrado de Respuesta Política” a las crisis¹⁷. También se mejoró la legislación en materia de protección civil.

En esta Estrategia Antiterrorista destaca también el impulso de la cooperación internacional donde incluye medidas como:

- Los diálogos políticos de alto nivel, los acuerdos de cooperación o de asistencia específica y los proyectos de creación de capacidades conjuntas con países o regiones como: Balcanes Occidentales, Oriente Medio, África (Sahel, Magreb y Cuerno de Africa).
- La cooperación con Estados Unidos, que abarca aspectos de financiación

16 Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFEU) por el cual la UE puede invocar esta cláusula para que los países actúen de forma conjunta ante un ataque terrorista o un desastre natural.

17 www.consilium.europa.eu. “The EU integrated Political crisis Response -IPCR-Arrangements”. En este documento se recoge el marco de actuación de la UE para coordinar las respuestas a nivel político contra crisis que afecten de forma global a la UE. Se establecen diferentes medidas ejecutivas como: Una mesa informa, un informe periódico de inteligencia, una plataforma web para intercambio de información y un centro de alerta 24/7. También establece tres niveles de activación en base a la situación: Monitorización, Modo de Intercambio de Información, Activación Integral.

del terrorismo, asistencia judicial mutua y coordinación entre Europol y Eurojust con las agencias análogas de EEUU.

- La cooperación con organizaciones regionales o internacionales como la OSCE, ONU, Liga de los Estados árabes, etc., al objeto de adoptar medidas conjuntas contra personas u organizaciones afines al yihadismo.
2. La Estrategia Europea de Seguridad 2016, cuyo lema es “Una visión común, una acción común: Una Europa más fuerte”, se precipita a raíz de las debilidades en la cohesión de la UE tras la crisis económica que afectó principalmente a los países de Europa del Sur. Inicialmente no existía un horizonte temporal determinado que fijase la sustitución de la Estrategia 2003, pero ante la endeblez de la Unión se decide diseñar en este documento las fortalezas para afrontar conjuntamente las amenazas, entre las que se destaca que la UE debe estar preparada para apoyarse mutuamente a través de la asistencia militar ante cualquier amenaza y que debe tener un sistema de alerta rápida ante una posible intervención inmediata.

En el capítulo III, cuando se enumeran las prioridades de la acción exterior sobre la seguridad, se recoge en segundo lugar la acción contraterrorista. Se apuesta por mejorar el intercambio de información y la cooperación entre los Estados y las Agencias policiales. También se pretende potenciar los valores europeos para contrarrestar la radicalización y el extremismo.

Las estrategias de la UE se centran más en la visión y los principios que en la acción, debido a que la ejecución sigue dependiendo de la decisión de los países que son soberanos para las cuestiones de seguridad. La Unión Europea sigue impulsando el concepto de seguridad global para hacer frente a una amenaza global y su objetivo de continuar desempeñando un rol principal en esta lucha.

3.1.4. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN ESTADOS UNIDOS

Frente a lo expuesto en Francia, Reino Unido y la UE, en Estados Unidos existe una larga tradición de estrategias, desde la Ley Goldwater-Nichols de 1986, donde los conflictos internos en las fuerzas armadas, puestos de manifiesto en la invasión de Vietnam (1965-1973) y en la invasión de la Isla de Granada en 1983, llevaron a elaborar esta norma que tenía como objetivos: desarrollar órganos conjuntos entre los tres ejércitos para minimizar las confrontaciones; y elaborar periódicamente estrategias nacionales de seguridad. De esta forma, bajo la presidencia de Ronald Regan se elaboraron dos, con Gerge Bush (padre) otras dos y será Bill Clinton el que ostente el record con siete estrategias, aunque el enfoque de estos documentos como marco para combatir las amenazas globales era bastante teórico.

Las estrategias recientes vienen marcadas por el 11S y las acciones que a partir de ese momento Al Qaeda y el ISIS ponen sobre el tablero del mundo, particularmente contra los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos, lo que va a condicionar todas las Estrategias de ese país. Después del atentado de Nueva York la primera fue la Estrategia Nacional de Seguridad de 2002. Esta Estrategia, con nueve capítulos, muchos de los cuales son mera declaración de intenciones, desciende a ciertos detalles en el capítulo III sobre “Reforzar las alianzas para vencer al terrorismo global

y trabajar para prevenir ataques contra nosotros y nuestros aliados”, donde recoge como objetivo destruir las organizaciones terroristas de alcance global y atacar su liderazgo; su sistema de mando y control; sus comunicaciones; y su apoyo logístico y finanzas. Para ello se pretende:

- Utilizar todos los elementos nacionales e internacionales de poder para evitar el uso de armas de destrucción masiva.
- Destruir la amenaza antes de que llegue a las fronteras, aunque haya que hacerlo sin apoyo internacional. Esto constituye una afirmación clara de adelantar la línea defensiva más allá de la frontera, aunque no sea compartido por la Comunidad Internacional.
- Prohibir cualquier apoyo de un Estado a los terroristas para utilizarlo como santuario convenciéndolo de que acepte sus responsabilidades democráticas.

En 2003 se desarrollará como apéndice de la Estrategia de Seguridad Nacional la Estrategia Nacional para Combatir el terrorismo. Esta Estrategia, utilizando los argumentos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, se focaliza en usar elementos del poder nacional e internacional de EEUU para influir en el ataque a redes terroristas, reducir la capacidad de comunicación de estas redes y coordinar los planes con actores de la comunidad internacional. Con esto se pretende aislar a los terroristas de sus aliados potenciales y, sobre todo, evitar sus acciones antes de que intenten llevarlas a cabo.

Posteriormente, en base al continuo análisis de los riesgos y amenazas, se han publicado nuevas estrategias de seguridad en 2006, 2010, 2015 y la última en 2017 como consecuencia del cambio de rumbo en la visión sobre la seguridad de EEUU que ha marcado el actual presidente Donald Trump. Esta impregnación política de una estrategia debilita su eficacia, ya que se convierte en una declaración programática basada en el interés del partido político de turno.

En este recorrido por la evolución de las estrategias en el ámbito internacional se podría concluir que en EEUU y la UE sus contenidos son más genéricos y globales frente a las Estrategias de Francia o Reino Unido, que son más concretas y se focalizan en acciones más fácilmente ejecutables.

3.2. AMBITO NACIONAL

España fue un país tardío en el desarrollo de las estrategias como marco de referencia en la política de seguridad. Las tres estrategias aprobadas hasta la fecha y donde se establece el horizonte a seguir en el ámbito de la lucha contraterrorista son:

1. La primera estrategia de 2011, liderada por Javier Solana por su experiencia en la confección de la Estrategia Europea de Seguridad, se denominó la Estrategia Española de Seguridad (EES). En su capítulo III sobre “Amenazas, Riesgos y Respuestas”, enumera en segunda posición el terrorismo y establece como misión mantener a España -a sus ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras- seguros y protegidos frente a cualquier atentado y sus consecuencias. Los ejes antiterroristas de la estrategia son:
 - Anticipación.

- Actuación sobre distintos factores de riesgo.
 - Proteger a los ciudadanos e intereses españoles.
 - Disponer de los recursos necesarios.
2. La segunda estrategia se aprueba en 2013 y cambia su denominación a Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Resulta cuanto menos llamativo que el periodo temporal de duración, que suele ser como mínimo de cuatro años, haya sido en este caso de solo dos años, sin que tampoco haya existido tiempo material para medir y comprobar la eficacia de la actividad derivada, coincidiendo además con un cambio de partido en el poder. Los motivos expuestos para su modificación no parecían excesivamente importantes, ya que apenas se incluyeron novedades. En todo caso se recogen dos nuevas amenazas: el espionaje y la seguridad marítima, y se crea un órgano operativo, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), como motor para velar por el cumplimiento de esta Estrategia. A pesar de estas novedades parece difícil justificar una renovación de la estrategia en solo dos años cuando un 80% de los contenidos y estructuras siguen siendo las mismas y tampoco existe una demanda imperiosa de cambio. Estas situaciones contribuyen a rebajar la credibilidad de documentos que deben marcar las líneas de acción en el ámbito de la seguridad, cuestión esta que debe ser de consenso y situarse al margen de las voluntades políticas.

En cuanto a la lucha contra el terrorismo la ESN, en el capítulo III sobre amenazas y riesgos, sigue situando en segundo lugar al terrorismo como amenaza y en el capítulo IV desarrolla el objetivo y las líneas de acción. El objetivo marcado era neutralizar la amenaza y reducir vulnerabilidad.

Las líneas de acción expuestas se basan en:

- **Prevención:** Esto supone actuar desde su origen, contrarrestar procesos de radicalización, llevar a cabo actuación coordinada entre los actores intervinientes y el desarrollo de una política concertada y coordinada con los países democráticos.
 - **Protección:** Tiene como objetivo: disminuir vulnerabilidades, la mejora e incremento de capacidades, la protección de objetivos sensibles, un mayor control en las fronteras y fortalecer las redes y sistemas de información.
3. La última Estrategia de Seguridad Nacional se acaba de publicar en el año 2017. Este nuevo documento es una prueba inequívoca de que las estrategias van mejorando la implementación sobre el terreno de mecanismos cada vez más eficaces en la lucha contra el terrorismo. De los seis capítulos, es el IV el que recoge las “Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional”, donde la segunda amenaza recogida sigue siendo el terrorismo y en particular el ejercido por el DAESH, resaltando su mutabilidad y su adaptación a los cambios y estrategias seguidos contra ellos. Además incide en el desarrollo tecnológico utilizado por estas organizaciones para su financiación, reclutamiento, adiestramiento y propaganda. También deja claro, y esto es una novedad destacada, que el terrorismo autóctono de ETA ya no es una amenaza relevante. Como se puede observar en esta tercera estrategia ya se desarrollan aspectos tangibles y se concretan objetivos fácilmente entendibles para la ciudadanía.

Sin lugar a duda el éxito de este documento radica en el capítulo quinto sobre “Objetivos Generales y Líneas de Acción de la Seguridad Nacional”, donde establece quince ámbitos de actuación con medidas concretas y cuantificables, lo que la convierte en un modelo a seguir para que las estrategias dejen de ser meramente documentos literarios.

En cuanto al terrorismo clasifica las actuaciones en cuatro ámbitos (similares a lo recogido en otras estrategias de seguridad antiterroristas):

- **Prevención:** Señala que hay que actuar de forma específica contra la radicalización violenta a través del Plan Específico elaborado. También hay que atacar a los mecanismos de financiación, reforzar el testimonio de las víctimas del terrorismo para el contrarrelato y fomentar el diálogo interreligioso.
- **Protección:** Señala que hay que reforzar las capacidades nacionales de cooperación con otros países, además de incrementar el control de fronteras.
- **Persecución:** Propone mejorar las capacidades de investigación e inteligencia potenciando el uso de nuevas tecnologías. Hay que reforzar los instrumentos legales.
- **Preparación de la respuesta:** Se debe impulsar la coordinación de planes entre diferentes actores que puedan participar en la respuesta y tratar de minimizar las consecuencias ante un ataque terrorista, teniendo preparado el apoyo inmediato a las víctimas.

España, en contra de la casuística general de los países de su entorno, no desarrolló una estrategia de seguridad de forma inmediata al atentado del 11M de 2004. Sería siete años más tarde cuando se aprueba la primera, pero a pesar de ese comienzo tardío, la última ESN se puede considerar en el contexto internacional una de las mejor estructuradas y diseñadas.

4. LA OPERATIVIDAD DE LAS ESTRATEGIAS

¿Cómo se traduce en el terreno toda esta actividad teórica? Esa es la clave del éxito. Los obstáculos son algo intrínscico a la traslación del mundo de las ideas a la práctica y en este capítulo se recogen algunas reflexiones sobre los escollos más importantes para traducir las estrategias en acciones antiterroristas.

- Las estrategias y la política. Se han expuesto en capítulos anteriores algunos ejemplos de cómo las estrategias son, en determinados situaciones, consecuencia de los objetivos políticos que se pretenden y no de las necesidades de seguridad. Las estrategias deberían mantenerse al margen de los programas políticos y ser líneas sólidas defendidas por todo el espectro político. Combatir al DAESH, Al Qaeda, las FARC o a ETA implica tener claros los objetivos finales y los principios de actuación. Caminar hacia adelante y después hacia atrás, como ha ocurrido en Colombia, donde los presidentes Uribe y Santos han defendido estrategias opuestas, boicoteando el primero los Acuerdos de la Habana conseguidos por el segundo, no puede concebirse como un modelo eficaz de estrategia de seguridad. Es evidente por tanto que, si hay una intromisión política en la generación de las estrategias, será difícil que puedan arrojar

resultados operativos positivos, ya que según esta regla al cambiar el gobierno de turno cambiará la estrategia, pero los riesgos y amenazas seguirán siendo los mismos en el medio o largo plazo. La independencia en la definición de las líneas de acción en las estrategias y la perseverancia en su aplicación serán factores determinantes para mejorar la seguridad.

- Las estrategias y los recursos financieros. Los recursos humanos y materiales empleados para alcanzar estos objetivos son un factor clave. Puede ser el diseño en la pizarra excelente, puede ser nítido y claro el objetivo, puede ser que la planificación de la acción a realizar sea inmejorable que, si no existen los recursos económicos suficientes para poner en marcha los equipos humanos necesarios o los recursos materiales/tecnológicos, la estrategia se queda en un brindis al sol. Por eso el documento debe ser acorde a las posibilidades financieras de cada organización y deberá ir acompañado de un presupuesto específico para poner en marcha las medidas más importantes y novedosas. En época de crisis económica las estrategias han incluido como amenaza la falta de recursos, con lo que en las mismas se pone de manifiesto la dificultad para ejecutarla.
- Las estrategias y la cultura estratégica: Una estrategia por sí sola no significa nada. En Afganistán, en el año 2010, se diseñó tanto la Estrategia Nacional de Seguridad como el Plan Nacional de Seguridad y ambos documentos, de gran calidad, fueron elaborados por profesionales de un alto nivel pertenecientes a la misión ISAF (Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad en Afganistán). Los documentos, aunque estaban a la altura de estrategias y planes de países occidentales, eran inejecutables porque la organización del sistema de seguridad afgano no estaba acostumbrada ni preparada para funcionar de acuerdo a este sistema de enfoque integral de los problemas. Bastante tenían en ese momento con poder reclutar a policías y formarlos como para empezar a ejecutar estrategias. Prueba de esa necesidad de cultura estratégica es cómo los Estados Europeos, que empezaron a partir de 2001 a desarrollar estos documentos, han mejorado notablemente la eficacia de la ejecución gracias al aprendizaje continuo sobre su implementación, derivado de los sistemas de indicadores que las evalúan. El proceso de establecer indicadores para cuantificar la eficacia de las líneas de acción y de esta forma mejorar la ejecución ha sido fundamental. Al mismo tiempo el proceso de estrategias en cascada para conseguir una alineación con los objetivos de las organizaciones dependientes del nivel superior ha sido determinante en el desarrollo de estos documentos de referencia.

Sin una cultura estratégica tanto la creación y alimentación de los indicadores como el proceso de estrategias en cascada sería hartamente complicado.

- Las estrategias y su sistema de diseño. Aunque este punto tiene ciertas intersecciones con la cultura estratégica y con la influencia de la política, en la confección de toda estrategia es imprescindible un análisis correcto de los riesgos y amenazas. Esta fase de diagnóstico implica tener clara la identificación del problema para poder determinar correctamente la situación final deseada, así como las líneas de acción que nos conducen a ella. Todo este proceso debe ser realizado por especialistas, en base a procedimientos eficientes y contrastados, y no puede estar condicionado a situaciones coyunturales o decisiones discrecionales.

El diseño de una estrategia deberá ser realizado a través de órganos específicos dentro un sistema diseñado para ello. En España este Sistema de Seguridad Nacional se articuló en el capítulo V de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, liderado por el Consejo de Seguridad Nacional, cuyo funcionamiento permanente es responsabilidad del Departamento de Seguridad Nacional (DSN)¹⁸.

5. CONCLUSIONES

Utilizando la mayeutica socrática se podrían realizar infinidad de preguntas para verificar cómo la estrategia influye en la lucha contra el terrorismo. Ambos conceptos se funden de forma intensa en el siglo XXI, a pesar de sus diferentes orígenes históricos separados por más de 2.000 años, pues la estrategia, como ya se ha visto, procede del ámbito militar y es anterior a Cristo y el terrorismo acuña su concepción actual en el siglo XIX.

Las iniciativas individuales que ha adoptado cada país en la lucha contra el terrorismo han dado paso en las últimas décadas, gracias al enfoque integral que se ha hecho de esta amenaza, al diseño de estrategias que ofrecen soluciones globales. La receta ya no consiste en cambiar algún condimento en base a la degustación ensayo-error. Se ha creado una nueva forma de cocinar que ha sido adoptada por todos los países. La respuesta a la acción terrorista ya no son medidas específicas que van cambiando en función de la iniciativa del grupo terrorista, sino que se han creado unas herramientas multiusos llamadas estrategias que pueden hacer frente a cualquier mutación de la amenaza terrorista.

Ha surgido una respuesta en forma de estrategia a las acciones de los grupos terroristas que han golpeado la sociedad occidental en los últimos años, estableciendo un principio de acción-reacción o, lo que es lo mismo, los grandes atentados terroristas del siglo XXI se han tratado de contrarrestar con la elaboración de una estrategia de seguridad. Así han actuado las potencias y organizaciones más importantes: Francia, con su Plan VIGIPRATE, actualizado tras los atentados yihadistas de los tres últimos años; el Reino Unido con sus Estrategias de Seguridad, elaboradas tras el atentado del 7J del 2005; la Unión Europea que, con su Estrategia de Seguridad de 2017, no solo da respuesta a los múltiples ataques yihadistas cometidos en los últimos años, sino que además se ha convertido en un elemento vertebrador; y Estados Unidos, cuyas Estrategias de Seguridad Nacional se focalizaron en la lucha contra el terrorismo tras el atentado del 11S de 2001.

España ha sido una excepción al principio de acción-reacción. El atentado del 11 de marzo de 2004 no supuso la aprobación de una estrategia de seguridad y hubo que esperar hasta 2011. Ha sido uno de los últimos países europeos en su implantación, a pesar de la lacra del terrorismo que ha azotado este país con más de 1.400 muertos en atentado cometidos por diversos movimientos terroristas en los últimos cincuenta años. La nueva Estrategia Nacional de Seguridad de 2017, que ha sustituido a la de 2013, es un excelente documento elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional y que ha sido mejorado, no solo por la experiencia adquirida, sino también

18 Este Sistema adquirió su soporte legal a través de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, donde en el Título II establece el marco jurídico del Sistema de Seguridad Nacional. Posteriormente ha sido actualizado y mejorado en el capítulo VI de la nueva ESN del 2017.

por el análisis del funcionamiento de las estrategias del contexto internacional.

La traslación al terreno de todas las líneas de acción recogidas en las estrategias de seguridad no es una empresa fácil, el camino está jalonado de obstáculos, como la contaminación política de estos documentos, la falta de recursos financieros asignados a su implementación o la inexistencia de cultura estratégica. Sin embargo esta nueva forma de combatir el terrorismo, alineando la visión con la misión, ha venido para quedarse y hoy en día ya no se concibe un sistema diferente al de estrategias en cascada para luchar contra esta amenaza. La estrategia antiterrorista siempre tendrá su paraguas en la estrategia global de seguridad de cada país.

Al igual que el terrorismo tiene unos objetivos, las estrategias contra el terrorismo pueden cuantificarse en base a los resultados de sus indicadores. El tiempo dirá cuál es el desenlace de este juego de suma cero.

BIBLIOGRAFÍA

Alexander, Yonah. Combating terrorism: strategies of ten countries. Ed. University of Michigan. Michigan. 2002

Bauer, Alain. La experiencia francesa ante el terrorismo internacional. Documento de trabajo nº 42/2007. Real Instituto Elcano. Pag.4

Freedman, Lawrence. Estrategia: Una historia. Ed. La esfera de los libros. 2016.

Gonzalez Calleja, Eduardo. El Laboratorio del Miedo. Barcelona. 2013

Mannik, Erik. Terrorism: Its past, Present and Future Prospects. Ed. Tartu University Press. Tartu. 2009

Matusitz, Jonathan. Terrorism and Communication: A critical introduction. Ed. SAGE publications. Florida. 2012.

McPhee, Peter. Robespierre, vida de un revolucionario. Ediciones Península. Barcelona. 2012

Romero, Eladi. "1914: El Asesinato de Sarajevo". Ed. LAERTES. Barcelona . 2011

Von Neumann, John & Morgenstem, Oskar. The theory of Games and Economic Behaviour. Ed. Universidad de Princeton. Princeton. 1944

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

<http://www.theirishstory.com>

<http://www.consilium.europa.eu/european-security-strategy-secure-europe-better>

<http://www.consilium.europa.eu>. "The EU integrated Political crisis Response -IPCR-Arrangements".

<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorisms/eu-strategy>

<http://www.un.org/counterterrorism/ctift/en/un-global-counter-terrorism-strategy>

<http://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-strategy-context-2018>

<http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional>

<http://nssarchive.us/>

<http://www.defense.gouv.fr.../revue-strategique-de-defense-et-desecurtie-nationale-2017>

Fecha de recepción: 13/11/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018