



¿Coinciden el Gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?

Fernando Reinares *

Tema: Se analizan las medidas contra el terrorismo internacional, la adaptación de las estructuras nacionales de seguridad interior y las percepciones de la opinión pública española.

Resumen: El Gobierno español ha desarrollado durante los últimos dos años una serie de iniciativas para adaptar las estructuras españolas de seguridad interior a la amenaza que supone el actual terrorismo internacional. Entre las principales líneas de actuación se encuentran la de incrementar las capacidades de información e inteligencia policial, reforzar la coordinación entre agencias estatales de seguridad, establecer planes especiales de prevención y protección y potenciar la cooperación con otros países asimismo afectados por el terrorismo yihadista. Estas decisiones, tomadas en el ámbito del Ministerio del Interior, se corresponden con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes en la lucha contra el terrorismo internacional. El consenso existente entre los ciudadanos a este respecto sugiere que hay condiciones especialmente favorables para perfeccionar estas medidas y que resulta anómala la ausencia de un consenso político explícito sobre esta cuestión entre los dos grandes partidos políticos españoles.

Análisis: Desde el inicio de la actual legislatura, tras los atentados del 11 de marzo en Madrid y el episodio suicida del 3 de abril en Leganés, se ha llevado a cabo una progresiva adaptación de las estructuras españolas de seguridad interior a los desafíos que plantea el actual terrorismo global. Hasta entonces, nuestro país disponía de un sistema antiterrorista muy desarrollado y altamente eficaz en la lucha contra terrorismos de índole etnonacionalista o sociorrevolucionaria, cuyos atentados se circunscribían al territorio nacional aunque las organizaciones terroristas que los practicaran cruzasen fronteras en busca de refugio, aprovisionamiento o propaganda. Ahora bien, se trataba de un conjunto de instrumentos y agencias mal dotadas –tanto en términos de medios humanos y materiales como de conocimiento especializado– para prevenir y contener un terrorismo yihadista que se desenvuelve en suelo español pero que forma parte de un complejo entramado de dimensiones mundiales. Es un fenómeno cuyos orígenes en esa demarcación jurisdiccional se remontan a la década de los noventa, aun cuando hasta la masacre ocurrida en los denominados “trenes de la muerte” fue infraestimado como amenaza tanto por las elites políticas como por la sociedad.

En la actualidad, por el contrario, al menos siete de cada diez españoles entienden que el terrorismo internacional constituye una amenaza para España. Cinco de cada diez

* Investigador Principal de Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano, y Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos

incluso lo consideran la mayor amenaza terrorista que afrontamos colectivamente en estos momentos. Así puede inducirse de los resultados obtenidos en junio de 2006 por el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) en su duodécima oleada.¹ Esta percepción, tan ampliamente generalizada hoy entre la opinión pública española, se encuentra en consonancia con el hecho de que, desde que hace poco más de dos años cambiara el partido en el Gobierno, la lucha contra el terrorismo yihadista haya figurado como prioridad en la agenda de la institución central en materia de política antiterrorista, es decir, del Ministerio del Interior –siendo su titular José Antonio Alonso y con Antonio Camacho al frente de la Secretaría de Estado de Seguridad–. Más concretamente, dicha percepción está en consonancia con una serie de medidas adoptadas para acomodar las estructuras de seguridad interior ante los retos inherentes a un terrorismo internacional cuyas orientaciones ideológicas, articulación organizativa, composición sociológica, conexiones transnacionales, estrategias de movilización y modalidades operativas lo distinguen en buena medida de otras expresiones de esa violencia. ¿Cuáles son esas medidas? ¿Qué importancia les atribuye la opinión pública? ¿Coinciden las decisiones gubernamentales y el parecer de los ciudadanos españoles?

Incrementar capacidades de inteligencia

La experiencia acumulada en la lucha contra otros terrorismos no necesariamente se transfiere con inmediatez ni facilidad a la lucha contra el actual terrorismo islamista, aunque dicha experiencia proporciona lecciones de insoslayable atención a la hora de bordar reformas en los instrumentos y las agencias estatales de seguridad disponibles – en el marco de un Estado de Derecho– para afrontar las distintas facetas de tan seria criminalidad. Sabemos, por ejemplo, que prevenir y reducir una amenaza terrorista, en cualquiera de sus expresiones, implica disponer de información sobre la misma bien recogida, mejor analizada y convertida en inteligencia de calidad convenientemente diseminada. No es de extrañar, por tanto, que la adaptación de las estructuras de seguridad interior frente al terrorismo internacional haya tenido como uno de sus principales propósitos precisamente el de potenciar las capacidades de inteligencia, en este caso de inteligencia policial. De aquí que apenas iniciada la presente legislatura se tomara la decisión de potenciar los servicios centrales de información e inteligencia policial tanto en el seno de la Policía como de la Guardia Civil, con nuevas secciones especializadas en asuntos particularmente relacionados con procedimientos y modalidades operativas propios del terrorismo yihadista.

De aquí también que no sólo se optara por incrementar el número de efectivos destinados en los respectivos servicios de lucha contra el terrorismo internacional, sino que las autoridades del Ministerio del Interior decidieran en la práctica multiplicarlo en el año 2004, con 300 nuevos policías y guardias civiles que sumar al centenar aproximado que desempañaba sus funciones en las unidades de información exterior cuando ocurrieron los atentados del 11 de marzo. En 2005 se añadieron otros 300 más, monto similar al que se pretende incorporar este mismo año, para cumplir con el objetivo inicialmente marcado de que para el final de la legislatura sean cerca de 1.000 los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dedicados a combatir el terrorismo yihadista, cubriendo así las necesidades estimadas. Los nuevos efectivos se complementarán, además, con el equipamiento necesario, con programas de formación y con la contratación de unos 40 traductores de lengua árabe. Pues bien, el aludido Barómetro del Real Instituto Elcano evidencia en este sentido que un 84% de los entrevistados considera importante “multiplicar el número de policías y guardias civiles” como medida para luchar contra el terrorismo internacional y hasta un 61% cree incluso que es muy importante, estando así en consonancia estas valoraciones con la decisión gubernamental tomada al respecto.

¹ Los resultados de la duodécima oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), de junio de 2006, se encuentran accesibles en www.realinstitutoelcano.org/barometro.asp

Desarrollos de coordinación antiterrorista

Otra de las líneas de actuación preferente en la adaptación de las estructuras de seguridad interior a los retos planteados por el terrorismo islamista ha consistido en reforzar la coordinación entre agencias estatales de seguridad. A la creación en mayo de 2004 de una instancia del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, presidido por el secretario de Estado de Seguridad, siguió poco después la del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, cuyo funcionamiento efectivo se inició en el verano de ese mismo año. Esta entidad, en la que trabajan conjuntamente especialistas de la Policía y la Guardia Civil, junto a analistas del Centro Nacional de Inteligencia –dependiente como es sabido del Ministerio de Defensa–, constituye un avance muy significativo en el análisis integrado de inteligencia y en la coordinación antiterrorista. Preguntados los entrevistados en el BRIE del pasado mes de junio sobre la valoración que les merece, como medida contra el terrorismo internacional, la de “obligar a que guardias civiles y policías nacionales actúen de forma coordinada”, nada menos que el 97% la consideran importante y hasta un 88% muy importante. Es la iniciativa gubernamental en esta materia que, incluso formulada en el cuestionario con claro énfasis imperativo, recaba mayor apoyo por parte de los ciudadanos españoles.

Estrechamente relacionada con los desarrollos en el expediente de la coordinación antiterrorista se encuentra una decisión cuyo fundamento está tanto en el mismo principio general del interés público que subyace a las decisiones encaminadas a reforzar aquella coordinación como en el específico que apela a la disponibilidad de la información entre agencias estatales de seguridad. Se trata de la puesta en práctica de este principio de disponibilidad de la información que sea de interés para la seguridad pública en general y relevante para la lucha contra el terrorismo en concreto, mediante una nueva gestión de las bases de datos policiales que asegure un acceso rápido, conjunto y compartido para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Algo que desde 2005 es ya una realidad en el caso de bases de datos como las del documento nacional de identidad, armas y explosivos, partes de viajeros y sistemas de identificación de huellas digitales, por ejemplo. Pues bien, hasta el 94% de los entrevistados en el último BRIE considera importante, como medida de lucha contra el terrorismo internacional, no ya esa posibilidad de acceso conjunto y compartido sino, más aún, “unificar las bases de datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. Para el 81% de los entrevistados en ese sondeo de opinión pública es, además, una medida muy importante.

Planes de prevención y protección

Evitar la comisión de atentados o responder a posibles incidentes terroristas en cualquier parte del territorio español requiere de dispositivos específicos en la medida en que los actos de terrorismo yihadista perpetrados en sociedades occidentales suelen resultar muy letales y suscitar considerable impacto social. Es en este sentido que el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado aprobó en marzo de 2005 el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, que contiene normas para movilizar con carácter extraordinario una ingente cantidad de recursos policiales –e incluso militares siempre que sea a petición del Ministro del Interior y para labores de apoyo a los cuerpos policiales– según el nivel estimado de amenaza, que puede variar según épocas del año o cambiantes circunstancias nacionales e internacionales. A este respecto, el ya reiterado BRIE del pasado mes de junio registra que un 87% de los entrevistados considera importantes y hasta el 61% incluso muy importantes los “planes especiales de prevención en fechas o acontecimientos especiales” como medida de lucha contra el terrorismo internacional.

Pero, en atención a lo que probablemente se considera como una verosímil evolución del actual terrorismo global, en concreto una deriva hacia la comisión de atentados que conlleven el empleo de componentes químicos, bacteriológicos, radiológicos o incluso nucleares, las autoridades del Ministerio del Interior decidieron también establecer un plan específico para prevenir eventuales incidentes con este tipo de elementos no

convencionales y preparar respuestas acomodadas a la naturaleza de los mismos. Se trata de un plan cuya implementación fue encomendada a la Guardia Civil. De acuerdo con los resultados del reciente BRIE, serían un 72% los ciudadanos españoles para quienes constituye una importante medida de lucha contra el terrorismo internacional la de disponer de “planes ante atentados terroristas con armas nucleares, radiológicas, bacteriológicas o químicas”, al tiempo que es considerada como muy importante para el 57%. El hecho de que la importancia de estos últimos planes concite un acuerdo que se sitúa quince puntos porcentuales por debajo del recabado para los planes especiales de prevención y protección antiterrorista relacionados con fechas o acontecimientos especiales quizá se deba a que una porción de la opinión pública española resta cierta credibilidad al uso de elementos no convencionales o armas de destrucción masiva por parte de los actores del terrorismo yihadista.

Financiación, prisiones, musulmanes

Para el 91% de los entrevistados en ese mismo sondeo de opinión pública, es importante, como medida de lucha contra el terrorismo internacional, la de “incrementar el control de entidades financieras para impedir la financiación del terrorismo” y para un 78% se trata, de hecho, de una medida muy importante. Estos datos denotan un amplio respaldo de los ciudadanos a iniciativas gubernamentales como la de implantar una vigilancia efectiva mediante el desarrollo reglamentario de la vigente ley sobre prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, que data de 2003. Un desarrollo que se combina con las labores de los servicios policiales de información especializados en análisis económico del terrorismo y la prestigiosa unidad española de inteligencia financiera. Menor grado de acuerdo entre los ciudadanos sobre su importancia parece suscitar, según los resultados que proporciona el BRIE realizado en junio de 2006, la medida de “impedir que los presos por terrorismo internacional permanezcan juntos en los mismos centros penitenciarios”, percibida como importante por el 74% de los entrevistados y como muy importante para el 57%. Estas valoraciones se corresponden con una medida adoptada en noviembre de 2004, por la que los reclusos relacionados con el terrorismo yihadista fueron distribuidos en algo más de 30 establecimientos penitenciarios. Pero bien podría indicar un posicionamiento de la opinión pública respecto a otras medidas organizativas y disciplinarias de control preventivo sobre esa categoría de internos en las prisiones españolas, algo más de 150 en la actualidad.

El conjunto de medidas contra el terrorismo internacional hasta aquí descritas no incluyen algunas otras muy relevantes, como las relacionadas con la actualización de normas administrativas y penales que acrecientan el control sobre el almacenamiento, manejo o consumo de explosivos, en tanto que sustancias susceptibles de ser utilizadas para actos terroristas.² Ahora bien, el éxito de las medidas gubernamentales adoptadas contra un terrorismo internacional perpetrado por actores individuales y colectivos que se definen a sí mismos como devotos del islam, depende en buena medida de las percepciones que hacia esos terroristas y hacia la acción contraterrorista existan en el seno de las comunidades musulmanas. Es especialmente en el seno de dichas comunidades donde, sobre todo desde posiciones de autoridad religiosa reconocida, se ha de deslegitimar y estigmatizar el terrorismo yihadista, inhibiendo procesos de radicalización violenta. No es difícil entender, a partir de esta idea, que “mantener un diálogo permanente con las comunidades musulmanas en España”, como de hecho se ha venido haciendo desde el Ministerio del Interior y, en particular, desde la Secretaría de Estado de Seguridad, le parezca a un 80% de los entrevistados en el reciente estudio de opinión pública realizado por el Real Instituto Elcano una medida importante de lucha contra el terrorismo internacional, e incluso que sea tenida por muy importante para el 57% de los mismos.

² Sobre las actitudes de la opinión pública hacia la introducción de otras medidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo internacional o la valoración del papel de algunas instituciones a ese respecto, véanse www.realinstitutoelcano.org/20051brie.asp y www.realinstitutoelcano.org/200604brie.asp

Una vez más, la acción del Gobierno en esta cuestión se corresponde con las valoraciones de los ciudadanos.

Cooperación internacional y europeización

Pero el actual terrorismo yihadista es un fenómeno ampliamente transnacionalizado y hasta global, por lo que el rendimiento de las iniciativas dedicadas tanto a incrementar las capacidades nacionales de información e inteligencia como a reforzar la coordinación entre agencias estatales de seguridad, entre otras medidas, sería muy limitado en ausencia de cooperación internacional –bilateral pero también multilateral–. No en vano, el reforzamiento de esta cooperación internacional fue definido como una prioridad por las autoridades competentes en materia de seguridad interior desde que tomaron posesión de sus cargos, estableciendo áreas y países de actuación estratégica preferente y, en primer lugar, los países de nuestro inmediato entorno europeo y la propia Unión Europea. España, a través del Ministerio del Interior, ha continuado con su participación activa en ámbitos de cooperación reforzada que se enmarcan en la construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Y, por supuesto, en el marco del Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior de la Unión Europea. Algunas decisiones tomadas en el ámbito nacional durante los últimos dos años han sido trasladadas luego a estos ámbitos intergubernamentales, de donde proceden a su vez decisiones colectivas cuya obligada trasposición al ordenamiento español implica una notable europeización de la política antiterrorista española en general y de los programas elaborados para combatir el terrorismo internacional en particular.

En segundo lugar, el reforzamiento de la cooperación policial antiterrorista durante la primera mitad de la legislatura ha definido también como ámbito preferente al Magreb y especialmente a Marruecos, de donde proceden tres cuartas partes de los inmigrantes musulmanes en España y aproximadamente cuatro de cada diez individuos que han ingresado en prisiones de nuestro país por delitos relacionados con el terrorismo yihadista,³ sin olvidar a otros países del mundo islámico, algo obvio al colaborar bilateralmente en asuntos referidos a un terrorismo de orientación islamista con extensas conexiones transnacionales. En tercer lugar, la cooperación contra el terrorismo internacional ha privilegiado los intercambios con EEUU. Pues bien, mientras que la cooperación en la Unión Europea resulta importante por el 97% de los entrevistados en el más reciente BRIE y muy importante por el 91%, estas cifras descienden al 81% y 64%, respectivamente, para Marruecos, al 79% y 64% para los países del mundo islámico en conjunto, y al 79% y 61% para EEUU. En el caso del vecino país norteafricano y otros del mundo islámico puede que ello se deba a una valoración negativa del islam y de los regímenes del mundo islámico en parte de la opinión pública, mientras que respecto a EEUU pueden dejarse sentir tanto el desagrado que entre los ciudadanos españoles suscita la guerra al terror emprendida por sus gobernantes como un cierto antiamericanismo latente.

Conclusiones: El conjunto de las actuaciones gubernamentales desarrolladas durante los dos primeros años de la legislatura actualmente en curso para adaptar las estructuras españolas de seguridad interior a los riesgos y amenazas inherentes al terrorismo internacional se corresponde con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes al respecto. Tanto en relación al incremento de las capacidades de inteligencia como de coordinación antiterrorista o de cooperación internacional, al igual que sobre planes específicos de prevención y protección u otras iniciativas contempladas en este análisis, las decisiones tomadas por el Ministerio del Interior como consecuencia de los atentados del 11 de marzo están en sintonía con una

³ Un estudio preliminar con datos al respecto es el de Fernando Reinares, "Hacia una caracterización social del terrorismo yihadista en España: implicaciones en seguridad interior y acción exterior", disponible en www.realinstitutoelcano.org/analisis/929.asp

serie de medidas de enunciado genérico cuya importancia concita un extraordinario acuerdo entre los ciudadanos. La amplitud de estas actitudes sociales favorables a la acción del Gobierno en materia de lucha contra el terrorismo yihadista sugiere dos recomendaciones. En primer lugar, las autoridades competentes en materia de seguridad interior disponen de un amplio margen de apoyo popular para avanzar y perfeccionar las medidas adoptadas, en especial por lo que se refiere a la coordinación entre agencias estatales de seguridad, la unificación de bases de datos policiales, el control de la financiación del terrorismo y la cooperación europea. En segundo lugar, la extensión del acuerdo entre los ciudadanos acerca de qué medidas de lucha contra el terrorismo internacional son importantes debería proporcionar fundamentos adicionales para un consenso político explícito y estable sobre tan importante cuestión entre los dos grandes partidos políticos españoles.

Fernando Reinares

Investigador Principal de Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano, y Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos

Anexos

Anexo I. ¿Cuál le parece que es una amenaza mayor para España?

	%
El terrorismo internacional	51,2
ETA	26,5
Los dos	20,4
Ninguno	1,1
NS/NC	0,8

Total muestra: 1.208.

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), duodécima oleada (junio de 2006).

Anexo II. Voy a leerle una serie de medidas de lucha contra el terrorismo internacional en España. Dígame si le parecen mucho, algo, poco o nada importantes... (%)

Medidas	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS/NC
Multiplicar el número de policías y guardias civiles	61.1	22.9	11.4	4.3	0.3
Obligar a que guardias civiles y policías nacionales actúen de forma coordinada	87.5	9.5	1.7	1.0	0.3
Unificar las bases de datos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado	81.0	12.7	4.1	1.2	0.9
Incrementar el control de entidades financieras para impedir la financiación del terrorismo	78.1	12.5	5.6	3.1	0.7
Planes especiales de prevención en fechas o acontecimientos especiales	60.6	26.2	9.3	2.9	1.1
Planes ante ataques terroristas con armas nucleares, radiológicas, bacteriológicas o químicas	57.1	14.7	10.8	16.6	0.8
Impedir que los presos por terrorismo internacional permanezcan juntos en los mismos centros penitenciarios	57.3	17.0	13.2	10.6	1.9
Mantener un diálogo permanente con las comunidades musulmanas en España	57.4	22.6	11.7	7.7	0.7

Total muestra: 1.208.

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), duodécima oleada (junio de 2006).

Anexo III. Voy a leerle una serie de países con los que España podría cooperar en la lucha contra el terrorismo. Dígame si considera dicha cooperación mucho, algo, poco o nada importante... (%)

Países	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS/NC
EEUU	60.7	18.5	10.8	9.4	0.6
Unión Europea	90.6	6.5	1.7	1.2	0.2
Países del mundo islámico	63.7	15.6	10.8	9.3	0.7
Marruecos	63.7	17.0	10.3	8.5	0.4

Total muestra: 1.208.

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), duodécima oleada (junio de 2006).