

La complejidad de las políticas antiterroristas y la importancia de la investigación y la formación: el caso de España

The complexity of counter-terrorism policies and the importance of research and training: the case of Spain

Dr. Rafael Calduch Cervera*

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid*

Resumen: El fenómeno del terrorismo, a diferencia de otras formas de conflictividad violenta, presenta unos rasgos específicos que lo convierten en una realidad compleja y difícil de erradicar. Por ese motivo las políticas antiterroristas, tanto nacional como internacionalmente, deben cumplir seis características generales: a) generalidad; b) multidimensionalidad; c) transnacionalismo; d) completitud; e) coherencia y f) eficacia. Sin embargo, resulta difícil articular políticas antiterroristas efectivas si no se tiene un conocimiento riguroso y general del fenómeno del terrorismo y, al mismo tiempo, un conocimiento específico de cada grupo terrorista, su estrategia y sus tácticas operativas. Es precisamente en la generación de conocimiento científico y experiencia operativa donde desempeñan un papel decisivo la investigación y los diversos sistemas de formación de la ciudadanía.

Palabras claves: Terrorismo – Políticas Antiterroristas – Estrategias Antiterroristas

Abstract: Terrorism, unlike other forms of violent conflict, has specific features that make it a complex and difficult reality to eradicate. For this reason, anti-terrorism policies, both nationally and internationally, must meet six basic characteristics: a) generality; b) multidimensionality; c) transnationalism; d) completeness; e) coherence and f) effectiveness. However, it is difficult to articulate effective anti-terrorism policies if there is no rigorous and general knowledge of terrorism and, at the same time, a specific knowledge of each terrorist group, its strategy and operational tactics. It is in the generation of scientific knowledge and operational experience that research and the diverse education systems of citizens play a decisive role.

Key words: Terrorism – Policies – Strategies

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2019

Fecha de aceptación: 26 de diciembre de 2019

* Profesor y político español. Cientista Político y Sociólogo, Doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático en Relaciones Internacionales de la misma Casa de Estudios.

1. La singularidad del terrorismo frente a otras amenazas a la seguridad nacional

Una de las cuestiones fundamentales que se plantean al abordar el fenómeno del terrorismo radica en la brutal desproporción entre el limitado alcance y efectos de la violencia que practican los grupos terroristas y las consecuencias desestabilizadoras política, social y económicamente que provocan en los países en los que han arraigado.

Planteado en los términos concretos del caso español cabría formular esta cuestión indicando que si ETA¹ en cincuenta años de terrorismo asesinó a un total de 854 personas, una cifra importante pero significativamente menor que los 1.180 fallecidos en accidentes de tráfico sólo en 2018, ¿por qué ha aterrorizado más y ha condicionado más la vida política española la violencia terrorista etarra que la siniestralidad vial?

Sin duda el desmesurado impacto de la violencia terrorista no se debe al número de víctimas en comparación con otro tipo de amenazas o de violencia social. Tampoco lo es por la inacción del Estado ya que los gobiernos, durante décadas, han articulado estrategias de prevención y reacción contra el terrorismo tanto a nivel nacional como internacional. Finalmente no puede atribuirse a la imprevisibilidad de los actos terroristas ya que, en general, las acciones de los grupos terroristas tomadas aisladamente presentan una probabilidad de ocurrencia inferior a otros sucesos sociales con víctimas, como los accidentes viales o laborales, mientras que considerados en su conjunto permiten un alto grado de previsibilidad analizando con detalle la estrategia seguida por cada organización terrorista.

Para comprender la singularidad del fenómeno terrorista y su magnificado impacto en la estabilidad política de los países y la cohesión social de la ciudadanía, hay que señalar cinco rasgos específicos que, al concurrir conjuntamente, afectan directamente a la percepción emocional que realizan las personas y las colectividades de las acciones terroristas.

En primer lugar destaca el carácter deliberado y planificado de los atentados, lo que demuestra un ensañamiento por parte los grupos terroristas que provoca una reacción de indignación social. Esta indignación social presiona

¹ ETA es el acrónimo de *Euskadi Ta Askatasuna* que significa País Vasco y Libertad, nombre que adquirió el grupo terrorista independentista vasco surgido de una escisión política del Partido Nacionalista Vasco (PNV). Su primer atentado lo cometió el 7 de junio de 1968 asesinando al Guardia Civil José Pardines Arcaay. El 2 de mayo de 2018 la dirección de ETA anunció públicamente su disolución oficial como organización.

políticamente para dar respuestas inmediatas a los atentados terroristas por parte de los poderes públicos, sin tomar en consideración el alcance e idoneidad de tales respuestas.

En segundo término, la magnificación de la violencia de los atentados, provocada por la inmediatez de su difusión mediática, ocasiona una generalización social del miedo extremo que deriva en reacciones insolidarias por parte de ciertos colectivos, como por ej. el odio o xenofobia hacia ciertas minorías raciales, religiosas o de inmigrantes, que contribuyen a una progresiva desvertebración y paralela conflictividad social.

Una tercera característica está directamente vinculada con la ignorancia que poseen los ciudadanos de las estrategias y tácticas operativas seguidas por las organizaciones terroristas así como de las estrategias de respuesta antiterrorista por parte de los estados. Esta ignorancia alimenta la incertidumbre social sobre el alcance y consecuencias de las acciones terroristas y con ello se acentúa la percepción de inseguridad tanto individual como colectiva².

Esta sensación de inseguridad realimenta la conciencia de una vulnerabilidad social generalizada ante la aparente libertad de acción e impunidad de los grupos terroristas para llevar a cabo los atentados donde y cuando quieren. Ello provoca un sentimiento de impotencia individual y colectiva que contribuye al arraigo, en amplios sectores de la sociedad, de una profunda frustración que termina deslegitimando las instituciones y los poderes del Estado.

Finalmente, la reiteración de los atentados terroristas, aunque sea ocasional, genera en la ciudadanía la convicción sobre la inevitabilidad del terrorismo como parte de la realidad política y social, lo que termina por provocar una actitud colectiva de resignación sumisa ante los objetivos y reclamaciones de los terroristas. Es lo que se ha denominado la estrategia del desistimiento social.

La combinación de estas cinco características ha logrado que el terrorismo haya arraigado como una de las principales amenazas a la seguridad, tanto nacional como internacional, desde finales del siglo XIX. Por ello el análisis detallado de los elementos definitorios del fenómeno terrorista, más

² Un ejemplo de cómo la falta de la necesaria publicidad de las estrategias antiterroristas alimenta la incertidumbre social lo encontramos en la clasificación como secreta de la primera estrategia oficial antiterrorista de España. Gobierno de España. Ministerio del Interior. *Estrategia integral contra el terrorismo internacional y la radicalización*. Marzo 2012. Dado su carácter secreto sólo se conoce un resumen explicativo de su contenido. Acceso web: <http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2016/11/SINTESIS-EICTIR-AUTORIZADA-EN-CASTELLANO.pdf> (consultado 19/07/2019).

allá de las circunstancias históricas y de las características orgánicas y operativas de los grupos terroristas, resulta imprescindible para consolidar un conocimiento científico sobre el que cimentar eficaces políticas de respuesta antiterrorista.

Una primera aproximación intelectual al terrorismo nos permite descartar aquellos fenómenos de conflictividad violenta que, más allá de su similitud formal, carecen de la totalidad de los elementos necesarios y suficientes para definir la actividad terrorista.

En efecto, se está generalizando por parte de los medios de comunicación o, incluso, de algunas autoridades estatales, la tendencia a identificar con el terrorismo las acciones violentas de personas individuales que provocan pánico o terror. Estos casos aislados, ya sean provocados por ideologías radicales, sentimientos de odio o venganza o, simplemente, por demencia, carecen de la capacidad y los recursos para dar continuidad a los atentados violentos más allá de la intervención personal del delincuente. En cambio, la detención o eliminación de un miembro o, incluso, toda una célula de una organización terrorista no impide que siga realizando nuevos atentados violentos, sencillamente porque dispone de los medios humanos y materiales para dar continuidad a la violencia a o largo del tiempo (Connor, J. and Flynn, C. R. 2015; Beydoun, K., 2018)³.

Esta es una diferencia estructural entre ambas formas de violencia, cuyas evidentes consecuencias funcionales no pueden ignorarse a la hora de definir una estrategia antiterrorista. Incluir como subcategorías teóricas de una misma categoría general de sucesos, en este caso el terrorismo, las acciones individuales ocasionales y las acciones colectivas organizadas y continuadas, supone ignorar una diferenciación ontológica entre las ciencias de las conductas individuales (psicología o psiquiatría) y las ciencias sociales (sociología; ciencia política) además de equiparar conceptualmente realidades con evidentes diferencias espaciales; temporales, orgánicas; funcionales y de resultados.

Otra diferencia importante es la que existe entre el terrorismo y la criminalidad organizada. Aunque en muchas ocasiones los grupos de criminalidad organizada suelen utilizar tácticas operativas similares a las de las

³ En los últimos años se ha generalizado mediáticamente el término *lobo solitario terrorista* (*lone wolf terrorist*) para designar a los asesinos individuales a los que se les considera terroristas, especialmente vinculados con el terrorismo yihadista, para diferenciarlos de aquellos otros asesinos que actúan por motivaciones ajenas a la ideología de los grupos terroristas y a los que podría denominarseles *lobo solitario asesino* (*lone wolf killer*).

organizaciones terroristas, no obstante subsisten dos importantes diferencias entre ambas formas de violencia (Zúñiga, L., 2016; Magaz, R., 2011)⁴.

La finalidad última de los grupos de criminalidad organizada es siempre el lucro, la acumulación de poder económico, en cambio la finalidad inmediata de los grupos terroristas es desarticular el orden político de los Estados y el orden de convivencia de las sociedades⁵. Además mientras los grupos de criminalidad organizada evitan toda propaganda o publicidad de sus actividades ilegales, la propaganda constituye uno de los elementos esenciales de la actividad de las organizaciones terroristas. Por tanto, más allá de similitudes tácticas u operativas, la distinción entre ambas categorías de sucesos es inequívoca.

Tampoco cabe equiparar el terrorismo con la violencia social multitudinaria, ya que esta carece de una planificación de las actuaciones violentas y unos medios y objetivos políticos comunes, susceptibles de mantener una estrategia violenta a lo largo del tiempo (Secretary of State for the Home Department, 2011; Andronikidou, K.; Kovras, I., 2012). Desde luego de una situación de violencia social generalizada pueden surgir organizaciones terroristas, pero estas se diferenciarán claramente del contexto de violencia en el que surgieron por establecer una organización, definir un programa de objetivos políticos, desarrollar una estrategia y movilizar unos recursos humanos, materiales y propagandísticos que permitan la continuidad del terrorismo a lo largo del tiempo⁶.

Se han formulado hipótesis, con pretensiones de validez teórica general, sobre la relación de causalidad entre la marginación económica y social, la violencia popular, la represión estatal y la creación de grupos terroristas. Sin embargo, las evidencias históricas y actuales cuestionan seriamente la validez de tales hipótesis (Kuznar, L. A., 2007)⁷.

⁴ El asesinato en 1992 del juez Giovanni Falcone por parte de la mafia italiana mediante la voladura de un tramo de la autovía de Palermo, constituye una prueba significativa de la similitud de tácticas operativas que pueden darse entre la criminalidad organizada y el terrorismo.

⁵ La Resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de Noviembre de 2000 aprobó el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional que en su art. 2, a) establece la definición de *grupo delictivo organizado* como “*un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*”.

⁶ Un ejemplo característico de esta violencia social es la que se practica por los seguidores radicales de ciertos equipos deportivos o la que se provoca por ciertas organizaciones sociales antisistema.

⁷ Por ejemplo, la mayoría de los dirigentes de organizaciones yihadistas, como Bin Laden en al Qaeda, pertenecen a clanes económicamente acomodados y han recibido una educación superior, con frecuencia en universidades occidentales.

Mucho más problemática resulta la diferenciación entre el terrorismo y la guerra de baja intensidad o acción insurgente guerrillera. De acuerdo con la doctrina anglosajona, iniciada por los británicos a partir de la experiencia contra la guerrilla malaya y desarrollada más tarde por Estados Unidos e Israel, el terrorismo y la acción guerrillera se incluyen dentro de la categoría general de los conflictos de baja intensidad (*Low Intensity Conflict*) (Laqueur, W., 2017; Dixon, P., 2009). Por tanto corresponde a las Fuerzas Armadas asumir el peso de la respuesta antiterrorista a través de las unidades especializadas en las operaciones de guerra irregular o de baja intensidad (Birtle, A. J. 2006; Merari, A., 1993; CIA, 1987).

Sin embargo, es fácil constatar que si bien desde el punto de vista estrictamente operativo existen etapas en las que las actividades tácticas de los grupos terroristas y de las unidades guerrilleras pueden confundirse, ello no ocurre si se adopta la perspectiva estratégica donde las diferencias son inequívocas (Grenier, Y., 1988; Moghadam, A., 2015).

En efecto, la guerrilla requiere para su desarrollo y éxito final un apoyo popular creciente que resulta incompatible con las prácticas de violencia intimidatoria o aterrorizante e indiscriminada que provocan los atentados terroristas. Sobre este punto los principales teóricos de la guerrilla como Mao Ze Dong o Ernesto Che Guevara coinciden en rechazar el terrorismo como parte de la estrategia guerrillera y sólo admiten ocasional y tácticamente el uso de atentados terroristas selectivos contra dirigentes políticos o militares del Estado represor (Calduch, R., 1993; Kalyanaraman, S., 2003).

Por otro lado, la acción guerrillera requiere para su éxito la movilización de unos recursos humanos y materiales que permitan escalar en la violencia hacia el conflicto armado convencional. Por su propia naturaleza las organizaciones terroristas carecen de semejantes recursos armados, motivo por el que tienen que magnificar sus escasos atentados violentos con la propaganda.

Sin duda un proceso de progresivo deterioro de una organización guerrillera, debido a sus constantes derrotas militares, puede terminar provocando su degeneración para convertirla en un grupo terrorista. Aunque resulta mucho más improbable, tampoco es descartable que un grupo terrorista, debido a un creciente apoyo popular nacional o internacional, se fortalezca en sus recursos y en su organización hasta lograr implantar una estrategia guerrillera capaz de ocupar territorios y controlar poblaciones.

La evolución del Estado Islámico de Irak y el Levante (*ISIS* o *Daesh*) desde la escisión de al Qaeda de Irak, bajo la dirección de Abu Musab al Zarqawi, hasta el ascenso y muerte de Abu Bakr al Baghdadi constituye

un ejemplo paradigmático de ambas dinámicas de evolución entre una organización terrorista y una organización guerrillera, pero por ello mismo es también la demostración empírica de que ambas realidades, aunque relacionadas, son fáctica y teóricamente diferenciables (Styszynski, M., 2014; Basit, A., 2019).

2. La estructura básica del terrorismo

Descartada la pertenencia al terrorismo de una serie de fenómenos de violencia que sólo muestran ciertas analogías formales o funcionales, podemos recuperar el concepto de terrorismo formulado desde una perspectiva politológica hace más de un cuarto de siglo:

“una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas” (Calduch, R., 1993; p. 225).

El terrorismo es una estrategia de relación política basada en una conflictividad de hostigamiento, generada por una variable combinación de limitadas acciones violentas y una propaganda aterrizante, con el objetivo inmediato de desestabilizar el orden de convivencia colectivo de una sociedad o país y de este modo facilitar el logro de los fines últimos pretendidos por la organización.

La existencia y actividad de los grupos terroristas descansa en cuatro ejes o pilares fundamentales: a) una subcultura de la violencia; b) unos recursos humanos, materiales y financieros; c) una organización y d) una operatividad que combina violencia y propaganda (Lindberg, M., 2010).

El análisis de la naturaleza y características específicas en las que se combinan estos cuatro ejes fundamentales, definen el perfil estructural y operativo de cada organización terrorista así como el alcance y consecuencias de sus actividades, más allá del discurso o narrativa que la propia organización pueda difundir.

En efecto, la ideología formulada por cada organización terrorista descansa en un substrato cultural de la violencia que incluye también otra serie de elementos no ideológicos como pueden ser las creencias, los valores o

los principios compartidos por los miembros de la organización terrorista y aquellos grupos o sectores de la sociedad que lo apoyan (Calduch, R., 2007).

Por ejemplo, una organización terrorista nacionalista sustenta la creencia en la nación como realidad política suprema y defiende la supremacía de la tradición nacional como fundamento de las relaciones sociales y los principios políticos del Estado. Estas creencias, valores y principios se articularán por la organización terrorista en un discurso ideológico legitimador de sus acciones violentas y deslegitimador del Estado ajeno a sus raíces nacionales. Como se puede apreciar fácilmente, esta subcultura de la violencia tiene poco en común con la sustentada por una organización terrorista yihadista, anarquista o racista⁸.

Desentrañar las diferencias entre las subculturas de la violencia que sustentan las distintas organizaciones terroristas no implica sólo interpretar el contenido de sus narrativas ideológicas y propagandísticas, exige descubrir las diferencias de creencias, valores y principios que definirán sus prioridades políticas y guiarán sus estrategias de actuación.

Sin embargo, la subcultura de violencia que defiende cada grupo terrorista carece de eficacia si no es capaz de movilizar los recursos humanos, materiales, económicos y comunicativos que se requieren para ejecutar las acciones de violencia y propaganda requeridas estratégicamente. El proceso de reclutamiento de miembros, capaces de desempeñar las distintas funciones que requieren las acciones terroristas, es decisivo para garantizar la continuidad del grupo terrorista y gracias a él de su estrategia del terror (Daly, S.A.; Gerwher, S., 2006).

Análogamente la obtención de armamento, infraestructuras logísticas (pisos francos; almacenes; vehículos; etc.), capacidades operativas así como medios de comunicación de masas, requieren unas fuentes de financiación regular que no son fáciles de alcanzar y que, con frecuencia, dependen de que los grupos terroristas realicen actividades complementarias de delincuencia común como los tráficó ilícitos (de estupefacientes; de personas; de armas; diamantes; etc.), el secuestro, la extorsión o el robo. Ello les obliga, con frecuencia, a colaborar o competir con los grupos de criminalidad organizada, lo que constituye una de sus principales vulnerabilidades, ya que este tipo de actividades de delincuencia común son más fáciles de infiltrar y desarticular que las específicamente terroristas⁹.

⁸ A pesar de sus diferencias en las subculturas de la violencia, todas las organizaciones terroristas comparten el principio cultural según el cual el fin justifica el uso de los medios violentos.

⁹ La Convención de las Naciones Unidas para la represión del financiamiento del terrorismo, de 1999 constituyó la base jurídica multilateral para generar acciones policiales y judiciales internacionales

No obstante, el hecho de que las organizaciones terroristas requieran recursos financieros no equivale a considerar que este objetivo económico constituya la finalidad prioritaria que guía su estrategia. Como han demostrado los informes de la Financial Action Task Force / Groupe d'Action Financière (FATF/GAFI) de la OCDE, la operatividad vinculada a la financiación del terrorismo está en constante evolución pero sus fundamentos, técnicas y resultados son perfectamente conocidos y evaluados como parte de la lucha internacional antiterrorista (FATF/GAFI, 2008; FATF, 2015).

Tampoco hay que subestimar la importancia de los medios de comunicación de masas como instrumentos necesarios de la propaganda que debe generarse por las organizaciones terroristas. Esta propaganda posee dos orientaciones claramente diferenciadas. De una parte hay una propaganda legitimadora que va dirigida a los miembros de la organización terrorista y aquellos sectores sociales de apoyo que comparten la subcultura de la violencia. La principal finalidad de esta propaganda es facilitar el reclutamiento de nuevos miembros y garantizar el apoyo logístico al grupo terrorista (Bloom, M., 2017)¹⁰.

La otra orientación propagandista va dirigida a los grupos sociales que constituyen los objetivos prioritarios de los atentados y su finalidad principal es magnificar los efectos directos de la violencia, expandiendo sus efectos aterradorizantes a personas y colectivos no directamente afectados por los atentados. Sin duda la masificación del uso de Internet, especialmente a través de las redes sociales, ha facilitado en las dos últimas décadas el acceso y disponibilidad de estos recursos para la propaganda terrorista (Ressler, S., 2006; Chatfield, A. T., Reddick, C. G. & Brajawidagda, U., 2015).

Para que los recursos humanos, materiales, financieros o comunicativos puedan utilizarse de forma eficaz es necesario establecer una estructura orgánica que defina las competencias de los distintos miembros del grupo terrorista para garantizar las funciones y actividades conjuntas que deben desarrollarse. En términos generales la configuración orgánica de los grupos terroristas responde a una variable combinación de criterios: a) la naturaleza competencial y funcional; b) la jerarquía; c) el grado de centralización y d) la relación entre las dimensiones política y militar (Zawodny, J. K., 1978).

contra las fuentes de financiación del terrorismo. Acceso web: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-11.pdf> (consultado 19/07/2019).

¹⁰ Hay autores que sostienen la existencia de un ciclo de reclutamiento de terroristas que combina la captación con la formación intensiva de las personas reclutadas.

Desde la perspectiva competencial y funcional los grupos terroristas tienen muy bien definida la diferencia entre los ámbitos de decisión y planificación de aquellos otros correspondientes a la ejecución operativa, siempre cubriendo todas las funciones estratégicas, tácticas, logísticas y propagandísticas que se requieren para llevar a cabo las acciones terroristas. Gracias a este criterio organizativo se puede aplicar el *principio de división del trabajo* o especialización funcional entre los miembros del grupo terrorista, condición necesaria para el funcionamiento eficaz de este tipo de grupos sociales complejos.

Las diferencias competenciales y funcionales en los grupos terroristas no siempre constituyen el criterio básico de referencia a la hora de conocer y comprender el desarrollo de sus actividades. En efecto, junto al criterio funcional, también hay que considerar el de jerarquía o autoridad.

Los grupos terroristas suelen presentar una estructura orgánica jerarquizada en la que los miembros u órganos de dirección y planificación suelen ser jerárquicamente superiores a los miembros u órganos operativos y logísticos. Al mismo tiempo, en ambos niveles existe una segunda jerarquía interna entre los miembros de los diversos órganos, grupos o *células* que suele estar muy influida por las características personales como el liderazgo, el status social o religioso, el valor, etc.

Un tercer criterio en la configuración orgánica de los grupos terroristas es el grado de centralización que existe entre los diversos órganos así como entre los miembros de cada uno de ellos. Sin duda cuanto mayor es el grado de centralización en un grupo terrorista mayor es también la facilidad de planificación y el control sobre la ejecución de sus actividades, lo que constituye una garantía de efectividad.

No obstante, un alto grado de centralización orgánica y funcional también constituye una importante vulnerabilidad ante las políticas antiterroristas ya que destruyendo o, al menos, incapacitando el funcionamiento de los miembros y órganos centrales se logra paralizar la actividad de todo el grupo terrorista y se amenaza directamente su continuidad (Kilberg, J., 2012).

La alternativa es implantar una estructura orgánica muy descentralizada que dificulta la desaparición del grupo terrorista incluso si algunas de sus *células* son desarticuladas o algunos de sus miembros son detenidos. No obstante un grupo terrorista con una alta descentralización orgánica tendrá serias dificultades para planificar y, sobre todo, controlar las actividades de sus *células* y de sus miembros para que se ajusten a unos objetivos estratégicos comunes. Además un alto grado de descentralización facilita la infiltración

por parte de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia al carecerse de unos protocolos de seguridad que sean aplicados y supervisados con unos criterios únicos.

Con el desarrollo de al Qaeda se generalizó la afirmación de que este grupo terrorista se articulaba con una estructura orgánica en red, en virtud de la cual no existía una clara jerarquía competencial y funcional ya que cada una de sus células tenía plena libertad de acción quedando sólo vinculada con la dirección de Bin Laden por el vínculo de fidelidad ideológica. Ello suponía una dificultad añadida para su erradicación. Sin embargo, las disensiones internas entre al Qaeda de Irak, con su líder al Zarqawi al frente, y la dirección de Bin Laden demostró que efectivamente existía una jerarquía interna y que la descentralización orgánica y operativa era más aparente que real. Algo que también se demostró con la decadencia de al Qaeda tras la muerte de Bin Laden y su relevo por Aymán al Zawahiri (Merlos, A., 2006; Krebs, V. E., 2001)¹¹.

Finalmente y puesto que la estrategia terrorista corresponde siempre a una finalidad política que se pretende alcanzar con una combinación de acciones violentas y de propaganda, resulta inevitable que en la estructura orgánica de todo grupo terrorista queden representadas estas tres dimensiones: a) la dimensión política finalista del terrorismo; b) la dimensión operativa violenta, y c) la dimensión operativa propagandística.

Desde una perspectiva estrictamente teórica, los órganos y/o miembros que definen, planifican y/o controlan los fines políticos que se pretenden alcanzar por el grupo terrorista, deberían situarse en una posición jerárquica superior y gozar de las competencias necesarias para controlar a los órganos de la dimensión operativa. Sin embargo, en la práctica cuando surgen discrepancias ideológicas u operativas, los órganos y miembros que controlan los medios de violencia suelen imponerse a quienes sólo controlan los medios propagandísticos o definen la ideología y los fines políticos o terminan provocando una escisión orgánica que da paso a un nuevo grupo terrorista (Giacopuzzi, G., 1997; Bruni, L., 1987; English, R., 2003; Shapiro, J.N.; Siegel, D.A., 2012)¹².

¹¹ Conviene diferenciar entre la organización en red de las células de un grupo terrorista y la existencia de una vinculación en red entre diferentes grupos terroristas. La relación entre al Qaeda y otros muchos grupos terroristas yihadistas responde a una fórmula fuertemente descentralizada cuyo fundamento es una misma concepción ideológica del islamismo junto con una cooperación operativa ocasional, pero ello no permite afirmar que todos estos grupos constituyen una única organización terrorista coordinada a partir de al Qaeda.

¹² Ese fue el caso del enfrentamiento y escisión de ETA entre la rama político-militar y la rama militar partidaria de la continuidad de los atentados y la violencia a pesar de la instauración de la democracia.

En cuanto a la operatividad de los grupos terroristas se articula a partir de una combinación variable de acciones violentas (*atentados*) y acciones propagandísticas que buscan por una parte legitimar los atentados ante los sectores sociales afines al grupo terrorista y por otra aterrorizar al resto de la sociedad para lograr someter a los poderes del Estado a los objetivos terroristas.

La capacidad de los grupos terroristas para utilizar la violencia en sus acciones resulta muy limitada, sobre todo si se la compara con el grado de victimización de la estrategia guerrillera y, desde luego, de la guerra convencional. El *Global Terrorism Database*, ha censado entre 1970 y 2017 un total de 181.691 atentados terroristas que provocaron un total de 93.542 víctimas mortales, lo que supone una media anual de 1.990 muertos por terrorismo¹³.

Como referencia comparada podemos considerar las estimaciones de muertos en la guerra civil de Siria. Según *The Syrian Observatory for Human Rights*, durante los ocho años de guerra (2011-2019) ha podido censar un total de 371.222 muertos, lo que arroja una media anual de 46.402 víctimas mortales¹⁴.

En cuanto a las actividades propagandísticas de los grupos terroristas, la mayor parte de los estudios se han centrado en la relación con los medios de comunicación de masas, hasta que en las dos últimas décadas y vinculado al desarrollo de la redes sociales se han realizado investigaciones sobre su uso por parte de los grupos terroristas yihadistas (Viera, J. D., 1988; Klausen, J., 2015; Badawy, A.; Ferrara, E., 2018).

Sin embargo existen escasas investigaciones sobre los criterios y tácticas empleadas por los grupos terroristas para seleccionar los públicos objetivos y definir los efectos esperados de sus actividades propagandísticas, así como para buscar analogías o diferencias en estas actividades entre diversos grupos terroristas¹⁵.

Desde esta perspectiva la actividad propagandista de las organizaciones terroristas conjuga de forma variable mensajes persuasivos y mensajes

Análogamente el Ejército Republicano Irlandés original (*Irish Republican Army –IRA*) creado en 1919 para lograr la independencia de Irlanda del resto del Reino Unido, también sufrió una escisión en 1969 creándose el *IRA Provisional* que tras el Acuerdo de Viernes Santo de 1997 sufriría una nueva escisión por la minoría opuesta al Acuerdo que dio origen al *IRA Auténtico*.

¹³ Web The Global Terrorism Database: <https://www.start.umd.edu/gtd/> (consultado 19/07/2019).

¹⁴ Web The Syrian Observatory for Human Rights: <http://www.syriahr.com/en/> (consultado 19/07/2019).

¹⁵ Hay grupos terroristas que han creado sus propios medios de comunicación o utilizado los de partidos políticos afines, como los periódicos *Egin* y *Gara* por ETA y *An Phoblacht* por parte del Sinn Fein y el IRA.

subversivos. Los primeros van dirigidos a un *target* integrado por aquellos grupos sociales y políticos que comparten con los terroristas los objetivos de su estrategia y la subcultura de la violencia. La finalidad de esta propaganda persuasiva es reforzar la legitimidad en los públicos afines y facilitar de este modo el reclutamiento de nuevos miembros y la logística de la organización.

La propaganda subversiva tiene como *target* los sectores sociales y partidos políticos que sustentan las instituciones estatales y la política antiterrorista. El objetivo prioritario de esta propaganda es dividir a los colectivos ciudadanos y enfrentarlos con los dirigentes estatales para minar su legitimidad y provocar contradicciones en la política antiterrorista. Para ello se magnifica la gravedad de las acciones violentas en la percepción social acentuando las características del ensañamiento; el pánico, la inseguridad; la impotencia y la inevitabilidad de tales acciones.

El análisis exhaustivo y pormenorizado de estos cuatro ejes fundamentales de toda organización terrorista nos permite conocer en profundidad su estrategia e incluso prevenir su evolución a corto plazo. Ello constituye el punto de partida imprescindible para definir y planificar una estrategia antiterrorista eficaz.

3. La política antiterrorista: sus características generales

Una perspectiva histórica de la evolución experimentada por las distintas políticas antiterroristas, nos permite establecer aquellas características generales que deben concurrir necesariamente para garantizar sus resultados. Estas características son: a) generalidad; b) multidimensionalidad; c) transnacionalismo; d) completitud; e) coherencia y f) eficacia.

La primera condición necesaria para el éxito de una estrategia antiterrorista es que reciba el apoyo general, lo que implica que debe involucrar tanto a las instituciones del Estado como a la propia sociedad. Acabar con el terrorismo no es sólo ni prioritariamente una responsabilidad del Estado, es ante todo y sobre todo una responsabilidad de la ciudadanía sencillamente porque esta es la víctima prioritaria de las acciones violentas y de la manipulación propagandista practicadas por los grupos terroristas.

La aportación ciudadana al éxito de la política antiterrorista resulta fundamental ya que como hemos señalado el terrorismo busca la deslegitimación del Estado por la resignación primero y más tarde por la sumisión de la mayor parte de los ciudadanos. Por consiguiente, la aportación ciudadana

más importante es la movilización activa contra los intentos terroristas de someterla. Esta movilización adquiere distintas iniciativas, desde la colaboración con las fuerzas de seguridad y la creación de asociaciones de víctimas, hasta la presión institucional a través de partidos políticos, los medios de comunicación, las redes sociales o las manifestaciones populares.

Por su parte, el Estado interviene a través de sus tres poderes. El poder legislativo debe aprobar la legislación que permita desarrollar y aplicar una política antiterrorista, incluyendo la ratificación de los tratados internacionales. El Gobierno deberá definir y planificar la estrategia antiterrorista teniendo presente que su aplicación requerirá la participación no sólo de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad sino de otros muchos ministerios como el de Asuntos Exteriores, para abordar la dimensión internacional de la lucha contra el terrorismo, o los de economía, hacienda, transportes, telecomunicaciones o industria para garantizar una protección efectiva de infraestructuras críticas y una prevención y persecución efectiva de los elementos financieros y logísticos de los grupos terroristas. Finalmente, el poder judicial debe lograr la aplicación rigurosa y, al mismo tiempo, con todas las garantías procesales de la legislación antiterrorista a los detenidos y presuntos culpables de estos graves actos delictivos.

42

En segundo término, la política antiterrorista debe ser multidimensional ya que, como se ha señalado, el terrorismo descansa en cuatro pilares básicos que deben ser todos ellos considerados en la respuesta general contra el terrorismo. Esta multidimensionalidad no siempre ha sido considerada como un elemento esencial de la respuesta al terrorismo.

Por el contrario, el estudio de la evolución histórica demuestra que las políticas antiterroristas han estado dominadas por la división estatalista y la especialización operativa y judicial, favorables todas ellas a las actuaciones fragmentarias, unidimensionales y escasamente coordinadas. Ello ha provocado una merma sustancial de sus resultados y una grave demora en la formulación de políticas antiterroristas integrales e internacionales¹⁶.

En efecto, las iniciativas antiterroristas en un primer estadio se centraron en la respuesta a los atentados violentos buscando el desmantelamiento de las células operativas pero ignorando o subestimando los aspectos logísticos y propagandísticos, que serían incluidos en los planes antiterroristas de una

¹⁶ En el caso de España el tratamiento multidimensional del terrorismo de ETA por el poder judicial, se inició por el juez de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón en la primera mitad de los '90, es decir tres décadas más tarde de los primeros atentados de esta organización terrorista.

segunda fase iniciada a finales de los años '90. Habrá que esperar a la reacción ante los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 para apreciar la formulación oficial de estrategias antiterroristas con un planteamiento multidimensional e integral (Naciones Unidas, 2006; Consejo de la Unión Europea, 2005; Gobierno de España, 2019; United States of America, 2003; U.S. Government, 2018)¹⁷.

Además, como el terrorismo hace décadas se internacionalizó es evidente que las políticas antiterroristas también han tenido que trascender las barreras de la soberanía nacional para poder resultar eficaces. Este proceso de transnacionalización ha sido difícil y muy lento. Ello se ha debido, principalmente, a las resistencias de los estados a ceder parcelas de su soberanía en favor de organizaciones intergubernamentales o a través de tratados internacionales de alcance regional o mundial.

Pero también han surgido resistencias debido a que el fenómeno del terrorismo no ha afectado a todos los países por igual, motivo por el que aquellos ajenos a los efectos destructivos del terrorismo se han resistido a limitar sus competencias soberanas a través de convenios internacionales. Por último también se han producido resistencias estatales debido a la diferente concepción del fenómeno terrorista y de las políticas para combatirlo. Como ya hemos indicado existen países que lo consideran una forma de guerra de baja intensidad mientras que otros mantienen una concepción del terrorismo como una forma especialmente grave de criminalidad organizada. Naturalmente esta discrepancia doctrinal también suponía una diferencia estratégica a la hora de definir las políticas antiterroristas (Smyrl, M., 2007)¹⁸.

No obstante la presión de las grandes potencias mundiales, especialmente a partir de los atentados del 11 S, ha logrado articular un amplio y complejo régimen internacional contra el terrorismo en el que la aplicación generalizada del principio *aut dedere aut iudicare* ha contribuido a consolidar la práctica de la cooperación judicial además de la colaboración policial que ya se había alcanzado a través de organizaciones como Interpol o Europol.

¹⁷ La evolución de las políticas antiterroristas hacia la multidimensionalidad se puede seguir claramente analizando el catálogo de tratados internacionales establecidos para prevenir y perseguir el terrorismo a escala mundial. <https://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml> (consultado 19/07/2019) así como el contenido de las estrategias antiterroristas.

¹⁸ Entre los países que califican el terrorismo como una forma especialmente agravada de delincuencia organizada podemos citar la R.F de Alemania; Bélgica; Francia; España; Holanda e Italia. En todos estos países el peso de las acciones operativas antiterroristas descansa en unidades especiales de los cuerpos de seguridad y no de las Fuerzas Armadas que sólo intervienen como un complemento a las acciones policiales en situaciones declaradas de alto riesgo.

Sin embargo, la lucha contra el terrorismo no sólo ha tardado en alcanzar la multidimensionalidad requerida para establecer políticas integrales sino que todavía carece de medidas suficientemente activas y eficaces para combatir la propaganda terrorista. La excesiva concentración en las medidas preventivas y reactivas contra la operatividad violenta y la logística de los grupos terroristas ha relegado el desarrollo de medidas de contra-propaganda y de información a través de los medios de comunicación de masas y de las redes sociales, capaces de deslegitimar socialmente las narrativas terroristas así como de dificultar la radicalización y el reclutamiento de nuevos miembros.

Este elemento de la estrategia antiterrorista ya fue recogido en la estrategia norteamericana de 2003 como un objetivo bajo la expresión “*Win the war of ideas*”. No obstante, en su análisis se omiten medidas operativas concretas para enfrentar el reto de la propaganda terrorista (United States of America, 2003, p. 23). En cambio en la Estrategia de la UE se afirma:

44 *“En el contexto de la ola terrorista más reciente, por ejemplo, el núcleo del problema es la propaganda que deforma la realidad de los conflictos en el mundo, viendo en ellos una supuesta prueba de enfrentamiento entre Occidente y el Islam. Para tratar estas cuestiones, necesitamos asegurarnos de que las voces de la opinión mayoritaria prevalecen sobre las del extremismo, comprometiéndose con la sociedad civil y los grupos religiosos que rechazan las ideas de los terroristas y los extremistas que incitan a la violencia. Necesitamos también comunicar nuestro propio mensaje de forma más eficaz para cambiar la percepción de las políticas nacionales y europeas”* (Consejo de la Unión Europea, 2005, p. 8).

Además, para que la política antiterrorista sea completa debe incluir todas las acciones requeridas para garantizar el éxito en las cuatro funciones básicas que debe cumplir: a) la prevención; b) la protección; c) la persecución, y d) la resiliencia de la sociedad (Gobierno de España, 2019, p. 17951).

La lucha antiterrorista también requiere para su eficacia la coherencia entre las decisiones políticas, los planes estratégicos y las acciones operativas. En el Reino Unido, la coherencia durante décadas de la política antiterrorista en Irlanda del Norte, permitió alcanzar el Acuerdo de Viernes Santo de 1998. En el caso de la lucha contra ETA, la incoherencia de los sucesivos intentos de los gobiernos del PSOE y del PP de negociar políticamente con el grupo terrorista alteraron periódicamente las estrategias antiterroristas y

arruinaron no pocas operaciones policiales y judiciales que habrían facilitado y anticipado el final del terrorismo etarra.

Es difícil mantener la coherencia a lo largo del tiempo entre estas tres dimensiones, la política, la estratégica y la operativa, ya que los cambios de mayorías parlamentarias y de gobiernos suelen afectar a las prioridades en la agenda de la seguridad nacional. Sin embargo, como se ha demostrado en los casos de Italia y de España, la decisiva e independiente intervención del poder judicial ha permitido garantizar una mínima coherencia en la lucha antiterrorista a través de la aplicación inteligente y persistente de la ley¹⁹.

Finalmente, la política antiterrorista para lograr resultados efectivos debe cumplir tres requisitos necesarios: a) debe ser creíble, b) legítima y c) continuada en el tiempo. En efecto, la lucha contra el terrorismo debe ser creíble para recabar el necesario apoyo de la mayoría social sin el cual no puede prosperar y fortalecerse. Pero la credibilidad requiere el cumplimiento de tres condiciones: a) llevar a cabo operaciones antiterroristas con éxito, b) magnificar el resultado de las acciones antiterroristas con una eficaz propaganda mediática que potencia la percepción de colectiva de seguridad, y c) mantener la coherencia en la lucha antiterrorista. Si alguna de estas tres condiciones no se cumple, la política antiterrorista perderá credibilidad y con ello se alimentarán la inseguridad, la frustración y la resignación sumisa de la mayoría ciudadana, fortaleciendo así la estrategia de los grupos terroristas.

Por otra parte, en la medida que una parte esencial del terrorismo busca la deslegitimación del Estado ante la sociedad para facilitar el logro de sus objetivos, resulta imprescindible que la política antiterrorista sea considerada legítima por la mayoría de los ciudadanos. Ello no sólo significa que el desarrollo estratégico y operativo debe ser acorde con la legalidad sino que también debe respetar aquellos valores, principios y normas sociales de conducta que están arraigados colectivamente como parte de la identidad cultural del país.

En la medida en que tanto internacional como nacionalmente predomina la coexistencia de diferentes culturas, que no siempre son compatibles en sus valores y principios básicos, la aplicación legítima de la política antiterrorista puede convertirse en un requisito de difícil cumplimiento cuando no imposible de conjugar con la necesaria eficacia de las operaciones antiterroristas.

¹⁹ Tanto en Italia como en España la intervención del poder judicial a largo plazo se ha demostrado decisiva para acabar con el terrorismo de las Brigadas Rojas y de ETA.

En efecto, existe un distinto grado de tolerancia entre las culturas a determinadas formas de dominación o violencia social, por ejemplo respecto de las mujeres o los niños, que afecta directamente a la legitimidad tanto de la operatividad de los grupos terroristas como de la respuesta policial o judicial. Este es el caso de la tolerancia al empleo de mujeres y niños con explosivos que utilizan las organizaciones terroristas yihadistas. Sin embargo ni desde la perspectiva legal ni tampoco desde la legitimidad social, se puede aceptar el empleo de semejantes tácticas por parte de los cuerpos de seguridad para combatir a las células terroristas.

Por otra parte la legitimidad, al menos en las sociedades occidentales con estados de derecho, también está vinculada a la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. La necesaria opacidad de ciertas tareas de infiltración e inteligencia que deben llevar a cabo los cuerpos de seguridad de los estados, se compadece mal con el principio de transparencia e información pública exigible para legitimar la lucha antiterrorista (Bell, S.R.; Clay, K.Ch.; Murdie, A.; James Piazza; J., 2014).

46 Semejante dilema ético y funcional sólo se puede abordar extremando la aplicación rigurosa y exigente del principio de rendición de cuentas o, dicho de otro modo, el control público *ex post* realizado por la ciudadanía sobre las actuaciones antiterroristas y los resultados alcanzados. Este control público de la sociedad sobre las acciones antiterroristas ya realizadas, requiere una información completa por parte de las instituciones estatales pero también una difusión por los medios de comunicación de masas y, desde luego, es un control compatible con el que deberá realizarse con criterios políticos o de legalidad por los poderes del Estado.

Naturalmente, para alcanzar y garantizar resultados efectivos la política antiterrorista debe tener una continuidad en el tiempo, que trasciende incluso la etapa en la que se haya erradicado el terrorismo, ya que su función preventiva seguirá teniendo plena vigencia. Por ello se suele señalar que la lucha contra el terrorismo forma parte de la política de seguridad nacional que, por definición, es una política de Estado que debe mantenerse por los sucesivos gobiernos de un país con independencia de sus diferencias ideológicas o programáticas.

Como se recoge en el caso español

“La Estrategia Nacional Contra el Terrorismo se encuentra incardinada en el Sistema de Seguridad Nacional, entendiéndose que el terrorismo y el extremismo violento en todas sus manifestaciones constituyen una de las principales

amenazas para la Seguridad Nacional y el ordenamiento democrático, afectando a los valores y principios esenciales que rigen nuestra convivencia” (Gobierno de España, 2019, p. 17942).

4. La investigación y la formación como instrumentos en la estrategia antiterrorista: el caso español

Como ya hemos podido apreciar, la complejidad del fenómeno terrorista y la gravedad de sus efectos requieren la respuesta de políticas antiterroristas capaces de alcanzar resultados efectivos a medio y largo plazo. Resulta evidente que no se puede prevenir y combatir aquellas formas de conflictividad violenta de las que sólo conocemos sus efectos pero ignoramos sus causas, su naturaleza y su evolución.

Por tanto, la creación de conocimiento sobre el terrorismo y los grupos terroristas constituye el fundamento de cualquier política o estrategia antiterrorista que aspire a ser eficaz. Esta creación de conocimiento puede provenir de dos fuentes básicas: la investigación científica o la experiencia. Ambas son necesarias para consolidar la respuesta al terrorismo²⁰.

La investigación científica se desarrolla en tres niveles sucesivos: a) la investigación básica, que trata de establecer el conocimiento teórico general de una categoría de sucesos de la realidad mediante la formulación de los conceptos, axiomas y leyes científicas generales que permiten explicarla y prever sus resultados; b) la investigación aplicada, que genera modelos de interpretación e intervención en los sucesos reales para resolver problemas o satisfacer necesidades humanas, y c) la investigación tecnológica destinada a generar los procedimientos y/o herramientas mediante los cuales se puede utilizar de forma práctica el conocimiento aplicado.

En cuanto a la experiencia, permite generar conocimiento aplicado o tecnológico mediante la práctica de ciertas conductas humanas, orientadas a alcanzar resultados o efectos específicos en la realidad, o bien mediante la observación y evaluación de los resultados alcanzados con acciones humanas ya realizadas (*lecciones aprendidas*).

²⁰ La Estrategia de la UE en las prioridades establecidas para la prevención, la protección y la respuesta al terrorismo establece criterios explícitos sobre la necesidad de la investigación y la formación. Análogamente, la Estrategia española contra el terrorismo siguiendo las pautas de la Estrategia europea, también incluye referencias explícitas a la investigación y la formación como instrumentos necesarios en la prevención, la persecución y la respuesta.

Para que el conocimiento alcanzado por cualquiera de ambos procedimientos tenga una trascendencia social efectiva, necesita ser difundido a través de la formación teórica y el adiestramiento. Gracias a la formación teórica se adquieren las categorías intelectuales de interpretación de la realidad. Por su parte, el adiestramiento permite adquirir o desarrollar las competencias y habilidades para actuar en la realidad según el conocimiento adquirido.

Al abordar el conocimiento sobre el terrorismo, el proceso de investigación científica se ha caracterizado por una serie de vulnerabilidades que han lastrado y siguen condicionando sus resultados. En primer lugar la ausencia de un concepto del terrorismo aceptado por la comunidad científica. Estas diferencias conceptuales lógicamente han generado dispersión en los criterios aplicados para elaborar las bases de datos sobre terrorismo, dificultando así aplicar métodos de comparación o inducción para alcanzar resultados o conclusiones generales²¹.

Una dificultad adicional en la investigación sobre el terrorismo se ha debido a la excesiva especialización de los equipos y proyectos de investigación, con lo que se ha postergado el conocimiento multidisciplinar de un fenómeno tan complejo y diverso como el terrorismo. En buena medida esta excesiva especialización se ha potenciado por la escasa cooperación entre los equipos civiles de investigación, principalmente centrados en el conocimiento teórico general, y los grupos de investigación de los cuerpos de seguridad o las fuerzas armadas, orientados a un conocimiento práctico sobre los aspectos operativos y logísticos de los grupos terroristas.

Finalmente no se puede ignorar la escasez de recursos humanos, financieros y materiales que se destinan a la investigación sobre el terrorismo si se compara con los recursos destinados a la investigación en otros ámbitos de la seguridad nacional como la evolución de los sistemas y plataformas de armas; las nuevas formas de conflictividad bélica (conflictos asimétricos; híbridos; etc.) o, más recientemente, la ciberseguridad.

²¹ El concepto científico de una categoría de sucesos sociales no tiene por qué coincidir con el concepto o tipificación jurídica. Mientras el primero debe incluir los elementos o características necesarios y suficientes para definir la pertenencia de todos los casos o sucesos de la realidad a una misma categoría intelectual, el concepto jurídico debe responder a los elementos o características necesarios y suficientes para determinar los casos o sucesos que son regulados por la norma jurídica. Es frecuente que cuando existe un concepto científico éste sea utilizado en la tipificación jurídica, sin embargo cuando se carece de dicho concepto científico, la tipificación jurídica de los sucesos variará atendiendo a las distintas concepciones culturales de los países sobre la realidad que se debe regular por la norma. Véanse las diferentes tipificaciones jurídicas del terrorismo contenidas en las legislaciones penales nacionales o en los propios tratados internacionales.

La concurrencia de todas estas vulnerabilidades en la investigación científica y empírica del terrorismo, ha tenido como principal efecto el carecer todavía de un núcleo de conocimientos teóricos y empíricos sobre los que asentar los fundamentos generales de las políticas antiterroristas nacionales e internacionales.

Si admitimos que la eficacia de toda política antiterrorista requerirá la participación activa de la sociedad, resulta fácil concluir que los avances en el conocimiento del terrorismo no deberán quedar confinados al reducido núcleo de los órganos estatales de decisión o respuesta operativa, sino que deberá transmitirse a los medios de comunicación, los líderes de opinión social y la propia ciudadanía a través de los distintos sistemas de enseñanza. Sólo de este modo se logrará arraigar a medio y largo plazo una conciencia colectiva sobre la verdadera realidad del terrorismo, conciencia sobre la que se podrá cimentar un compromiso social generalizado de respuesta al terrorismo.

Se impone, por tanto, estudiar el desarrollo que la investigación y la formación han adquirido en la aplicación de las políticas antiterroristas, bien en los distintos países o bien con carácter internacional, para poder evaluar sus fortalezas y debilidades. No basta con establecer como prioridades estratégicas el desarrollo del conocimiento y la instauración de buenas prácticas operativas, hace falta analizar con rigor su contribución a la efectividad de la lucha contra el terrorismo.

Como es bien conocido España ha sufrido el azote del terrorismo desde la década de los '60 del siglo pasado. Además junto al terrorismo nacionalista de ETA y en menor medida de Terra Lliure en Cataluña así como el Exército Guerrilheiro do Povo Galego Ceive y Resistência Galega en Galicia, también ha existido un terrorismo de extrema izquierda con el GRAPO (Grupo Revolucionario Antifascista Primero de Octubre) y de extrema como el Batallón Vasco Español; la Triple A (Alianza Apostólica Anticomunista), los Grupos Armados Españoles (GAE) o el Grupo Antiterrorista de Liberación (GAL), éstos últimos vinculados con ciertos grupos políticos y algunos miembros de los cuerpos de seguridad.

La irrupción del terrorismo yihadista en España se produjo con los atentados del 11 de Marzo de 2004 en Madrid que provocaron 193 muertos de 18 países y 1.857 heridos, lo que los convierte en los atentados más graves ocurridos en Europa en las últimas décadas²². La eficacia de la política anti-

²² El Congreso de los Diputados creó una Comisión de Investigación sobre los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004 cuyo dictamen se hizo público en el Diario de Sesiones del 14 de julio de 2005.

terrorista española evitó la comisión de nuevos atentados yihadistas hasta los del 17 de agosto de 2017, ocurridos en Barcelona y Cambrils, que provocaron 16 muertos y 155 heridos, es decir que logró evitar atentados yihadistas durante más de 13 años.

A la vista del amplio historial terrorista en España cabría suponer que debería existir también un amplio esfuerzo de investigación científica y una consolidada experiencia en la formación ciudadana en materia de terrorismo. Sin embargo, los hechos no avalan tales hipótesis. Como se puede apreciar por los datos recogidos en las Tablas 1 y 2, la aportación científica de los principales centros civiles de investigación internacional ha sido escasa frente a su labor divulgativa a través de artículos o actividades de debate y difusión. Esta evidencia aparece reforzada cuando se analizan los artículos sobre terrorismo publicados en los cinco últimos años en revistas científicas españolas de estudios internacionales.

Tabla 1
Estadísticas de investigación sobre terrorismo

CENTROS DE INVESTIGACIÓN CIVILES (Comunidad de Madrid)	Nº PUBLICACIONES	Nº ACTIVIDADES
REAL INSTITUTO ELCANO (5 últimos años)	101	
INCIPE (total)		15
UNISCI (5 últimos años)	21	
GEES (5 últimos años)	40	
PUBLICACIONES CIENTÍFICAS (5 últimos años)	Nº ARTÍCULOS CIENTÍFICOS	
REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES	3	
REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO INTERNACIONAL	5	
COMILLAS JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS	1	
ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL	4	

Fuente: Rafael Calduch Cervera (2019).

La escasez de investigaciones científicas sobre terrorismo resulta concordante con la escasa implantación en la formación superior universitaria de cursos o asignaturas sobre terrorismo. Naturalmente la escasa investigación

se corresponde con una escasa formación que a su vez cierra el círculo vicioso al limitar la formación de especialistas y futuros investigadores.

La flagrante contradicción entre la gravedad de la amenaza terrorista para la sociedad española y la escasez de recursos destinados a la investigación y formación demuestran que la política antiterrorista española, más allá de las declaraciones y documentos estratégicos oficiales, todavía no ha asumido el empleo de estos dos instrumentos en la lucha contra el terrorismo.

Tabla 2
Estadísticas de formación superior sobre terrorismo

UNIVERSIDADES (Comunidad de Madrid)	Nº ASIGNATURAS GRADOS	Nº ASIGNATURAS MASTER
Universidad Complutense de Madrid	0	1 Optativa
Universidad Rey Juan Carlos	1 Obligatoria	1 Master Completo
Univ. Nacional Educación a Distancia	1 Optativa	1 Obligatoria
Universidad de Alcalá de Henares	0	0
Universidad Autónoma de Madrid	0	0
Univ. Camilo José Cela	0	1 Optativa
Universidad Europea de Madrid	1 Obligatoria	0
Universidad Alfonso X el Sabio	0	1 Obligatoria
Universidad a Distancia de Madrid	0	1 Obligatoria
Universidad de Nebrija	0	0
Universidad Pontificia de Comillas	1 Optativa	1 Obligatoria
Universidad San Pablo CEU	0	0

Fuente: Rafael Calduch Cervera (2019).

A la luz de estos hechos cabe concluir que la capacidad de las instituciones estatales españolas de prevenir, perseguir y responder al terrorismo se ha debido en mayor medida a la acumulación de conocimiento experimental que al desarrollo sistemático de programas de investigación o de adiestramiento. Análogamente, la demostrada capacidad de resistencia y recuperación (*resiliencia*) de la sociedad española se puede atribuir al desarrollo progresivo de una conciencia nacional contra el terrorismo debido a la experiencia acumulada durante tres generaciones sobreviviendo a los atentados terroristas de todo tipo de grupos e ideologías, con un escaso apoyo de los poderes estatales.

En efecto, las periódicas encuestas (*barómetros*) realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas desde 1972 permiten observar la evolución de la opinión pública española respecto del terrorismo y con ella la lenta formación de una conciencia nacional antiterrorista²³.

El tardío reconocimiento oficial y la movilización social en favor de las víctimas del terrorismo, casi tres décadas después de los primeros atentados de ETA, demuestra más que cualquier estadística en qué medida la marginación de los estudios y la formación sobre terrorismo en España, ha lastrado la respuesta social contra el terrorismo²⁴.

Referencias

- Andronikidou, K.; Kovras, I. (2012). "Cultures of Rioting and Anti-Systemic Politics in Southern Europe". *West European Politics*, vol. 35; nº 4; pp. 707-725.
- Badawy, A.; Ferrara, E. (2018). "The rise of Jihadist propaganda on social networks". *Journal of Computational Social Science*; vol. 1, nº 2; pp. 453-470.
- Basit, A. (2019). "What Next for the Islamic State after Territorial Losses?". *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 11, No. 6, pp. 1-7.
- Bell, S.R.; Clay, K.Ch.; Murdie, A.; James Piazza, J. (2014). "Opening Yourself Up: The Role of External and Internal Transparency in Terrorism Attacks". *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 3, pp. 603-614.
- Beydoun, K. (2018). "Lone Wolf Terrorism: Types, Stripes and Double Standards". *Northwestern Law Review*, vol. 112; pp. 1-30.
- Birtle, A. J. (2006). *US Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine 1942-1976*. Edit. Center of Military History United States Army. Washington D.C.

²³ Los resultados de la primera encuesta sobre terrorismo se publicaron el 1 de Septiembre de 1972. Los barómetros demuestran que desde 1981 la opinión pública española ha considerado el terrorismo junto con el paro uno de los dos primeros problemas del país. Centro de Investigaciones Sociológicas. *Catálogo de Encuestas: Terrorismo*. Accesoweb: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/listaTematico.jsp?tema=149&todos=no (consultado 19/07/2019).

²⁴ Sin lugar a dudas, el punto de inflexión en el apoyo social y político a las víctimas del terrorismo en España se produjo como respuesta al asesinato por ETA del concejal del Partido Popular en Ermua Miguel Angel Blanco Garrido, ocurrido el 12 de julio de 1997.

- Bloom, M. (2017). "Constructing Expertise: Terrorist Recruitment and "Talent Spotting" in the PIRA, Al Qaeda, and ISIS". *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, nº 7; pp. 603-623.
- Bruni, L. (1987). *ETA: Historia política de una lucha armada*. Edit. Txalaparta.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Edit. CEURA; Madrid; pp. 198-255.
- Calduch, R. (2007). "Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista". *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2006*. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao. pp. 22-80. Acceso web: <https://www.ehu.es/documents/10067636/10749758/2006-Rafael-Calduch-Cervera.pdf/1c84407f-c9e7-6837-d69b-3fadaa67556b> (consultado 19/07/2019).
- Chatfield, A. T., Reddick, C. G. & Brajawidagda, U. (2015). "Tweeting propaganda, radicalization and recruitment: Islamic state supporters multi-sided twitter networks". Zhang, J.; Kim, Y. (Eds.). *Proceedings of the 16th Annual International Conference on Digital Government Research: Digital Government and Wicked Problems: Climate Change, Urbanization, and Inequality*. New York; pp. 239-249. Acceso web: <http://ro.uow.edu.au/eispapers/5029> (consultado 19/07/2019).
- Central Intelligence Agency (1987). *National Strategy and Low Intensity Conflict. Statement for the Senate Armed Services Committee 28 January 1987 by Paul F. Gorman General, US Army (Retired)*.
- Clutterbuck, R. (1977). *Guerrillas and Terrorists*. Edit. Faber and Faber. Londres (traducción de Sergio Lugo Rendón. *Guerrilleros y terroristas*. México, 1981. Edit. Fondo de Cultura Económica).
- Congreso de los Diputados (2005). "Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de junio de 2005, resultante del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004 y de los votos particulares incorporados al mismo." *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie D General, nº 242 del 14 de Julio de 2005. Acceso web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_242.PDF (consultado 19/07/2019).
- Connor, J. and Flynn, C. R. (2015). *Report: Lone Wolf Terrorism, Georgetown University Security Studies Program: National Security Critical Issue Task Force 9*. Acceso web: <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/wp-content/uploads/2015/08/NCITF-Final-Paper.pdf> (consultado 19/07/2019).
- Consejo de la Unión Europea (2005). *Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo*; Bruselas. Acceso web: <http://register.consilium>.

europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2014469%202005%20REV%204
(consultado 19/07/2019).

Daly, S.A.; Gerwher, S. (2006). “al-Qaida. Terrorist selection and recruitment”. Kamien, D. *The McGraw-Hill homeland security handbook*. Edit. McGraw-Hill; p. 73-89. Acceso web: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reprints/2006/RAND_RP1214.pdf (consultado 19/07/2019).

Dixon, P. (2009). “Hearts and Minds? British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq”. *Journal of Strategic Studies*, vol. 32, nº 3; pp. 353-381.

English, R. (2003). *Armed Struggle: The history of the IRA*. Edit. Macmillan; London.

FATF (2015). *Emerging Terrorist Financing Risks*. Acceso web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf> (consultado 19/07/2019).

FATF/GAFI (2008). *Terrorist Financing*. Acceso web: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf> (consultado 19/07/2019).

Giacomuzzi, G. (1997). *ETA PM. El otro camino*. Edit. Txalaparta.

54

Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (2019). “Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional”. *Boletín Oficial del Estado*, nº 49. Acceso web: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf> (consultado 19/07/2019).

Grenier, Y. (1988). “Guérilla et terrorisme en Amérique Latine”. *Etudes Internationales*; vol. XIX, nº 4; pp. 613-627.

Kalyanaraman, S. (2003). “Conceptualisations of Guerrilla Warfare”. *Strategic Analysis*, vol. 27, nº 2; pp. 172-184.

Kilberg, J. (2012). “A Basic Model Explaining Terrorist Group Organizational Structure”. *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 35, nº 11; pp. 810-830.

Klausen, J. (2015). “Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”. *Conflict and Terrorism*; vol. 38, nº 1; pp. 1-22.

Krebs, V. E. (2001). “Mapping Networks of Terrorist Cells”. *Connections*, vol. 24, nº 3 (2001); pp. 43-52. Acceso web: https://assets.noviams.com/novi-file-uploads/insna/Connections_Archive/2001__Volume_24__Issue_3.pdf (consultado 19/07/2019).

- Kuznar, L. A. (2007). "Rationality Wars and the War on Terror: Explaining Terrorism and Social Unrest". *American Anthropologist, New Series*, Vol. 109, No. 2; pp. 318-329.
- Laqueur, W. (1975). "The Origins of Guerrilla Doctrine". *Journal of Contemporary History*, vol. 10, n° 3; pp. 341-382.
- Laqueur, W. (2017). *Guerrilla Warfare. A Historical & Critical Study*. Edit. Taylor and Francis, 3ª ed. New York, 2017.
- Lindberg, M. (2010). "Factors Contributing to the Strength and Resilience of Terrorist Groups". *GEES Analisis* n° 7781; pp. 1-11. Acceso web: http://gees.org/contents/uploads/docs/09052010074030_Analisis-07781i.pdf (consultado 19/07/2019).
- Magaz, R. (edit.) (2011). *Crimen Organizado Transnacional y Seguridad*. Edit. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Universidad Nacional de Educación A Distancia; Madrid, 2011. Acceso web: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2011/01/CRIMEN-ORGANIZADO.pdf> (consultado 19/07/2019).
- Merari, A. (1993). "Terrorism as a strategy of insurgency". *Terrorism and Political Violence*, vol. 5, n° 4; pp. 213-251.
- Merlos, A. (2006). *al Qaeda. Raíces y metas del terror global*. Edit. Biblioteca Nueva; Madrid.
- Moghadam, A. (2015). "The Interplay between terrorism, insurgency and civil war in the Middle East". *Análisis del Real Instituto Elcano*, 4/2015. Acceso web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari4-2015-moghadam-interplay-between-terrorism-insurgency-and-civil-war-middle-east (consulta 19/07/2019).
- Naciones Unidas. Asamblea General (2006). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de Septiembre de 2006. Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. A/RES/60/288 Acceso web: <https://undocs.org/es/A/RES/60/288> (consultado 19/07/2019).
- Ressler, S. (2006). "Social Network Analysis as an Approach to Combat Terrorism: Past, Present, and Future Research". *Homeland Security Affairs* 2, pp. 1-10. Acceso web: https://fas-web.sunderland.ac.uk/~cs0her/CIS302%20Lectures/content/PBL3/terrorism_SNA.pdf (consultado 19/07/2019).
- Secretary of State for the Home Department. United Kingdom Government (2011). *Ending Gang and Youth Violence: A Cross-Government Report*, Acceso

web: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97861/gang-violence-summary.pdf (consultado 19/07/2019).

Shapiro, J.N.; Siegel, D.A. (2012). "Moral Hazard, Discipline and the Management of Terrorist Organizations". *World Politics* 64, nº 1, pp. 39-78.

Smyrl, M. (2007). "European anti-terrorism policy: a trans-atlantic perspective". *Politique Européenne*; vol. 23; pp. 115-132. Acceso web: <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-3-page-115.htm> (consultado 19/07/2019).

Styszynski, M. (2014). "ISIS and Al Qaeda: Expanding the Jihadist Discourse". *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 6, No. 8, pp. 9-14. Acceso web: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26351276> (consultado 19/07/2019).

U.S. Government. White House (2018). *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*. Washington. Acceso web: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf> (consultado 19/07/2019).

56

United States of America (2003). *National Strategy for Combating Terrorism*. Acceso web: <https://fas.org/irp/threat/ctstrategy.pdf> (consultado 19/07/2019).

Viera, J. D. (1988). "Terrorism at the BBC: The IRA on British Television". *Journal of Film and Video*; vol. 40, nº 4; pp. 28-36.

Zawodny, J. K. (1978). "Internal organizational problems and the sources of tensions of terrorist movements as catalysts of violence". *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 1, nº 3-4; pp. 277-285.

Zúñiga, L. (2016). "El concepto de criminalidad organizada transnacional". *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 12, nº 86 (Enero-junio); pp. 62-114.