



Delfín Ortega-Sánchez  
Sergio Pérez Castaños (coords.)

# El terrorismo y su dimensión educativa en el siglo XXI

Nuevos tiempos  
para viejos fantasmas



# El terrorismo y su dimensión educativa en el siglo XXI

Nuevos tiempos para viejos fantasmas



Delfín Ortega Sánchez,  
Sergio Pérez Castaños  
(eds.)

# El terrorismo y su dimensión educativa en el siglo XXI

Nuevos tiempos para viejos fantasmas

Octaedro 

Colección Horizontes-Universidad

Título: *El terrorismo y su dimensión educativa en el siglo XXI. Nuevos tiempos para viejos fantasmas*

---

La publicación de esta obra ha sido financiada por:



Primera edición: diciembre de 2024

© Delfín Ortega Sánchez, Sergio Pérez Castaños (eds.)

© De esta edición:  
Ediciones OCTAEDRO, S.L.  
C/ Bailén, 5 – 08010 Barcelona  
Tel.: 93 246 40 02  
octaedro@octaedro.com  
[www.octaedro.com](http://www.octaedro.com)

Esta publicación está sujeta a la Licencia Internacional Pública de Atribución/Reconocimiento-NoComercial 4.0 de Creative Commons. Puede consultar las condiciones de esta licencia si accede a: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

ISBN 978-84-1079-024-7

Diseño y producción: Octaedro Editorial

Publicación en acceso abierto - *Open Access*

# Sumario

Presentación . . . . .	9
DELFIN ORTEGA SÁNCHEZ, SERGIO PÉREZ CASTAÑOS	
1. Contexto del terrorismo en España: de la transición a nuestros días . . . . .	13
F. RAMÓN VILLAPLANA JIMÉNEZ	
2. El terrorismo de ETA . . . . .	33
FRANCISCO J. LLERA RAMO, JOSÉ M. LEÓN-RANERO	
3. El terrorismo yihadista: el papel del salafismo en los atentados de Madrid y Barcelona . . . . .	61
PEDRO BOFILL ABEILHÉ, MARÍA JOSÉ VICENTE VICENTE	
4. Cómo cambió el 11 de septiembre a Estados Unidos. . . . .	89
SONSOLES DIESTE MUÑOZ, JUAN TOVAR RUIZ	
5. El terrorismo yihadista y la política exterior europea hacia el mundo árabe-musulmán . . . . .	105
ÁLVARO DE ARGÜELLES LUGO	
6. Las víctimas del terrorismo: los héroes de la democracia . . . . .	135
DR. IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ, PAULA AYLLÓN MERINO	
7. La importancia de la seguridad en los medios de comunicación: un acercamiento teórico desde la Escuela de Copenhague . . . . .	149
JOSÉ MANUEL MORENO MERCADO	
8. Enseñar el terrorismo. . . . .	171
CÉSAR BARBA-ALONSO, DELFIN ORTEGA-SÁNCHEZ	



# Presentación

La violencia política, en su expresión terrorista, ha sido una constante en España. Desde los primeros atentados de ETA y otras organizaciones durante los últimos años del franquismo y la transición, hasta la desactivación de esta organización en 2011, el terrorismo ha evolucionado en sus métodos y objetivos.

Este volumen monográfico ofrece un exhaustivo recorrido sobre el fenómeno del terrorismo en España, un tema que no solo marca la historia reciente del país, sino que también repercute en la memoria colectiva, la política y la seguridad nacional e internacional. Para ello, nos adentra en un análisis de las diferentes organizaciones terroristas y sus motivaciones, explorando cómo los factores políticos, sociales y económicos han moldeado las ideologías y acciones de grupos como ETA, Terra Lliure, los GRAPO, el Batallón Vasco Español y los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), junto con los impactos más recientes del terrorismo yihadista.

El libro se organiza en ocho capítulos que permiten comprender, de manera integral, cada etapa de este fenómeno en España, y su necesario tratamiento educativo. Se examina el contexto en el que surgieron los movimientos violentos, sus estrategias de actuación, y la respuesta de las instituciones y la sociedad. El terrorismo en España, particularmente el de ETA, evolucionó hasta formar una compleja red que incluía ataques armados y otras formas de violencia de baja intensidad, como la *kale borroka* (lucha callejera), que tuvo gran repercusión en la vida cotidiana de comunidades enteras en el País Vasco y Navarra. A partir del año 2000, la irrupción del terrorismo yihadista introduce una ame-

naza global que se manifiesta trágicamente en España el 11 de marzo de 2004, con los atentados en los trenes de Madrid, y posteriormente con los atentados en Cataluña en 2017, reflejando la capacidad de adaptación del terrorismo a las nuevas tecnologías y su orientación hacia un impacto masivo e indiscriminado en la población civil.

Un aspecto central de este volumen monográfico es la exploración de las respuestas políticas, legales y sociales que se han desarrollado para hacer frente al terrorismo. Desde las políticas de prevención, persecución y desmantelamiento de células terroristas hasta los esfuerzos de negociación y los pactos antiterroristas, la obra destaca la evolución de la estrategia del Estado y de los diferentes gobiernos para mitigar el impacto del terrorismo en el país. El análisis aborda el papel de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, como el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, así como de los cuerpos autonómicos, que han sido clave en la lucha contraterrorista. La creación de unidades especializadas y la cooperación internacional, en particular con Francia, han sido vitales para combatir el terrorismo en sus múltiples formas y facetas.

Este volumen también brinda un espacio a la resiliencia y la movilización de la sociedad civil, que ha desempeñado un papel fundamental en el rechazo al terrorismo, especialmente visible tras el asesinato de figuras como Miguel Ángel Blanco y los atentados del 11M. Estos eventos marcaron un punto de inflexión y generaron movimientos sociales, como el Espíritu de Ermua y plataformas como Basta Ya, que promovieron la condena unánime a la violencia y el apoyo a las víctimas. La presión ciudadana ha sido crucial para impulsar políticas públicas orientadas a la memoria y a la reparación de las víctimas, como la Ley 32/1999 y la Ley 29/2011, que buscan amparar y reconocer los derechos de quienes han sufrido el terrorismo en primera persona. El texto también analiza los efectos del terrorismo en la sociedad española desde una perspectiva más amplia, y muestra cómo ha influido en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la concienciación de la ciudadanía sobre la importancia de la unidad frente a la violencia, considerando la necesidad de la educación para una cultura democrática.

Además, el monográfico invita a una reflexión profunda sobre el concepto de víctima y el papel de las asociaciones de vícti-

mas en la lucha por la justicia y el reconocimiento. A través de sus demandas, las víctimas han contribuido a moldear la percepción pública y política del terrorismo, ofreciendo una narrativa de resiliencia frente al dolor y de exigencia de justicia en un contexto en el que los atentados terroristas han dejado miles de víctimas mortales, heridos y personas afectadas indirectamente. Las asociaciones, como la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT), el Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE) y la Asociación 11M Afectados del Terrorismo, han sido voces esenciales para mantener viva la memoria y demandar políticas de reparación y solidaridad.

La memoria de las víctimas del terrorismo constituye un pilar de dignidad y justicia en una sociedad democrática. Recordar a las personas que han sufrido la violencia terrorista no solo honra sus vidas y su dolor, sino que también refuerza el compromiso ético de una sociedad que reconoce y rechaza la legitimación de la violencia como medio para alcanzar fines políticos. Las asociaciones de víctimas han luchado con firmeza para conseguir un reconocimiento y una reparación adecuados, defendiendo que la sociedad no puede quedarse indiferente ante el dolor ajeno y que la reparación es un derecho fundamental. Mantener viva esta memoria ayuda a que la sociedad comprenda las consecuencias profundas de la violencia y se comprometa a evitar que estas tragedias se repitan. La memoria de las víctimas también aporta un marco de valores compartidos, una advertencia histórica sobre los riesgos de la deshumanización y una vía para aprender sobre la importancia del respeto y la tolerancia en la vida social.

Transmitir esta memoria en las aulas es esencial para el desarrollo de una ciudadanía consciente y responsable. La educación sobre la memoria democrática permite a las nuevas generaciones entender los procesos históricos y sociales que llevaron al uso de la violencia y a valorar los logros que la sociedad ha alcanzado en términos de paz y democracia. Las aulas son espacios privilegiados donde no solo se puede enseñar la historia de los conflictos y el terrorismo, sino también los principios y valores que sustentan un sistema democrático. A través de la educación, se fomenta un espíritu crítico que ayuda a los jóvenes a cuestionar la justificación de la violencia y a valorar el diálogo, la justicia y la participación pacífica como las bases de una sociedad justa.

Este monográfico representa una herramienta valiosa tanto

para académicos como para el público general, pues proporciona una base documentada y reflexiva que permite comprender no solo la historia del terrorismo en España, sino también las lecciones que de ella se desprenden para la gestión y la prevención de futuras amenazas. La obra subraya que, aunque el terrorismo en España ha disminuido, los riesgos persisten y exigen una cooperación nacional e internacional constante. Esta labor divulgativa y analítica constituye, en última instancia, una invitación a mantener viva la memoria y a seguir construyendo una sociedad resiliente frente a cualquier tipo de violencia que busque socavar la paz y la convivencia democrática.

Analizar el terrorismo, preservar la memoria de sus víctimas y transmitir la memoria democrática en las aulas son prácticas esenciales para fortalecer la convivencia democrática y consolidar una sociedad consciente de los desafíos que la violencia política representa. La importancia de estudiar el terrorismo radica en la necesidad de comprender las motivaciones y mecanismos que han permitido a estos movimientos tomar forma, desde las circunstancias sociales y políticas hasta las tácticas y estructuras organizativas de los grupos terroristas. En un mundo globalizado, en el que las amenazas terroristas evolucionan y se adaptan a contextos tecnológicos y culturales cada vez más complejos, comprender sus causas y efectos permite que los Estados y la ciudadanía puedan responder de manera efectiva, preservando los derechos y las libertades fundamentales.

Incluir la memoria democrática en el sistema educativo también es una medida de prevención frente a posibles procesos de radicalización. Cuando el alumnado conoce las implicaciones del terrorismo y la importancia de los derechos humanos, están en disposición de identificar los discursos extremistas y comprender los mecanismos constructivos que conducen a la violencia. Además, enseñar la historia del terrorismo y sus consecuencias para las víctimas fomenta la empatía y el rechazo a cualquier forma de violencia o discriminación.

LOS EDITORES

# 1. Contexto del terrorismo en España: de la transición a nuestros días

F. RAMÓN VILLAPLANA JIMÉNEZ<sup>1</sup>

## Introducción: el terrorismo como forma de violencia política

La violencia política –lamentablemente– se ha demostrado como un elemento presente en todo tipo de sociedades, a menor o mayor escala. Esto es debido, en gran parte, a la gran amplitud del concepto, el cual engloba fenómenos de tan diversa intensidad que van desde el vandalismo urbano o las revueltas locales hasta fenómenos de gran impacto como los golpes de estado, los magnicidios, las guerrillas, las guerras civiles o el genocidio. Otros movimientos masivos de protesta política como son las insurrecciones y las revoluciones, asimismo, suelen implicar el uso o –cuanto menos– la amenaza del uso de la violencia, aunque se inicien como movilizaciones pacíficas o de resistencia. Todas estas formas de violencia tienen en común el uso intencional de la fuerza física y/o psicológica en la persecución de algún tipo de objetivo relacionado con el poder o el gobierno, independientemente de lo próxima o alejada de la realidad que esa meta se encuentre. Es por todo ello que el estudio de la violencia política se realiza con frecuencia desde una aproximación interdisciplinar que se nutre de la sociología, la psicología, la ciencia política o la criminología, además de la contextualización histórica (González Calleja, 2017).

La violencia política se vale del miedo y del desconcierto que genera para someter a crisis a los gobiernos así como para alterar

1. Universidad de Murcia y Universitat de València.

el estilo de vida cotidiano de la ciudadanía. Esto es especialmente característico del fenómeno terrorista, el cual se beneficia de extender el pánico entre la población mediante la arbitrariedad y la brutalidad de sus ataques (Papadopoulos, 2006). La propia amenaza de un atentado, con frecuencia, resulta más que suficiente para comenzar a desestabilizar los pilares de una sociedad. De acuerdo con Wilkinson (2006), se podrían identificar tres tipos de terrorismo según el objetivo principal que persiguen mediante sus acciones: nacionalista, ideológico y fanático o religioso; aunque estos movimientos suelen presentar más de una única faceta, como en el caso del autodenominado Estado Islámico (EI o ISIS, al que nos referiremos como DAESH). Además, geográficamente, el terrorismo podría ser doméstico, interestatal o internacional, según su origen y su ámbito de operación.

La definición del terrorismo no está exenta de dificultades, dado que el establecimiento de sus parámetros implica trazar una línea nítida entre víctimas y verdugos. Sin embargo, quienes justifican el recurso a la violencia con fines políticos o simpatizan con la causa de un grupo violento en cuestión siempre se negarán a identificarlo como terrorista, sino como un movimiento liberador o antisistema (Ruggiero, 2009). Debido a esto, la propia conceptualización y regulación normativa del fenómeno terrorista ha desatado importantes luchas de poder por imponer una determinada narrativa, tanto en el escenario internacional como en el interior de aquellos países que han experimentado el terrorismo doméstico. No obstante, la Asamblea General de la ONU aprobó en 2006 la *Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*, la cual identifica al mismo con actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia. Por su parte, la Unión Europea, debido a la disparidad de los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo que se producía entre los estados miembros, mediante la Directiva 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, finalmente estableció en 2017 un marco legal común para combatirlo, definiéndolo como «una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana».

En este capítulo se elabora una síntesis del fenómeno terrorista en España durante el periodo desde la transición a la democracia hasta nuestros días, de tal manera que cualquier lector pueda adquirir un conocimiento general de lo sucedido en nuestro país

durante las últimas cinco décadas. En el caso de España, el país habría experimentado todos los tipos de terrorismo anteriormente mencionados si, además del terrorismo «clásico» de armas y explosivos, consideramos los ciberataques (Sánchez Medero *et al.*, 2017) que habríamos sufrido desde países como Rusia como un tipo de terrorismo interestatal.

## El terrorismo y la sociedad española

Como señalábamos, España es un país que ha experimentado muy diversos tipos de terrorismo en su historia reciente, incluyendo el terrorismo separatista de ETA y de Terra Lliure, el terrorismo marxista revolucionario de los GRAPO, el terrorismo reaccionario de extrema derecha del Batallón Vasco Español (BVE), la Triple A y de los Grupos Armados Españoles (GAE), el terrorismo yihadista de la mano de Al Qaeda y de DAESH, así como el terrorismo de Estado mediante los GAL. Esta acumulación de experiencias, sin duda, ha dejado huella en la memoria colectiva de la población española y sigue teniendo efectos en las dinámicas políticas y sociales que se producen hoy en día, manteniéndose especialmente vívidos los recuerdos relativos al atentado de Hipercor en Barcelona, en 1987, a los asesinatos a sangre fría de Gregorio Ordóñez, en 1995, de Fernando Múgica, en 1996, y de Miguel Ángel Blanco, en 1997 –los tres en la provincia de Gipuzkoa–, al 11M en Madrid, en 2004, así como a los atentados de Barcelona y Cambrils, en 2017.

El terrorismo ha supuesto un castigo continuado a la población española, que pasó sin tregua de la represión institucionalizada del franquismo durante la dictadura (Álvarez, 2007) a la amenaza permanente del terrorismo ya en democracia. Teniendo en cuenta que ETA comenzó su actividad criminal durante los años sesenta del siglo pasado, mientras que los GRAPO y Terra Lliure lo hicieron durante el periodo de la transición (Fernández Soldevilla, 2021), no existió un paréntesis entre un tipo de violencia y la otra sino una convivencia y una retroalimentación entre ambas, especialmente entre ETA y el aparato de la dictadura. Aunque el terrorismo doméstico desapareció paulatinamente en España, tras dejar miles de víctimas –no solo mortales– en el camino, el terrorismo global ya se había introducido para enton-

ces en el país, sin pretensiones de cesar su actividad hasta la fecha. El hecho de que el protagonismo inicial de Al Qaeda fuese adquirido posteriormente por el DAESH (Reinares y García-Calvo, 2016) ayudó a extender una idea de que el terrorismo yihadista tiene una transcendencia más allá de una organización en concreto. Por supuesto, la sociedad española no es en absoluto una comunidad aislada, más bien todo lo contrario, y otros atentados yihadistas como el 11S en Estados Unidos, en 2001, y las masacres en Charlie Hebdo y la sala Bataclán en París, en enero y noviembre de 2015, entre otros, tuvieron asimismo un gran impacto emocional en la población de nuestro país. Tanto las experiencias sufridas dentro de nuestras fronteras como las presenciadas en países de nuestro entorno han contribuido a construir nuestro propio concepto de terrorismo como sociedad.

De acuerdo con datos de la Agencia por los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aproximadamente la mitad de los europeos se encontrarían preocupados todavía a día de hoy por presenciar un ataque terrorista (Villaplana y Megías, 2022: 261). En España, la preocupación por el terrorismo no solo ha sido un elemento frecuente en los registros de opinión pública como los del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), sino que las diferentes políticas antiterroristas aplicadas por los sucesivos gobiernos también han sido objeto de polémica y fuente de polarización política, aunque no siempre haya producido efectos en el comportamiento electoral de los españoles (Mata, 2020). Por su parte, los medios de comunicación españoles se han visto en la necesidad de aprender desde muy temprano a utilizar protocolos específicos para tratar la información relativa al terrorismo, buscando equilibrios entre la cobertura informativa rigurosa y la protección de la población frente a las estrategias del miedo y de la división de las organizaciones terroristas (Alsina, 1991).

Entre los actores políticos más importantes en relación al fenómeno terrorista en España se encuentran las personas directamente afectadas por el mismo: las víctimas supervivientes a los atentados y las familiares de los fallecidos. Todos ellos se han organizado para dar visibilidad al colectivo y para reivindicar medidas de reparación a los poderes públicos. Entre ellas destaca la mayoritaria Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT), fundada en 1981, junto con el Colectivo de Víctimas del Terrorismo (COVITE), creada en 1998, y la Asociación 11M Afectados del

Terrorismo, fundada en 2004. Hasta que estas asociaciones no se pusieron en marcha, las víctimas habían sufrido la irrelevancia política y social (Rodríguez Uribes, 2013). Pero, gracias a la presión ejercida por estas organizaciones, las políticas públicas comenzaron a orientarse progresivamente hacia su ayuda y protección, como se refleja en la aprobación de la Ley 32/1999 *de solidaridad con las víctimas del terrorismo* y la Ley 29/2011, *de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo* (Jiménez Ramos, 2019). No obstante, las asociaciones de víctimas han mostrado discrepancias y diferentes afinidades políticas, en ocasiones, en cuestiones como las investigaciones sobre el 11M, las negociaciones con ETA o las medidas de acercamiento de presos de ETA al País Vasco, dando lugar a situaciones complejas para los representantes gubernamentales e, incluso, generando confusión en la opinión pública española al ver que diferentes colectivos de víctimas defendían posturas contrapuestas.

La realidad es que, contabilizando tan solo las víctimas mortales, ETA asesinó a 829 personas, los GRAPO a 85, y el resto de organizaciones terroristas menores de carácter antisistema como Terra Lliure, MPAIAC, EGPGC, MIL y FRAP asesinaron, en conjunto, diez personas más, según datos de la Policía Nacional<sup>2</sup>. Al terrorismo reaccionario de BVE, Triple A y GAE, el Ministerio del Interior le atribuye más de 60 víctimas. Por su parte, el terrorismo yihadista sobrepasa a día de hoy las 200 víctimas, sumando las muertes perpetradas por Al Qaeda y por DAESH. Además, los GAL habrían asesinado a 27 personas, la mayoría de ellas miembros de ETA, pero también a algunas víctimas sin relación aparente con la banda armada (Ramírez, 2001). Las personas heridas directamente se cuentan por miles –alrededor de dos mil en el 11M por sí solo–, a lo que habría que añadir las secuelas psicológicas (García Vera y Sanz, 2010), tales como el estrés post-traumático (TEPT), depresión o ansiedad sufridos también por miles de testigos, familiares de víctimas y, muy especialmente, por el personal de protección, salvamento y atención sanitaria a las víctimas.

2. Policía Nacional. *Memorial Víctimas del Terrorismo*. Recuperado el 26/04/2024 de: [https://www.policia.es/\\_es/tupolicia\\_memorial\\_victimas.php](https://www.policia.es/_es/tupolicia_memorial_victimas.php)

## Evolución del terrorismo en España

### El terrorismo durante la transición, los gobiernos de González y de Aznar

Durante los años finales de la dictadura franquista, el terrorismo en España ya estaba protagonizado por *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), la cual perpetró su primer asesinato en 1968, dando fin al jefe en Guipúzcoa de la Brigada Político-Social del Cuerpo General de Policía, Melitón Manzananas, sobre quien pesaban múltiples acusaciones de tortura. No obstante, sería la «Operación Ogro» de la banda armada la que marcaría el crepúsculo de la dictadura. El 20 de diciembre de 1973, ETA hizo volar por los aires el coche en marcha del almirante Luis Carrero Blanco, designado pocos meses antes como Presidente del Gobierno por Francisco Franco, en sustitución del propio dictador, siendo el sucesor virtual del mismo para dar continuidad al franquismo después de Franco una vez este falleciese. Con ese magnicidio, el grupo terrorista logró «un enorme capital simbólico, que se tradujo en el respaldo de buena parte de la oposición antifranquista y en la adhesión entusiasta de un sector de la sociedad vasca («¡Voló, voló, Carrero voló!»)» (Fernández Soldevilla y García Varela, 2022: 80). De esta manera, el régimen se vio obligado a situar al frente del gobierno en la etapa final de Franco a una figura de autoridad mucho más débil y de un carácter moderadamente aperturista: el jurista Carlos Arias Navarro. Una vez muerto el dictador, el 20 de noviembre de 1975, y coronado Juan Carlos I como nuevo jefe de Estado dos días después, este no tardaría en sustituir a Arias Navarro por Adolfo Suárez para que liderase la transición a la democracia y convocase elecciones constituyentes el 15 de junio de 1977. Sin embargo, el atentado de Carrero Blanco también tuvo consecuencias en la propia ETA, que se dividió en dos organizaciones rivales: ETA militar y ETA político-militar. La segunda de ellas acabaría disolviéndose durante los años 80, dejando a ETA militar como la única ETA activa.

Como reacción a ETA, en junio de 1975 nació el Batallón Vasco Español (BVE), un grupo de extrema derecha afín al franquismo, cuya razón de ser era combatir a ETA con sus mismas prácticas: extorsión, secuestro y asesinato. A este grupo se le unió la Alianza Apostólica Anticomunista, también conocida como Tri-

ple A, a partir de 1977, y los Grupos Armados Españoles (GAE), desde 1979, siendo ambos de similar naturaleza al BVE. Para 1982, estos tres grupos habrían cesado su actividad.

En ese contexto también aparecieron los Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre (GRAPO). En 1975, meses antes de la muerte de Franco, esta organización de ideología comunista comenzó a atacar contra policías y guardias civiles (Avilés, 2010). Entre sus acciones más significativas se encuentran el asesinato de cuatro miembros de la Policía Armada en Madrid, el 1 de octubre de 1975 –como respuesta a los cinco últimos fusilamientos del franquismo contra tres miembros del FRAP y dos de ETA– y los secuestros del presidente del Consejo de Estado, Antonio María de Oriol y Urquijo, en 1976, y del Consejo Supremo de Justicia Militar, Emilio Villaescusa Quilis, en 1977. Asimismo, dos dirigentes de los GRAPO fueron condenados por el atentado con bomba cometido en la cafetería California 47 de la calle Goya de Madrid, en mayo de 1979, en el que murieron nueve personas y varias decenas resultaron heridas, aunque la banda terrorista nunca reconoció este atentado y lo atribuyó a sectores de la extrema derecha.

Por su parte, Terra Lliure fue fundada en 1978, siendo una organización con objetivos similares a los de ETA –para Cataluña– pero con una naturaleza sensiblemente menos violenta que la de la banda etarra, dado que la catalana no practicaba asesinatos sino que causaba, principalmente, daños materiales con sus atentados. Terra Lliure sí que secuestró y disparó en una pierna, en 1981, a Federico Jiménez Losantos –entonces profesor de instituto– como represalia por promover un manifiesto contra la «discriminación lingüística» del español frente al catalán en las aulas de Cataluña. Sin embargo, este acto terrorista, lejos de conseguir su objetivo, resultó contraproducente para el movimiento catalanista (Ucelay-Da Cal, 2018). Terra Lliure se disolvería, finalmente, diez años después, integrándose gran parte de sus miembros en el partido Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), tras renunciar estos explícitamente a la violencia como instrumento para lograr fines políticos.

Volviendo a ETA, el nuevo escenario democrático supuso una ventana de oportunidad para que las élites y las bases sociales de su entorno participasen de la vida política e institucional del Estado de las autonomías desde sus inicios. En 1977, un grupo de movimien-

tos de la izquierda *abertzale* vasca constituyó la Mesa de Alsasua con el fin de organizarse electoralmente y acordar las principales líneas programáticas comunes. Meses después, surgiría la coalición Herri Batasuna (HB) –«Unidad Popular» en euskera– (Fernández Soldevilla, 2010) que, desde entonces, obtendría representación hasta en seis legislaturas consecutivas en el Congreso de los Diputados (1979-2000), siete legislaturas en el Parlamento Vasco (1980-2005) y otras seis en el Parlamento de Navarra (1979-2003), también bajo la marca de Euskal Herritarrok (EH) –«Ciudadanos Vascos»–, además de en numerosos ayuntamientos de las dos regiones. Junto al terrorismo y la actividad de ETA tenía una tercera pata: la lucha callejera o *kale borroka*. Este fenómeno identificado como terrorismo de baja intensidad, guerrilla urbana así como vandalismo, estuvo protagonizado mayoritariamente por jóvenes afines a ETA (Ferret, 2014), que utilizaban dicha táctica como forma de rebelión contra el sistema y como muestra de apoyo a la independencia de Euskadi por cualquier medio. Algunos de ellos también demostraban, así, su disponibilidad para integrarse en la organización terrorista.

Los objetivos preferentes de ETA para sus crímenes eran, desde sus comienzos, policías, guardias civiles, militares y, también, representantes políticos. Con la vuelta de la democracia a España, la aprobación de la Ley de amnistía de 1977 y la puesta en marcha del autogobierno del País Vasco con el Estatuto Autonómico de Guernica, en 1979, la violencia del grupo terrorista ya no era ejercida contra las caras visibles de la dictadura sino contra los legítimos representantes de las instituciones democráticas y del Estado. Esto le valió a ETA una progresiva pérdida de apoyo social. En este sentido, cuando ETA perpetró, en junio de 1987, el brutal atentado con coche bomba de Hipercor en Barcelona, causando la muerte de 21 personas y otros 45 heridos, en su mayoría mujeres y niños que realizaban compras en el hipermercado, la lucha contra ETA dejó de ser únicamente un problema del Estado para convertirse en una prioridad de la sociedad democrática. Los etarras habían demostrado que podían matar de forma indiscriminada a la población civil, incluso en un territorio con aspiraciones de independencia al igual que el País Vasco como se trataba de Cataluña. Aunque ETA intentó justificar este atentado como accidente y culpabilizar al propio Hipercor y a las fuerzas policiales por no desalojar el edificio, lo cierto es que la organización criminal justificaba a menudo las muertes de me-

nores como daños colaterales de su lucha armada contra el Estado «opresor» (García Varela, 2022), algo *a priori* indeseado pero lo cual tampoco se esforzaban por evitar. Fue en diciembre de ese mismo año, 1987, cuando ETA atentó contra la casa cuartel de la Guardia Civil en Zaragoza, asesinando a 11 personas, siendo cinco de ellas hijas de guardias civiles, entre 3 y 14 años, junto a otro menor, de 17 años. Para entonces, ETA también asesinaba deliberadamente a jueces, periodistas, empresarios y otros civiles convertidos en objetivos mortales.

ETA siguió incesantemente causando víctimas en los años posteriores. No obstante, en 1997, España experimentaría su mayor movilización contra el terrorismo tras el secuestro y asesinato a sangre fría de Miguel Ángel Blanco, concejal del Partido Popular en Ermua, con solo 29 años, tan solo unos días después de que la Guardia Civil lograra liberar a José Antonio Ortega Lara, funcionario de prisiones que estuvo retenido en un zulo por ETA durante 532 días. En los dos años previos, ETA había asesinado también a Gregorio Ordóñez, a Fernando Múgica y a Francisco Tomás y Valiente, ex presidente del Tribunal Constitucional. Incluso, en 1995, ETA intentó asesinar al entonces líder de la oposición, José María Aznar, estallando un coche bomba y, poco después, al rey Juan Carlos I mediante un francotirador, que fue detenido antes de actuar. Sin embargo, la crueldad del asesinato del joven Blanco tras tres días de secuestro y siendo reclamada su vida como chantaje al gobierno de Aznar para conseguir el acercamiento de presos a las prisiones vascas, despertó un movimiento de repulsa contra la violencia ETA nunca visto hasta la fecha (Garza, 1998), con manifestaciones de manos pintadas de blanco por toda España y dando inicio al llamado «espíritu de Ermua». A pesar del creciente rechazo social a la actividad de ETA, el grupo terrorista continuó asesinando sin descanso hasta mediados de 1998, produciéndose un breve paréntesis a raíz del Pacto de Estella, rompiendo ETA la tregua a finales del año siguiente y volviendo a matar en enero del año 2000. En febrero de 2004, la banda terrorista anunció una tregua exclusivamente para Cataluña a raíz de la entrada de ERC en el gobierno catalán presidido por Pasqual Maragall.

## El 11M: un antes y un después del terrorismo en España

El jueves 11 de Marzo de 2004, entre las 7:36 y las 7:40 horas, siendo hora punta en día laboral, se produjeron explosiones en cuatro trenes de la red de trenes de cercanías de Madrid. Primero explotó un tren en la estación de Atocha, después otro camino a la estación de Chamartín, un tercero en la estación de El Pozo y un cuarto en la estación de Santa Eugenia. En unos pocos minutos se había producido el caos en todo Madrid, se trataba del mayor atentado en la historia de España, que alcanzaría las 192 víctimas mortales y más de mil ochocientos heridos. El momento del atentado tuvo una relevancia crucial, pues se produjo tres días antes de la celebración de elecciones generales. El gobierno de José María Aznar sostuvo desde un primer momento que la autoría del atentado correspondía indudablemente a ETA, sin embargo, las evidencias empezaron a apuntar a Al Qaeda, como se evidenciaría poco después. Los atentados eran, en gran medida, una represalia a España por su participación en la invasión de Iraq junto a Estados Unidos y Reino Unido (Reinares, 2024), algo que perjudicaba especialmente los intereses del Partido Popular, que había decidido entrar en ese conflicto a pesar de la opinión en contra de la mayoría de los españoles. Finalmente, el PSOE, liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, ganó las elecciones el domingo 14 de marzo, iniciándose una legislatura de gran polarización social sobre el propio atentado, sobre la legitimidad del nuevo gobierno y sobre la política antiterrorista (Alonso, 2007), con una relevante presencia de teorías de la conspiración sobre los hechos.

El 3 de abril la policía localizó a varios miembros del comando terrorista en Leganés, al sur de Madrid. Estos se atrincheraron en una vivienda y, tras un tiroteo, se suicidaron haciendo estallar parte del edificio cuando el Grupo Especial de Operaciones (GEO) de la Policía Nacional se disponía a asaltarlos. Debido a la explosión murió uno de los agentes, considerado la víctima 193, además de los terroristas (Martínez Solana y Manchón, 2022). Según Reinares (2024), el 11M podría haberse evitado, pero fallaron prácticamente todos los elementos importantes tales como la legislación, el sistema judicial, las fuerzas policiales, los servicios de inteligencia y la cooperación internacional. Los años pos-

teriores estuvieron marcados por numerosas detenciones de yihadistas operando en nuestro país.

El siguiente atentado con víctimas mortales en España vino de nuevo de la mano de ETA, la cual aparcó una furgoneta cargada de explosivos en el aparcamiento la terminal T4 del aeropuerto de Madrid-Barajas para hacerla estallar el 30 de diciembre de 2006, rompiendo así el «alto el fuego permanente» que la banda había declarado el mes de marzo de ese mismo año. Murieron dos ciudadanos ecuatorianos que se encontraban en el aparcamiento, produciéndose asimismo una veintena de heridos. Después, la organización terrorista seguiría asesinando a diversos objetivos hasta el año 2010 hasta que, el jueves 20 de octubre de 2011, anunció el cese de su actividad armada, un mes antes de las elecciones generales del 20 de noviembre. Finalmente, el 17 de marzo de 2017, ETA anunció su desarme definitivo y su disolución, ya durante el segundo gobierno de Mariano Rajoy.

La sociedad española no pudo celebrar durante mucho tiempo la desaparición de ETA, pues una célula de DAESH atentaría durante el verano del mismo año 2017 en las ramblas de Barcelona, utilizando el método del vehículo-ariete, practicado previamente por la organización terrorista en ciudades como Niza, Berlín, Estocolmo y Londres, tanto con camiones como con furgonetas y automóviles de gran tamaño (Alcázar y Villaplana, 2023). En este caso, el terrorista –un joven de 22 años de origen marroquí– atropelló a más de un centenar de personas en apenas un momento, matando a 16 de ellas. Esa misma noche, otros cinco terroristas fueron abatidos en un tiroteo en la localidad de Cambrils, habiendo atropellado a varias personas instantes antes, falleciendo una de ellas. Al igual que lo sucedido tras el 11M, los años siguientes estuvieron protagonizados por numerosas investigaciones policiales y detenciones de redes yihadistas así como de individuos identificados como «lobos solitarios».

## Respuestas políticas y policiales al terrorismo

### Los esfuerzos políticos

El terrorismo puso en aprietos a los gobiernos democráticos españoles desde el primer momento. El gobierno de Adolfo Suárez

se vio obligado a mostrar firmeza contra ETA, los GRAPO y Terra Lliure para evitar la sublevación de la parte más reaccionaria de las fuerzas armadas –como finalmente sucedería con el intento de golpe de Estado del 23F, en 1981– al tiempo que desarrollaba una doble transición: de la dictadura a la democracia, y de un Estado centralizado a uno de las autonomías. Fueron también los años del comienzo de la guerra sucia contra ETA protagonizada por el BVE, la Triple A y los GAE. Estos sentaron los precedentes para la puesta en marcha de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), financiados y dirigidos directamente desde el Ministerio de Interior del gobierno socialista de Felipe González, siendo un caso histórico de terrorismo de Estado en nuestro país (Ramírez, 2001). Estos estuvieron activos entre 1983 y 1987 y operaron especialmente en el País Vasco francés, conocido como «el santuario» de la banda, donde los etarras disfrutaban de la pasividad del gobierno galo respecto a los mismos. La investigación judicial de la actividad criminal de los GAL derivó en las condenas a prisión de importantes cargos públicos, entre ellos el ministro de Interior, José Barrionuevo, y el secretario de Estado de Seguridad, Rafael Vera. No obstante, siempre se sospechó que el propio presidente González autorizó y supervisó la actividad del grupo contraterrorista, bajo el pseudónimo de «Señor X».

A pesar de lo anterior, el gobierno socialista también intentó la vía de la negociación, estableciendo un diálogo con ETA entre febrero y marzo de 1989, produciéndose cinco reuniones bilaterales conocidas como las «conversaciones de Argel». Sin embargo, no se alcanzó la fase de negociación dado que el gobierno daría marcha atrás en algunos de los acuerdos alcanzados durante las reuniones (Egaña, 1996). Posteriormente, aunque el gobierno presidido por José María Aznar rechazaría de inicio esta vía, cuando ETA anunció un alto el fuego indefinido en septiembre de 1998, finalmente se mostró dispuesto a dialogar, celebrándose un encuentro en Suiza entre ambas partes. No se produjo acercamiento alguno, lo que supuso el final de la tregua a finales de 1999.

A finales del año 2000, se produce otro de los hitos políticos en la lucha contra el terrorismo en España: la firma del Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo –conocido también como el Pacto Antiterrorista– por parte de los dos grandes partidos, PP y PSOE. Este consistía en diez puntos programáticos

orientados hacia la definición del terrorismo como problema de Estado al margen de la confrontación política partidista, mostrando unidad entre los dos grandes partidos en este ámbito frente a las negociaciones que habían iniciado los partidos nacionalistas vascos con ETA por su cuenta a raíz del Pacto de Estella, en 1998 (Garrido y Villaplana, 2016). Por el contrario, este pacto recogía el espíritu del Acuerdo de Madrid sobre Terrorismo, firmado en 1987, del Acuerdo para la Normalización y Pacificación de Euskadi –o Pacto de Ajuria Enea–, de 1988, y del Acuerdo por la Paz y la Tolerancia –o Pacto de Navarra–, de ese mismo año. Fruto del Pacto Antiterrorista, en el año 2002 se pone en marcha la Fundación Víctimas del Terrorismo (FVT) y también se aprueba la Ley de Partidos Políticos, con el apoyo mayoritario del Congreso de los Diputados, sumando 304 votos a favor de PP, PSOE, CiU, Coalición Canaria y el Partido Andalucista. Mediante esta ley, el Tribunal Supremo ilegalizó la coalición Herri Batasuna así como sucesivas marcas electorales ligadas a ETA, que no hicieron explícito su rechazo a la actividad terrorista, de acuerdo con la nueva normativa. Al amparo de esta ley, la Audiencia Nacional también ilegalizó el Partido Comunista de España (reconstituido) por su estrecho vínculo con los GRAPO. Durante esta etapa, las instituciones democráticas debilitaron progresivamente al terrorismo por una doble vía: condenando al ostracismo político a sus afines y persiguiendo policialmente a los terroristas bajo las reglas del Estado de derecho.

Con llegada de José Luis Rodríguez Zapatero al gobierno tras el 11M, este se mostró interesado en abrir un nuevo diálogo con ETA para poner fin a la violencia e integrar de nuevo a la izquierda *abertzale* en la vida política vasca y española, inspirándose en el ejemplo de Irlanda del Norte (Alonso, 2016). De este modo se inició el «proceso de paz» entre el gobierno central, el gobierno vasco del PNV, la banda ETA y la izquierda *abertzale*, lo cual despertó un gran malestar en el Partido Popular y la AVT, la cual convocó manifestaciones en contra del nuevo proceso de diálogo con los terroristas y su entorno. En este clima, las negociaciones no fueron fáciles, y fueron interrumpidas a raíz del atentado de la T4 y una serie de asesinatos posteriores (Eguiguren y Aizpeolea, 2011), sin embargo, el mantenimiento de la presión policial durante todo el proceso y los incentivos ofrecidos a la izquierda nacionalista vasca para volver a incorporarse a la vida institucio-

nal desde la legalidad, junto con otros beneficios como el acercamiento de presos de ETA al País Vasco y Navarra, terminaron por convertir en minoritario el grupo que deseaba continuar con la lucha violenta, hasta que la banda terrorista anunció el cese de su actividad, como se señaló en el apartado anterior. Por su parte, los GRAPO, aunque nunca llegaron a disolverse oficialmente, habían quedado inactivos algo antes, en 2007.

Una vez superado el terrorismo endógeno, los esfuerzos políticos se orientaron a combatir la amenaza global del yihadismo. Es el 2 de febrero de 2015 cuando el presidente Mariano Rajoy y Pedro Sánchez, como líder del PSOE y de la oposición, firman un nuevo pacto antiterrorista: el Acuerdo para afianzar la unidad en defensa de las libertades y en la lucha contra el terrorismo, conocido como el Pacto Antiyihadista. Al acuerdo, consistente en ocho puntos, se sumarían también Ciudadanos, UPyD, Unió Democràtica de Catalunya, Coalición Canaria, Unión del Pueblo Navarro y el Partido Aragonés. Este segundo gran pacto nacional buscaba generar consensos sobre la modernización y la adaptación de la lucha antiterrorista frente al nuevo tipo de terrorismo que representaba el DAESH y llevar a un nuevo nivel la cooperación internacional contra el mismo, sabiendo que con movimientos de esas características es prácticamente inviable cualquier tipo de negociación. Al mes siguiente, el Partido Popular aprobó en solitario en el congreso la introducción de la prisión permanente revisable y una nueva Ley de Seguridad Ciudadana, bautizada como «Ley mordaza».

## Los esfuerzos policiales

Antes de concluir nuestra contextualización del terrorismo en España durante el periodo democrático, es importante resaltar el papel vital jugado por las fuerzas y cuerpos de seguridad. Estas experimentaron su propia transición (Jaime, 2002), pasando de ser parte del aparato represor de la dictadura franquista a ser pilares esenciales de la seguridad y protección de los ciudadanos, con una gran vocación de servicio público arraigada en los derechos y libertades fundamentales propios de la democracia. Un proceso de transformación que tuvo su inicio el 4 de diciembre de 1978, dos días antes de la celebración del referéndum de la Constitución Española y como consecuencia de los llamados

Pactos de la Moncloa, con la aprobación de la Ley de Policía. Años más tarde, el 13 de marzo de 1986 se aprueba la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dando cumplimiento al mandato constitucional del art. 104.2 CE. Esta nueva ley crea el Cuerpo Nacional de Policía, resultante de la fusión del Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional y reconoce expresamente a la Guardia Civil como cuerpo de seguridad con funciones principalmente policiales, pese a ser considerado un Instituto Armado de naturaleza militar. Asimismo, es la normativa que contempla la creación de las policías autonómicas en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos lo hubiesen previsto, así como las unidades de Policía Judicial (Lazuén, 2000).

La lucha contra el terrorismo también implicaría la creación de unidades especializadas dentro del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. En la policía, el Grupo Especial de Operaciones (GEO) se puso en marcha en 1977, siguiendo el modelo del grupo antiterrorista alemán GSG-9. Los GEO y la Unidad Especial de Intervención (UEI) de la Guardia Civil –creada en 1978 como Grupo de Intervención Inmediata–, se integran en la Red ATLAS, que actualmente engloba a todas las unidades especiales contraterroristas de los países miembros de la Unión Europea. Además, en 1980 se puso en marcha en el País Vasco y Navarra el Grupo Antiterrorista Rural (GAR), otra unidad de élite destinada a la lucha en primera línea contra ETA, actualmente reconvertida en el Grupo de Acción Rápida (GAR), de ámbito nacional y partícipe, con frecuencia, en misiones internacionales en zonas en conflicto. Además, ambos cuerpos, CNP y GC, desarrollaron importantes servicios especializados en explosivos (TEDAX), en reconocimiento del subsuelo y en amenazas bioquímicas. También la Ertzaintza, la Policía Foral de Navarra y las policías locales tuvieron que hacer grandes esfuerzos contra ETA y la *kale borroka* dentro de sus competencias.

La inteligencia y la cooperación internacional han sido claves para la lucha contra el terrorismo. En este sentido, la reconversión del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), en el año 2002, supuso un importante avance en la modernización de los servicios de información españoles. Asimismo, la colaboración de Policía, Guardia Civil y las policías autonómicas con Interpol y Europol

ha facilitado la localización e interceptación de terroristas, siendo especialmente importante la colaboración bilateral con los cuerpos de policía franceses en la lucha contra ETA. Más recientemente, la colaboración entre cuerpos policiales ha sido esencial para adaptarse a las estrategias de terrorismo híbrido propias del DAESH, capaz de combinar los ataques físicos con el uso de las tecnologías, tanto para la difusión del terror en las plataformas digitales e, incluso, para actuar utilizando drones en sus atentados (Beccaro, 2018). Además, muchos esfuerzos se están dirigiendo en la actualidad hacia la prevención y desescalada de la radicalización, en ciertos entornos urbanos así como en prisiones; una radicalización que afecta tanto a hombres como a mujeres (García García, 2021).

## Conclusiones

En esta síntesis sobre el fenómeno terrorista en España cualquier lector habrá podido comprobar que la sociedad española ha vivido bajo la sombra del terrorismo –en muy diversas formas– desde la última etapa del franquismo hasta nuestros días. Desde los atentados de ETA en los años sesenta hasta los más recientes ataques yihadistas, la violencia terrorista ha segado la vida de más de un millar de personas y ha dejado una huella imborrable en la memoria de la ciudadanía. La relativa calma en los últimos años en este aspecto debe tomarse con cautela, una vez finalizado el paréntesis que ofreció la pandemia del coronavirus. Sin embargo, los crecientes escenarios de polarización política a nivel global (Arbatli y Rosenberg, 2021), el contexto bélico internacional, junto con las problemáticas políticas de nuestro propio país, hacen que un estallido de violencia sea posible, incluyendo la violencia de tipo supremacista contra minorías, como ya ha pasado en otros países occidentales.

En cualquier caso, la sociedad española ha dado buena muestra de su resiliencia frente al terrorismo, coordinando esfuerzos a nivel político, institucional y policial, bajo la atenta mirada de las víctimas y el general de la ciudadanía. El fin de ETA mostró que la política de palos y zanahorias en el marco del Estado de derecho puede ser efectiva cuando se dan las condiciones adecuadas, en lugar de la guerra sucia y el terrorismo de Estado. Aunque

buena parte de la izquierda *abertzale* aún experimenta a día de hoy problemas para condenar plenamente el pasado terrorista de ETA, causando dolor a las víctimas con esta falta de reconocimiento, la situación en la que nos encontramos es indudablemente mejor que en el pasado. Si las fuerzas policiales siguen alerta y efectivas en sus labores de investigación y de prevención, disponiendo del apoyo institucional necesario y de la colaboración de la ciudadanía, el terrorismo podría quedar en nuestro pasado y en nuestra memoria, cada vez más lejos de nuestro presente.

## Bibliografía

- Alcázar, M., y Villaplana, F. R. (2023). Camiones como armas: una aproximación criminológica a los atentados en Niza y Berlín. En J. N. Nicolás, J. Sigüenza y C. A. Giner (Dirs.), *Estudios Jurídicos y Criminológicos: Homenaje a Juan José Nicolás Guardiola* (pp. 309-323). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Alonso, R. (2007). La polarización en torno a la política antiterrorista en España entre 2004 y 2006. En W. L. Bernecker y G. Maihold (Eds.), *España: del consenso a la polarización: Cambios en la democracia española* (pp. 119-144). Madrid: Iberoamericana.
- Alonso, R. (2016). ¿El final del terrorismo? Los procesos de cese de la violencia en País Vasco (ETA) e Irlanda del Norte (IRA). *Tiempo Devorado. Revista de Historia Actual*, 3(1), 5-37.
- Alsina, M. R. (1991). *Los medios de comunicación ante el terrorismo*. Barcelona: Icaria.
- Álvarez, J. I. (2007). *Memoria y trauma en los testimonios de la represión franquista*. Barcelona: Anthropos.
- Arbatli, E., y Rosenberg, D. (2021). United we stand, divided we rule: how political polarization erodes democracy. *Democratization*, 28(2), 285-307.
- Avilés, J. (2010). *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*. Madrid: Arco.
- Beccaro, A. (2018). Modern Irregular Warfare: The ISIS. *Case Study, Small Wars & Insurgencies*, 29(2), 207-228.
- Egaña, I. (1996). *Diccionario histórico-político de Euskal Herria*. Tafalla: Txalaparta.
- Eguiguren, J., y Aizpeolea, L. R. (2011). *ETA. Las claves de la paz: Confesiones del negociador*. Madrid: Aguilar.

- Fernández Soldevilla, G. (2010). El compañero ausente y los aprendices de brujo: orígenes de Herri Batasuna (1974-1980). *Revista de Estudios Políticos*, 148, 71-103.
- Fernández Soldevilla, G. (2021). *El terrorismo en España. De ETA al Dáesh*. Madrid: Cátedra.
- Fernández Soldevilla, G., y García Varela, P. (2022). El asesinato de Carrero Blanco. Historia, teorías conspirativas y ficción. *Araucaria*, 24(50), 61-83. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2022.i50.03>
- Ferret, J. (2014). Young radical nationalists: Prisoners of their own myth? The case of the Kale Borroka in the Spanish Basque country. *Current Sociology*, 62(7), 1017-1035. <https://doi.org/10.1177/0011392114549892>
- García García, M. I. (2021). El proceso de radicalización yihadista de mujeres en España. *Revista de Derecho penal y Criminología*, 23, 153-172. <https://doi.org/10.5944/rdpc.23.2020.27976>
- García Varela, P. (2022). Los menores de edad víctimas mortales de ETA. Pasado y Memoria. *Revista de Historia Contemporánea*, 24, 322-341. <https://doi.org/10.14198/PASADO2022.24.13>
- García Vera, M. P., y Sanz, J. (2010). Trastornos depresivos y de ansiedad tras atentados terroristas: una revisión de la literatura empírica. *Psicopatología Clínica Legal y Forense*, 10, 129-148.
- Garrido, A., y Villaplana, F. R. (2016, 15 de abril). *La nueva política anti-terrorista española: Del fin de ETA al pacto antiyihadista* [Comunicación oral]. II Congreso Internacional de Criminología de la Universidad de Murcia (CICUM), Murcia, España.
- Garza, C. (1998). Spain's mobilization against terrorism: the death of Miguel Angel Blanco. *International journal on world peace*, 15(4), 91-99. <https://www.jstor.org/stable/20753180>
- González Calleja, E. (2017). *Asalto al poder. La violencia política organizada y las ciencias sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- Jaime, O. (2002). *Policía, terrorismo y cambio político en España, 1976-1996*. Valencia: Tirant lo Blanch – Burgos: Universidad de Burgos.
- Jiménez Ramos, M. (2019). Las víctimas del terrorismo en España e Irlanda del Norte: dinámicas de selección durante los «años de plomo» y políticas de reparación. *Arbor*, 195 (792), a511. <https://doi.org/10.3989/arbor.2019.792n2012>
- Lazuén, M. P. (2000). *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Mata, T. (2020). *ETA, terrorismo y voto en España*. Madrid: CIS.

- Martínez Solana, Y., y Manchón, F. (2022). *Los atentados del 11-M: cuatro días que cambiaron la historia de España*. Madrid: Ediciones Complutense.
- Papadopoulos, R. K. (2006). Terrorism and panic. *Psychotherapy and Politics International*, 4(2), 90-100. <https://doi.org/10.1002/ppi.105>
- Reinares, F. (2024). *11M. Pudo evitarse*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Reinares, F., y García Calvo, C. (2016). *Estado Islámico en España*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Ruggiero, V. (2009). *La violencia política. Un análisis criminológico*. Barcelona: Anthropos.
- Ramírez, M. C. (2001). Terrorismo de Estado: los grupos antiterroristas de liberación (GAL). En L. B. Arroyo e I. Berdugo (Coords.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: «in memoriam»* (Vol. 2) (pp. 501-530). Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha – Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Rodríguez Uribe, J.M. (2013). *Las víctimas del terrorismo en España*. Madrid: Dykinson.
- Sánchez Medero, G., Fernández-Montesinos, F. A., Gómez de Ágreda, Á., Díaz, F., y Sánchez de Rojas, E. (2017). *Amenazas pasadas presentes y futuras: Las guerras asimétricas*. Bucaramanga: Ediciones USTA.
- Ucelay-Da Cal, E. (2018). *Breve historia del separatismo catalán*. Barcelona: Ediciones B.
- Villaplana, F. R., y Megías, A. (2022). La percepción de inseguridad en la sociedad española ante situaciones excepcionales: el COVID-19 y la guerra en Ucrania. *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, 10(2), 259-282.  
<http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v10i2.562>
- Wilkinson, P. (2006). *Terrorism versus democracy: The liberal state response*. London: Routledge.



## 2. El terrorismo de ETA

FRANCISCO J. LLERA RAMO<sup>1</sup> Y JOSÉ M. LEÓN-RANERO<sup>2</sup>

En este capítulo analizamos la trayectoria y las características del terrorismo de ETA y sus efectos en el País Vasco y España, buscando ser más una guía de lectura que un análisis exhaustivo del fenómeno terrorista. En concreto, en los epígrafes que siguen pasamos revista a los orígenes, inspiración ideológica y evolución organizativa de ETA, su actividad terrorista, sus víctimas, la reacción de la sociedad vasca y la construcción de la *Izquierda Abertzale* como actor político. En este análisis partimos de la hipótesis de que se trata de una estrategia fundamentalista de construcción nacional vasca basada en la limpieza étnica o comunitaria contra lo español (Llera, 2013).

### Caracterización ideológica y evolución organizativa

La banda terrorista *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) fue una organización de extrema izquierda y de inspiración etnonacionalista vasca en activo de 1968 a 2011, cuando anunció el «cese definitivo de su actividad armada»<sup>3</sup>. La organización fue fundada en julio de 1959 por un grupo de jóvenes nacionalistas radicalizados y con una visión muy sesgada de la historia vasca (Mata, 2020), reunidos en torno a *Ekin* («emprender» en lengua vasca),

1. Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

2. Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

3. Aunque su autodisolución no llegaría hasta 2018.

una entidad cultural nacionalista clandestina escindida de *Eusko Gaztedi* (EGI), la organización juvenil del *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), y que cuestionaba la, para ellos, tibieza del PNV ante la Dictadura y en la defensa de los principios fundacionales de Sabino Arana (padre del nacionalismo vasco y fundador del PNV). A partir de finales de la década de 1960, la organización comenzó a utilizar la violencia como forma de acción política (De la Calle y Sánchez-Cuenca, 2011; Fernández, 2021), haciéndose valer frente al PNV para disputarle su hegemonía en el seno de la comunidad nacionalista vasca y lograr así sus fines político-ideológicos (Reinares, 2001).

Sus objetivos fueron, inicialmente, la defensa fundamentalista de la identidad nacional vasca (lengua, fiestas y símbolos), seguido, la lucha por la independencia de las, entonces, provincias vascas (integradas hoy en la Comunidad Autónoma del País Vasco) y Navarra (hoy Comunidad Foral de Navarra), el enclave de Treviño (en la provincia de Burgos) y el Valle de Villaverde (en Cantabria), considerados como *Hegoalde* (el «sur» en lengua vasca), y los territorios vasco-franceses, denominados *Iparralde* (el «norte» en lengua vasca), como integrantes de la gran nación vasca o *Euskal Herria*, y desembocar, finalmente, en una evolución ideológica muy tortuosa de inspiración marxista con el establecimiento de un Estado socialista y revolucionario (Llera, 1992). Así, ETA pertenece a la tercera ola del terrorismo moderno, caracterizado por la pretensión de liberación nacional (Alonso, 2011).

La ideología nacionalista, tanto la del PNV como la de ETA, tuvo sus orígenes en la doctrina propia del nacionalismo romántico de Sabino Arana, que definía la identidad vasca en base a la raza, la lengua, la historia y la religión (Corcuera, 1979). ETA rompe<sup>4</sup> con dos de tales pilares, al decantarse por la separación Iglesia-Estado y sustituir la raza por el concepto lingüístico-cultural de etnia (Douglas y Zulaika, 1990). Además, incorpora la idea de la subyugación del pueblo vasco a España (algo que ya estaba en el pensamiento de S. Arana, pero dándole el sesgo de «ocupación militar y violenta» o «violencia del Estado» para justificar su propia reacción violenta o emancipadora), en el contexto del final del franquismo y el auge del movimiento obrero.

4. En su ideario aprobado por la I Asamblea de 1962.

Sin embargo, a lo largo de su historia, ETA ha sufrido diversas escisiones fruto de las fuertes tensiones ideológicas causadas por la difícil gestión y compatibilidad de las ideas marxistas y revolucionarias con su fundamentalismo etnicista (Garmendia, 1980; Jauregui, 1981; Elorza, 2000). Así, del primer proyecto apolítico y aconfesional se pasó a los contenidos marxistas y socialistas y los enfrentamientos entre los nacionalistas y los socialistas (Mata, 2020) y entre los partidarios de priorizar las luchas políticas y los que destacaban la mayor relevancia de la lucha armada. A partir de la IV Asamblea de 1965 y en las subsiguientes, comienzan a producirse diversas facciones, que darían lugar, a una primera gran escisión entre *ETA Berri* (ETA nueva) y *ETA Zaharra* (ETA vieja o V Asamblea) y, en una segunda fase, a ETAm, que apoyó al sector del movimiento nacionalista radical organizado en torno a la *Koordinadora Abertzale Sozialista* (KAS)<sup>5</sup>, y ETApM, que apoyaría a *Euskadiko Ezkerra* (EE).

Más allá de las diversas divisiones, la estrategia de ETA puede dividirse en tres etapas diferenciadas. Hasta la llegada de la Democracia en 1978, la banda se cree capaz, a través de la espiral acción-represión-acción, de vencer al Estado y lograr el comienzo de una insurrección general (Domínguez, 2006). Tras esta primera fase y desde la Transición hasta 1994, ETA aplica la denominada *guerra de desgaste*, en la que los principales objetivos, en pos de forzar al Estado a una negociación, eran miembros de la Policía y Guardia Civil y, en segundo término, civiles. En la tercera etapa, que va de 1994 y del Pacto de Estella de 1998 hasta el final de la banda, la organización terrorista aplica la estrategia de *frente nacionalista*, consistente en convertir a políticos y cargos del Estado en objetivos prioritarios (Casquete, 2009; López, 2020), además de continuar atentando contra civiles y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) (De la Calle y Sánchez-Cuenca, 2004; Mata, 2020; Muro, 2016).

5. Que daría lugar, posteriormente, al sector mayoritario de la autodenominada *Izquierda Abertzale*.

## La actividad terrorista

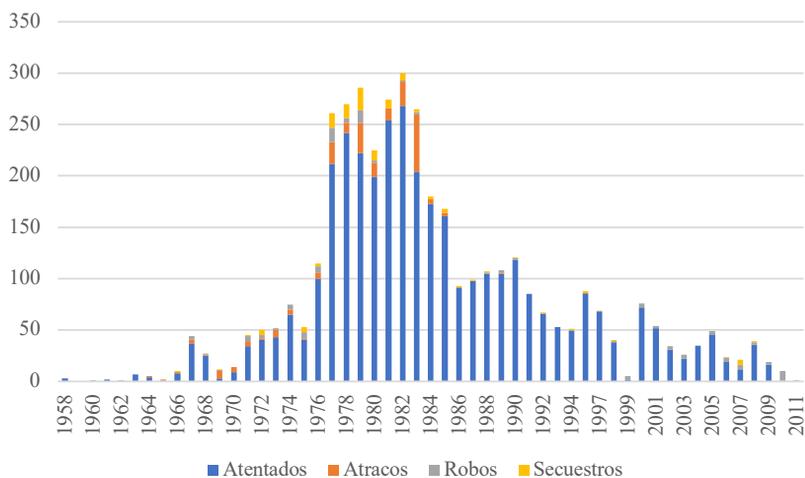
La actividad violenta de ETA, en sus más de 50 años como organización (Sánchez y Simón, 2021; Buesa, 2022), comprende atentados (muchos con resultado de muertes inocentes), atracos, robos (muchos en forma de extorsión), secuestros (ver gráfico 1) y, por supuesto, intimidación (en muchas ocasiones, causantes de exilios). La mayor parte de las acciones de ETA (el 80,6%) se concentran entre el comienzo del actual periodo democrático, en 1978, y finales de los años noventa. En conjunto, de 1959 a 2011, se han contabilizado 4.121 acciones armadas, la mayoría de ellas atentados (3.666) y, en menor medida, atracos (221), robos (116) y secuestros (118) (Buesa, 2023).

Aunque ETA no fue el único actor terrorista<sup>6</sup>, ni de izquierda, ni nacionalista, si fue el más activo y dañino y de más larga duración. En cuanto a los secuestros, alrededor de dos tercios de los secuestros los cometió ETAp<sup>m</sup>, aunque la mayoría eran «secuestros exprés». Sin embargo, fue ETAm la principal perpetradora de secuestros, si se atiende al número de días de secuestro. La mayoría de tales acciones terroristas, que terminaban con la liberación -salvo en algunos casos minoritarios donde se asesinó a la víctima o se la hirió-, se produjeron en Vizcaya y Guipúzcoa y tuvieron como principal finalidad la obtención de recursos económicos para la banda y amedrentar a los extorsionados (salvo en el caso de ETAp<sup>m</sup>, que también secuestraba por conflictos laborales en la Transición). Fruto de tal motivación, la mayoría de los secuestrados fueron empresarios o directivos de empresas (Alvarez et al., 2020)<sup>7</sup>. La movilización social, sin embargo, no se produjo hasta mediados de la década de los ochenta, tras la fundación de *Gesto por la Paz* y la firma del *Pacto de Ajuria-Enea* (Llera y Leonisio, 2015).

6. En la izquierda (GRAPO o FRAP) y de corte nacionalista (MPAIAC y FAG en Canarias, TLL en Cataluña o el EGPGC y RG en Galicia). A los que hay que añadir la irrupción del yihadismo en 1985 y 2004.

7. Algunos economistas calculan en un 25% la merma en el PIB vasco, afectando de forma estructural al futuro de la economía vasca (Alvarez et al., 2020; Buesa, 2023).

**Gráfico 1.** Evolución de las acciones armadas de ETA por tipología (1959-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez y Simón (2017).

Además, a partir de los años noventa, ETA comienza a activar la denominada *kale borroka*, es decir, la violencia callejera, con dos objetivos: mantener la visibilidad de la violencia y señalar a los que no compartían la ideología de la banda (De la Calle, 2007), además de como vía de reclutamiento de nuevos activistas. Este nuevo tipo de acciones se enmarcaba en la estrategia de la socialización del sufrimiento, que trataba de elevar el padecimiento de la violencia de las FCSE a los responsables políticos y funcionariales. Así, los concejales no nacionalistas comenzaron a sufrir un notable acoso radical.

Las características clave de ETA son su larga duración, producto de su nutrida base social<sup>8</sup>, la compleja red de organizaciones legales e ilegales, como plataformas, entidades sectoriales, sindicatos, etc., que fue desarrollando, y el gran nivel de violencia empleado, tan sólo superado por el IRA irlandés (Shabad y Llera, 1995). Por su parte, el perfil de los terroristas de ETA ha sido, comúnmente, el de jóvenes, varones, veinteañeros –en el momento del reclutamiento–, guipuzcoanos en la mitad de los ca-

8. M. Sánchez y M. Simón (2021) calculan unos 1.000 miembros de ETA y entre 7.000 y 8.000 colaboradores.

sos, de valores patriarcales y socializados en un hogar familiar y/o en un grupo de amigos que comparte las ideas del nacionalismo vasco étnico (Casquete, 2009) y, a veces, ciertos ingredientes marxistas. Además, estos jóvenes compartían que el método eficaz para la consecución de sus objetivos era la violencia (Reinares, 2001).

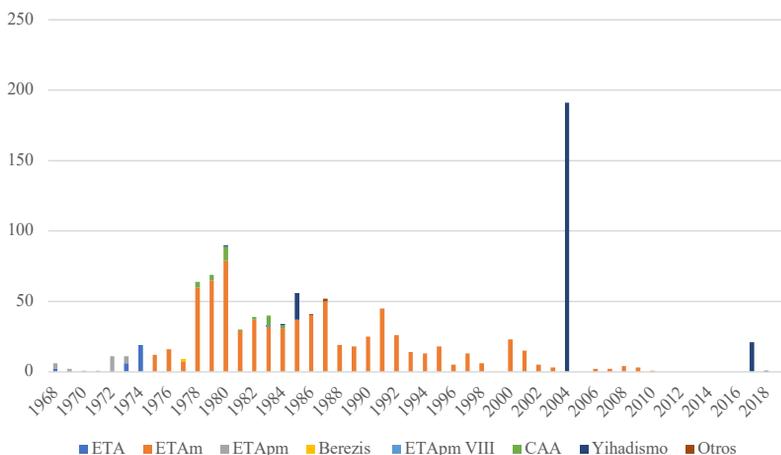
Entre los efectos de la actividad terrorista de ETA destacan, en primer lugar, las propias víctimas, es decir, los más de 800 asesinados, los 2.632 heridos, los 86 secuestrados y todos los amenazados, exiliados y extorsionados (Calleja, 1999 y 2006; Fernández, 2021; Rivera y Mateo, 2022; Escauriaza, 2023), así como sus familias y entornos; y, en segundo lugar, el desarrollo de la «espiral del silencio» (Noelle-Neumann, 1974) en el País Vasco, o, en otras palabras, que una mayoría de ciudadanos vascos tendieron, durante décadas, a ocultar sus opiniones en sus grupos y contextos sociales al sentirse «minorizados», por miedo a ser estigmatizados, aislados o reprimidos por la mayoría hegemónica (Llera y Leonisio, 2017; Llera, García y León, 2022).

Las acciones terroristas fueron, paulatinamente, a menos por el desgaste orgánico y la división interna, causados por la movilización de la sociedad civil, la fortaleza política del Estado de derecho y la eficacia de la acción judicial y policial, al tiempo que asumían que el Estado nunca concedería o permitiría la independencia a la que aspiran y que ven alejarse en su horizonte (Sánchez Cuenca, 2001). En la consumación del fin de ETA convergen la acción policial y judicial contra el terrorismo, la colaboración de Francia, la Ley de Partidos de 2002 –que permitió la ilegalización del brazo político de la banda– y la discordancia entre la continuación de la apuesta de la violencia y la evolución del entorno civil de la banda desde principios del S. XXI hacia la convicción de la no utilidad del terrorismo (Domínguez, 2006 y 2017; Fernández, 2021; Leonisio, Molina y Muro, 2016).

## Las víctimas del terrorismo

Las acciones terroristas de ETA tuvieron como principal resultado el asesinato de 855<sup>9</sup> personas de 1959 a 2010 (Fernández y López, 2012; Mata, 2020). Es destacable que la banda logró un alto grado de selectividad, al corresponder el 78% de los atentados a objetivos precisos (De la Calle y Sánchez Cuenca, 2004). Si bien la ETA primigenia asesinó a veintinueve personas, a partir de la división en la V Asamblea celebrada en 1974, la mayor parte de los asesinados lo fueron a causa de atentados de ETAm (755 asesinados, un 89,7% del total de muertes por terrorismo nacional) y, en menor medida, de los *Comandos Autónomos Anticapitalistas* (CAA), que asesinaron a treinta personas entre 1978 y 1984 (ver gráfico 2). Por su parte, ETApm mató a veintidós víctimas entre 1968 y 1973, los *Berezis* a dos individuos en 1977 y ETApm de la VIII Asamblea a una persona en 1983.

**Gráfico 2.** Víctimas por grupo terrorista en España (1968-2010)

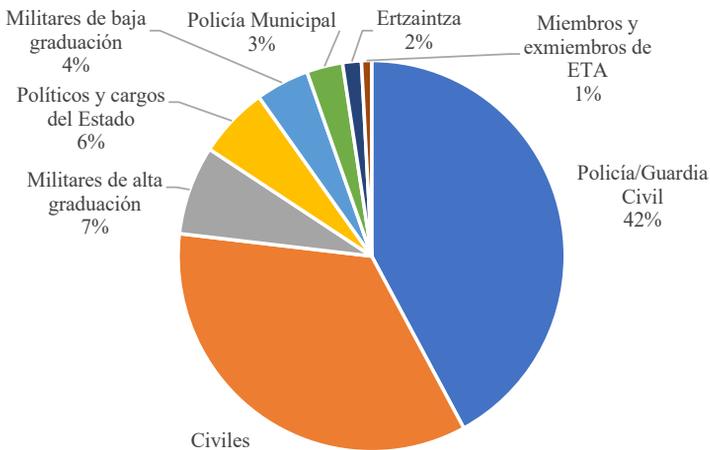


Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández y López (2012).

9. En algunas referencias se cifra el número de asesinados en 843 (Fernández y López, 2012), aunque el Ministerio del Interior reconoce 855. Lo llamativo y doloroso es que sigue habiendo más de 300 asesinatos (un 44%) sin aclarar ni juzgar a día de hoy (Domínguez y Jiménez, 2023).

Además, en conjunto, si analizamos las víctimas de ETA por tipo (ver gráfico 3), las víctimas de la banda terrorista han sido, mayoritariamente, miembros de las FCSE (42%) y civiles (35%). Otros grupos de víctimas han sido militares de alta graduación (7%), políticos y cargos del Estado (6%), militares de baja graduación (4%), Policía Municipal (3%), Ertzaintza (2%) y miembros y exmiembros de la propia organización terrorista (1%). Como se ha indicado, el tipo de objetivo elegido varió en el año 1995, con el abandono de la estrategia de *guerra de desgaste* y la adopción de la estrategia de *frente nacionalista*.

**Gráfico 3.** Tipo de víctimas de ETA (1978-2003)

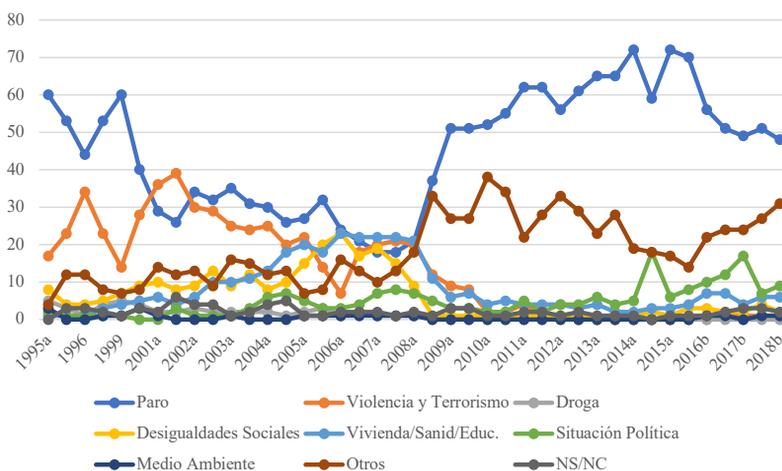


Fuente: Elaboración propia a partir de De la Calle y Sánchez-Cuenca (2004).

## La sociedad vasca ante el terrorismo

A lo largo de sus más de cuarenta años de actividad terrorista, ETA ha constituido uno de los principales problemas de los vascos (ver gráfico 4).

**Gráfico 4.** Evolución de los principales problemas de los vascos (1995-2018)



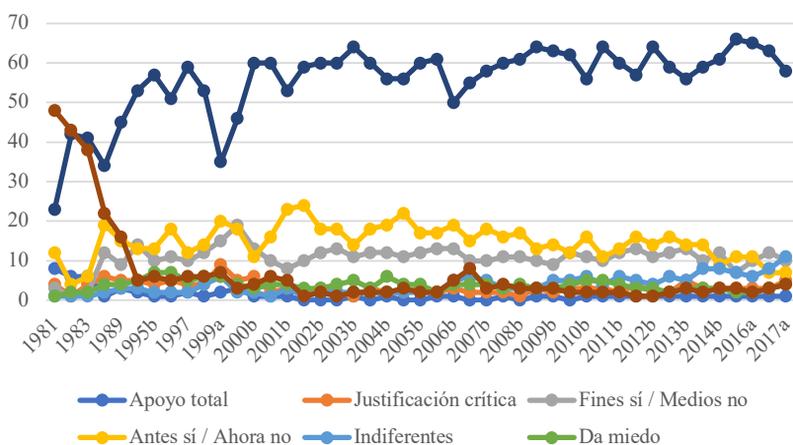
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Euskobarómetro.

Así, al menos desde 1995 y hasta 2008, la violencia y el terrorismo se ha situado como uno de los dos principales problemas, junto al paro o el empleo, llegando a ser la principal preocupación en 2001. En este periodo, la preocupación por el terrorismo o la violencia política se situó en una media del 22,8%, llegando a picos del 34% en 1996, tras el comienzo de la persecución a dirigentes políticos y concejales no nacionalistas (por ejemplo, el asesinato de Gregorio Ordóñez en 1995), y del 39% en 2001, tras el Pacto de Estella. A partir de 2008 la preocupación por el terrorismo se fue reduciendo hasta ser inexistente al año siguiente del cese de la violencia declarado por ETA (Llera, 2012).

Las tres actitudes ante ETA más predominantes en las últimas décadas (ver gráfico 5) han sido la del rechazo total (de media, 55,8%), la de «antes sí, ahora no» (de media (14,8%) y

la de «fines sí, medios no» (de media, 10,8%). No obstante, la actitud ante el terrorismo por parte de la sociedad vasca ha evolucionado con el tiempo. Así, la utilización de la violencia para lograr fines políticos era rechazada en 1981 por tan sólo un 23% de la población, mientras que en 2017 el rechazo total era mayoritario (58%). Destaca la parte de la población que no mostraba posición ante esta cuestión en los años ochenta (por ejemplo, un 48% en 1981). Las demás actitudes ante ETA, la de indiferencia, miedo, justificación y apoyo total, han sido siempre minoritarias, en el entorno de entre el 1% y el 4% de media.

**Gráfico 5.** Evolución de la actitud ante ETA en el País Vasco (1981-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Euskobarómetro.

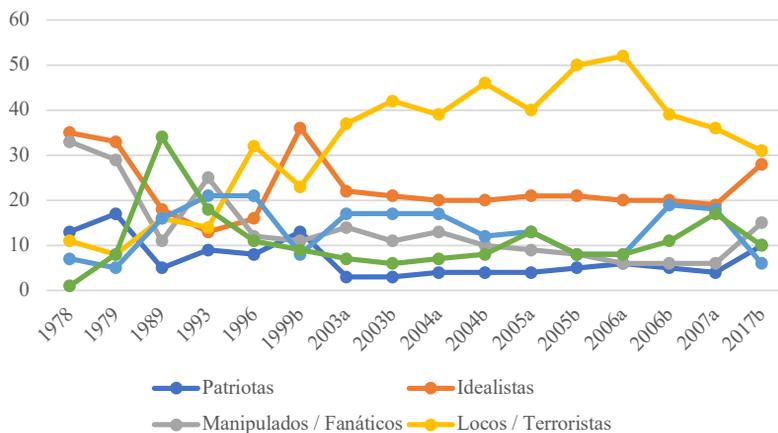
En ese cambio de actitud ante el terrorismo de ETA jugaron un papel esencial las distintas iniciativas y movimientos de rechazo a la utilización del terror con fines políticos. Así, en 1981 se fundará la *Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT)*, para ayudar a las víctimas del terrorismo y sensibilizar a la sociedad española. Cuatro años después se constituyó, a iniciativa de personas vinculadas a movimientos católicos de base, la «Coordinadora Gesto por la Paz de Euskal-Herria», cuyo objetivo era que la violencia se abordara desde una perspectiva ética y no política. Además, se creó Denon Artean, otro movimiento cívico.

co con actividad en San Sebastián (Castells, 2017). Unos pocos años después, con el *Pacto de Ajuria-Enea* en 1988, todas las fuerzas políticas democráticas vascas, incluido el PNV, acordaron rechazar el terrorismo.

Sin embargo, no será hasta los años noventa cuando surja progresivamente, en un clima de ejercicio del terror permanente contra representantes públicos, cargos políticos y funcionariales e intelectuales, entre otros, una movilización social significativa contra el terrorismo. Así, la reacción ciudadana conllevó la «salida del silencio», con recurrentes movilizaciones tras los sucesivos atentados y asesinatos (Funes, 1998). A esa reacción respondió ETA y su entorno con un incremento de la violencia social a través de la *kale borroka*. El punto de inflexión llegará con el secuestro y asesinato del joven concejal Miguel Ángel Blanco en 1997, tras el que surgirá el movimiento cívico del *Espíritu de Ermua* (1997), el *Foro de Ermua* (1998) y la plataforma *Basta Ya* (1999). Sus objetivos comunes fueron no sólo el rechazo del terrorismo y el fin de la espiral del silencio, sino también apoyar a las víctimas, lograr la unidad política contra el terrorismo, evitar procesos de negociación con ETA y defender la legalidad constitucional y estatutaria.

La imagen de los activistas de ETA también ha sufrido una evolución notable desde la Transición democrática (ver gráfico 6). Así, si bien en los años setenta se calificaba a los activistas de ETA de idealistas o bien de manipulados o fanáticos, no sería hasta 1996 cuando se les comprendiera claramente como «locos o terroristas» (32%). A partir de entonces, la ciudadanía vasca les calificaría de ese modo de forma mayoritaria, manteniéndose la opción de «idealistas» en torno al 20% durante la primera década del S. XXI. Es destacable que de 2007 a 2017, tras el cese de la actividad terrorista y con la incorporación a la mayoría de edad de nuevas generaciones que no han experimentado el terrorismo, aumenta el porcentaje de ciudadanos que denomina a los activistas de ETA como «idealistas», mientras que se reduce notablemente los que les califican como «locos» o «terroristas».

**Gráfico 6.** Evolución de imagen de los activistas de ETA en el País Vasco (1978-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Euskobarómetro.

A lo largo de la historia de ETA, se han sucedido diversas conversaciones o intentos negociadores entre los gobiernos de España y la banda terrorista. Así, hubo negociaciones en 1976-1977 y 1981 a iniciativa del gobierno de Adolfo Suárez<sup>10</sup>, en 1989 (las *conversaciones de Argel*) y principios de los noventa a iniciativa del gobierno de Felipe González, en 1998 a iniciativa del gobierno de José M. Aznar y en 2005 a iniciativa del gobierno de José L. Rodríguez Zapatero (Sordo, 2017). Por su parte, las treguas o ceses de la violencia declaradas por ETA se sucedieron en 1981-1982, 1989, 1992, 1997, 1998 (tras el Pacto de Estella), 2004 (sólo para Cataluña)<sup>11</sup>, 2005 (sólo para los cargos electos de toda España), 2006, 2010 y 2011 (cese definitivo). Algunas de ellas fueron fruto de la debilidad operativa de la banda, como la de 1992, tras la detención de la cúpula de la

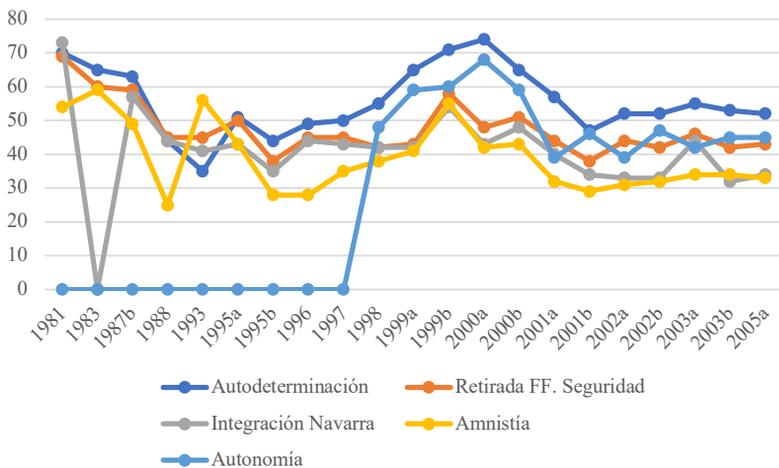
10. En plena transición en torno a las leyes de amnistía que implicaron el «extrañamiento» temporal de los activistas de ETA encarcelados y condenados en el Proceso de Burgos en 1970. Y, como ya hemos visto, el propio gobierno de Suárez negoció con ETAp su disolución en 1981 a cambio de la llamada «política de reinserción social» de los terroristas presos.

11. Sobre el papel de ETA en Cataluña puede verse el análisis de F. Domínguez (2005)

banda en Bidart, pero otras tenían un claro componente de estrategia propagandística. Realmente, solo las de Suárez y Zapatero constituyeron negociaciones, propiamente dichas, mientras que las conversaciones de González y Aznar no pasaron de un cruce de posiciones. Lo cierto es que, tanto las de Suárez, como las de Zapatero, acabaron en la disolución a plazos de ETA (ETApm en 1981 y ETAm en 2011/8).

Las preferencias sobre las soluciones negociadas al final de la violencia también han evolucionado sustancialmente en las últimas décadas (ver gráfico 7). De media, las opciones más apoyadas han sido la autodeterminación (55,7%), seguidas de la autonomía (de media, 49,8%), la retirada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (47,5%) y la integración de Navarra en el País Vasco (40,9%). La opción menos valorada es la Amnistía (39,1%). No obstante, la opción de la autodeterminación fue más apoyada durante los años ochenta y finales de la década de los noventa.

**Gráfico 7.** Evolución de opinión sobre algunas soluciones negociadas al final de la violencia en el País Vasco (1981-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Euskobarómetro.

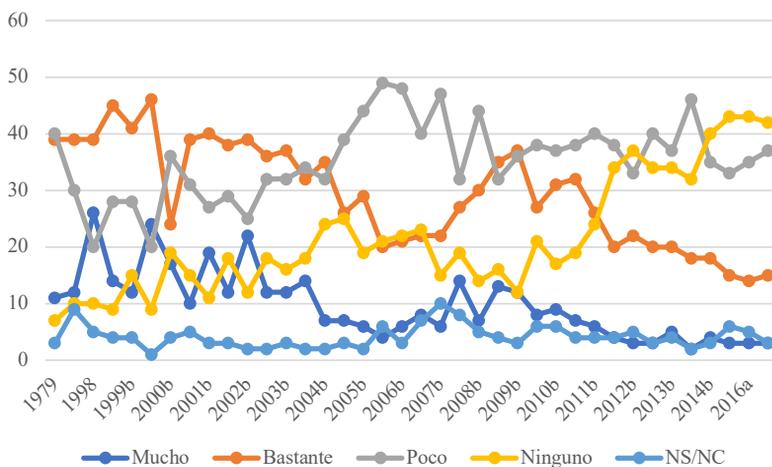
Por último, entre los efectos del terrorismo se encuentran, como se ha indicado, la generación del fenómeno de la espiral

del silencio en el País Vasco. Las formas indirecta y directa de medir el miedo social derivado del terrorismo en el País Vasco han sido operacionalizadas por el *Equipo Euskobarómetro* de la siguiente manera. En primer lugar, y de forma indirecta, durante más de dos décadas se ha preguntado a una muestra representativa de la población vasca qué grado de miedo percibe en su entorno a participar en política. Se trata de una variable<sup>12</sup> ordinal con cuatro categorías: mucho, bastante, poco o ningún temor.

La ciudadanía vasca ha percibido en su entorno el miedo a participar en política, especialmente en los momentos de mayor actividad terrorista como los años previos al cambio de siglo (ver gráfico 8). Así, las treguas como las de 2006 (de fin de «alto el fuego permanente») y la del «cese definitivo» declarado por ETA de su actividad terrorista a partir de 2011 marcan descensos en la percepción social del miedo derivado de la violencia en Euskadi. Si bien, al menos hasta 2004, una mayoría de la ciudadanía vasca había percibido bastante miedo en su entorno a participar en política, será a partir del cese de la actividad terrorista en la última década, cuando comience un lento fortalecimiento de la percepción de ningún temor en el entorno a la expresión pública de las preferencias políticas. Sin embargo, es destacable la permanencia de cierto temor percibido en el entorno hasta fechas tempranas, cuyas consecuencias se pueden detectar en diferentes sectores sociales.

12. La formulación concreta ha sido la siguiente: «Se dice que en el País Vasco algunas personas tienen miedo de participar activa o públicamente en la política. ¿Diría Ud. que hoy en su entorno más cercano (pueblo, barrio o ciudad), en general, la gente tiene mucho, bastante, poco o ningún temor a participar activa y públicamente en la política?».

**Gráfico 8.** Evolución de la percepción de miedo en el entorno a participar en política en el País Vasco (1979-2016)



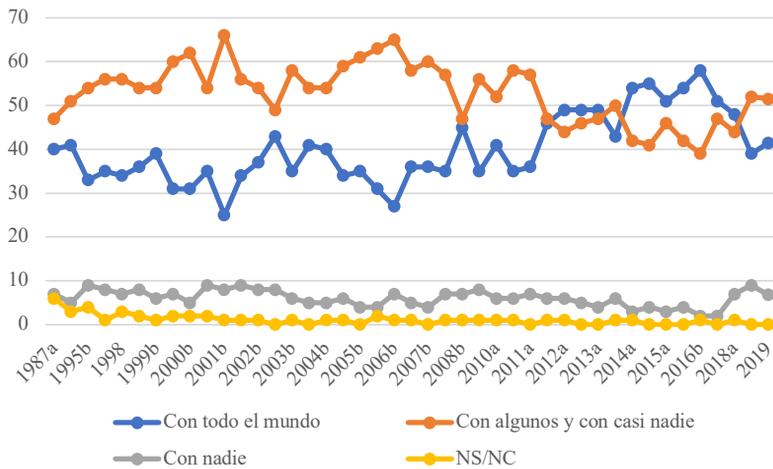
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Euskobarómetro.

En segundo lugar, de forma directa y más allá de la percepción sobre el entorno, se requirió a los mismos que detallaran su sentimiento personal de falta de libertad para hablar de política. En este caso, se trata de una variable<sup>13</sup> ordinal con cuatro categorías: con todo el mundo, con algunas personas, con casi nadie y con nadie. Si bien el modo directo de medición del miedo social goza de mayor estabilidad a lo largo del tiempo, se evidencia que dos sentimientos han sido los predominantes en el País Vasco: el de aquellos que sentían libertad para hablar de política con todo el mundo y el de aquellos que sentían libertad para hablar de política con algunas personas (ver gráfico 9). Nuevamente se observa que este indicador varía de forma relacionada con la actividad de ETA y la existencia o no de treguas, particularmente en los casos de 2006 y de 2011. De forma convergente con lo dicho sobre la variable de medición de tipo indirecto, y si bien desde el citado «cese definitivo» de 2011 han disminuido los sentimientos de falta de libertad para hablar de política tanto con algunos como

13. La formulación concreta ha sido la siguiente: «¿Diría Ud. que se siente libre para hablar de política con todo el mundo, con algunas personas, con casi nadie o con nadie?».

con nadie, persisten porcentajes destacables de estos tipos de sentimientos entre la sociedad vasca.

**Gráfico 9.** Evolución del sentimiento de falta de libertad personal para hablar de política en el País Vasco (1987-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Euskobarómetro.

## La izquierda abertzale toma el relevo

Como hemos visto, ETA surgió del interior del nacionalismo vasco para, desde una interpretación fundamentalista de sus principios sabinianos, disputarle al PNV la hegemonía en la construcción y la dirección de la comunidad nacionalista vasca, mediante una estrategia insurreccional y violenta. Desde muy temprano, ETA buscó la creación de un movimiento que acompañase y amparase su estrategia y encontró en las grandes movilizaciones contra el proceso de Burgos<sup>14</sup> de diciembre de 1970 la ventana de

14. Se trató de un juicio sumarísimo o consejo de guerra contra 16 miembros de ETA por tres asesinatos, que se saldó con seis condenados a muerte y con gran repercusión nacional e internacional más allá del mundo nacionalista, que se volvió en contra de una Dictadura muribunda. Esta movilización tuvo su continuidad con motivo de un segundo consejo de guerra en 1974 contra otros dos activistas de ETA acusados del asesinato del guardia civil Gregorio Posadas.

oportunidad para relanzar su movimiento del nacionalismo vasco radical o Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV). De este modo, el terrorismo de ETA fue legitimado y apoyado por este movimiento antisistema<sup>15</sup> en el que ETA, como ejército secreto, ejercía de núcleo dirigente (Mata, 1993; Llera, 2016; Muro, 2016; Llera y León, 2023). En el horizonte de un final del Franquismo, en el que las fuerzas políticas comienzan a definir sus estrategias para el día después de la muerte del Dictador, ETA se fragmenta entre «milis» (ETAm) y «polimilis» (ETApM) y se enfrenta por el diagnóstico de la situación, la estrategia a seguir para «el día después» y por la capitalización y el control del movimiento<sup>16</sup>. Así es como ETApM, en ese momento con más autonomía y capacidad política que operativa, lanza en 1975 un órgano de dirección estratégica y táctica de todo el movimiento o «Coordinadora Patriota Socialista» (KAS)<sup>17</sup>, dando carta de naturaleza política a la *Izquierda Abertzale* (IA) y lanzando un año después el manifiesto con sus objetivos estratégicos: el Estado Vasco Independiente, Socialista, Reunificado y Euskaldún. Esto se completaba con una «alternativa táctica» con unos puntos mínimos centrados en la «ruptura democrática» y la «reconstrucción nacional», que permitiesen tejer alianzas con fuerzas exteriores al propio movimiento<sup>18</sup>. Se trata de una etapa de confusión

15. En ese movimiento el «frente obrero» lo dirigían los sindicatos LAB y LAK, el «frente asociativo» los ASK y el «frente político» lo nutrían los partidos «Fuerza Obrera Vasca» (ELI), «Partido Socialista Vasco» (EAS), «Partido Socialista Popular» (HAS) y «Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios» (LAIA).

16. El líder de esta operación fue Eduardo Moreno Bergareche (*Pertur*), desaparecido en Francia en 1976 sin que se hayan podido aclarar las circunstancias ni la autoría de su «supuesta» muerte hasta hoy (Amigo, 1978).

17. A iniciativa de ELI desde las movilizaciones contra el último consejo de guerra de 1974, para el verano siguiente EAS, HAS, LAIA y ETApM hacen pública la constitución de la KAS, con el apoyo externo de ETAm, LAB y LAK, dando cuenta de la división interna entre «milis» y «polimilis». En 1977 se incorporaría también el Partido de la Revolución Vasca (EIA) la nueva marca creada por ETApM. Inmediatamente, ETAm crearía su propio Partido Socialista Revolucionario Popular (HASI) tras un proceso de reagrupamiento y convergencia a partir de la fusión de HAS, EHAS y ES, entre otros.

18. Esto dio lugar en 1977 y de cara a las primeras elecciones de la transición a la Organización Popular Vasca (EEH), que agrupaba tácticamente a las fuerzas de la IA (EHAS, LAIA, EIA, LAB y LAK) y a buena parte de la izquierda minoritaria y radical (EKA, ESEI, ES, EK, ORT, PTE, PCU, EMK, LKI, LC y OIC), en torno a los principios de la «alternativa KAS» y concretados en los objetivos de: restablecimiento del estatuto de autonomía, ejercicio del derecho de autodeterminación, amnistía, regreso de los exiliados, legalización de todos los partidos y supresión de las jurisdicciones especiales y de la ley antiterrorista.

estratégica, volatilidad política y organizativa y, sobre todo, lucha por la dirección del movimiento entre la aceptación o el rechazo de las oportunidades de la transición democrática, encabezados por ETApM y ETAm, respectivamente (Arregi,1981).

Las primeras elecciones de la transición en 1977 sirvieron de vertebrales entre ambas. ETApM, tras el extrañamiento de sus activistas condenados que acompañó a la amnistía, decidió aceptarlas para lo que su partido EIA se coaligó con el EMK para competir como *Euskadiko Ezkerra* (EE) en esas elecciones y poner un diputado en las Cortes Constituyentes con el respaldo de 64.039 votantes. Por su parte, ETAm decidió deslegitimarlas no participando, aunque, una vez aprobada la Constitución Española de 1978, compitió electoralmente con su partido HASI liderando la coalición *Herri Batasuna* (HB) en las primeras elecciones constitucionales de 1979, en las que obtuvo 3 diputados y el respaldo de 172.110 electores. A partir de ese momento, ETApM se volcará en su nueva marca política EE, aceptando las nuevas instituciones democráticas y, sobre todo, el autogobierno hasta su disolución en 1981<sup>19</sup>, primero, y su convergencia con el PSE para dar lugar al PSE-EE en 1993 (Hidalgo y Fernandez, 2018). En esa década fue uno de los principales promotores y firmantes del Pacto de Ajuria-Enea, para la Normalización y Pacificación de Euskadi, suscrito entre todas las fuerzas democráticas vascas en 1988, y se convirtieron en activistas contra el terrorismo y la promoción de la política de reinserción para quienes abandonasen la actividad terrorista.

Finalmente, ETAm se quedó con el control del movimiento, que convertiría en la correa de transmisión y apoyo de su estrategia antisistema y violenta. Esta corriente ha dado lugar durante estos 40 años largos a multitud de partidos y coaliciones, a través de los cuales actuaba en las instituciones: *Herri Batasuna* (HB) entre 1978 y 1997, *Eukal Herritarrok* (EH) entre 1998-2001 o *Batasuna* (2001-2003). Con la ilegalización posterior a la Ley de Partidos de 2002, por un lado, se materializarán las primeras disidencias con la aparición de *ARALAR*, que competirá en solitario en el País Vasco y Navarra entre 2003 y el final de ETA y, por otro, tratarán de esquivar las limitaciones con marcas «blan-

19. ETApM decidió abandonar el terrorismo y disolverse, tras un proceso de negociación de la política de reinserción con el gobierno de la UCD.

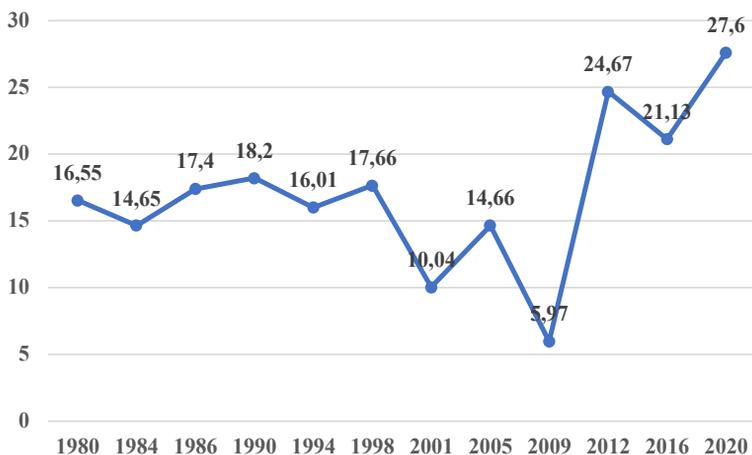
cas» o «de conveniencia» como el *Partido Comunista de las Tierras Vascas* (EHAK) entre 2003 y 2008, la marca histórica de ANV para colarse en las elecciones municipales de 2007, tras el intento fallido de registrar en el Ministerio del Interior a *Abertzale Sozialista Batasuna*, recurriendo al nombre del grupo parlamentario (*Sozialista Abertzaleak*) en la cámara autonómica vasca en 2003, pero también *Autodeterminaziorako Bilgunea* (2003), *Herritarren Zerrenda* (2004), *Aukera Gustiak* (2005), la vieja marca durmiente de *Askatasuna* (2009) o *Demokrazia Hiru Milioi* (2009), cuando no el recurso al voto nulo (2009) o la abstención. En la legislatura de 2009 la ilegalización les deja, por primera vez, fuera de la cámara autonómica vasca, propiciando el desalojo del PNV de la Lehendakaritza, tras el pacto entre el PSE-EE y el PP.

La renuncia de ETA a continuar con la violencia en 2011, poco antes de las elecciones generales, abre un nuevo ciclo para la *Izquierda Abertzale*, que, por fin, toma el relevo del grupo terrorista en la dirección del movimiento, tras casi una década de tensiones internas por la ilegalización, el encarcelamiento de sus dirigentes, la debilidad de la organización terrorista y la pérdida de apoyos. Paradójicamente, Arnaldo Otegi, el «polimili» que no aceptó desde la cárcel la disolución de ETApM en 1981 e hizo méritos para que le aceptasen como «mili», acabó siendo desde la cárcel el líder del proceso de renuncia y de vuelta a la legalidad. La «operación blanqueo» del medio siglo de terror comenzó con el registro del nuevo partido *Sortu* («nacer»), supuestamente desvinculado del pasado violento (Llera 2011). Las primeras elecciones de esta última etapa son las locales y forales de 2011 en las que se presentan con la nueva coalición *Bildu* («reunirse») en la que, bajo el control de *Sortu*, convergen lo que queda de *Eusko Alkartasuna* y *Alternatiba*, desgajados, respectivamente, del PNV y de IU/EB. En las generales de 2011 se presentan como *Amaiur* (o *Maya*)<sup>20</sup>, tras recuperar a *Aralar* para la coalición. Finalmente, esta coalición se rebautiza, definitiva, como *Euskal Herria Bildu* (reunir Euskal Herria) para las elecciones autonómicas vascas de 2012, en que vuelven a obtener representación en el Parlamento Vasco, compitiendo a partir de ese momento en todos los procesos electorales.

20. Localidad histórica del Baztán en cuyo castillo se culminó la anexión de Navarra por el reino de Castilla a comienzos del s. XVI

En el siguiente Grafico 10 mostramos la evolución de los apoyos electorales obtenidos por las distintas marcas electorales de la *Izquierda Abertzale*, desde su fragmentación inicial hasta su decantación final, tomando como referencia las elecciones autonómicas vascas entre 1980 y 2020.

**Gráfico 10.** Evolución electoral de los partidos y coaliciones de la *Izquierda Abertzale* en las elecciones autonómicas vascas, 1980-2020



Nota: De 1980 a 1994 como Herri Batasuna (HB); en 1998 y 2001 como Euskal Herritarrok (EH); en 2005 se muestra el resultado del PCTV y de Aralar; en 2009, tras la ilegalización de las marcas de la IA, sólo compite Aralar; y de 2012 en adelante, como EH Bildu.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno vasco.

En el ciclo inicial (1980-1990) en que competían EE y HB la suma ascendente de ambos osciló entre los 240.000 votos de las dos primeras legislaturas y los 324.000 de la ruptura del PNV en 1986; en la etapa siguiente hasta la ilegalización (1994-2005) HB en solitario experimentó un significativo desgaste desde los 166.000 de 1994 a los 143.000 de 2001 con un repunte en la tregua de Lizarra de 1998 (224.000)<sup>21</sup>; finalmente, en el ciclo final (2012-2023) con ETA ya fuera de circulación y las nuevas coaliciones los apoyos dan un salto significativo entre los 225.000 y los 335.000, asentándose en la segunda posición y a punto de

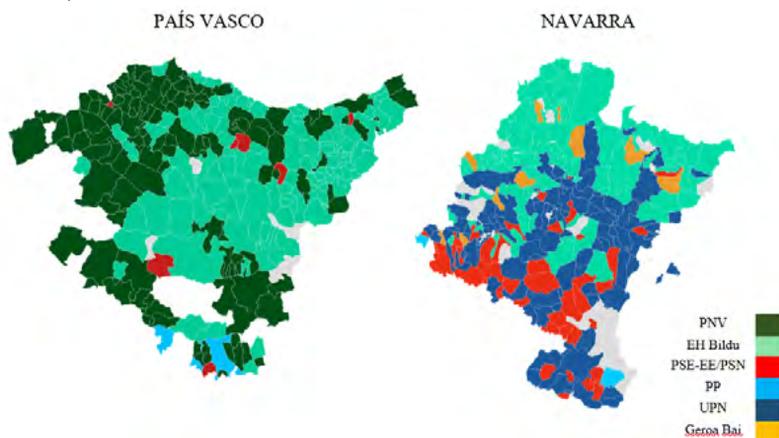
21. En las autonómicas de 2009, con ETA fuera de juego, EA y Aralar, socios posteriores, sumarán unos 100.000 votos.

conseguir su objetivo fundacional de disputarle la hegemonía al PNV.

Las últimas elecciones locales y forales de 2023, por otro lado, nos dan una idea de su implantación local actual. En el siguiente Mapa 1 mostramos la distribución territorial del partido ganador en el país vasco y Navarra, en el que se visualiza el dominio de la *Izquierda Abertzale* en Guipúzcoa, la zonas pirenaica, Baztán y Barranca de Navarra y el interior de Vizcaya y el norte de Alava, describiendo una especie de cinturón interior entre ambas comunidades. Si en el País Vasco el competidor directo es el PNV, en Navarra lo son UPN y el PSN, con la particularidad de que se reparten las hegemonías en el seno del nacionalismo vasco: el PNV en la Comunidad Autónoma del País Vasco y EHB en la Comunidad Foral de Navarra. En cuanto al resultado de las últimas elecciones municipales, EHB ha ganado en concejales en ambas comunidades (1050 en el País Vasco y 345 en Navarra) y se ha hecho con el 40% de los concejales y el 31% de las alcaldías del País Vasco (77 de las 251) y con el 28% y el 15%, respectivamente, de Navarra (42 de las 272), pero lo más significativo es que gobierna en 34 poblaciones de más de 5.000 habitantes (26 del País Vasco y 8 de Navarra)<sup>22</sup>.

22. Con poblaciones importantes como Ansoáin, Baztan, Berrioplano, Berriozar, Burlada, Huarte, Tafalla y Villava en Navarra o Abadiño, Salvatierra, Aretxabaleta, Mondragón, Arrigorriaga, Astigarraga, Bergara, Bermeo, Elorrio, Errenteria, Galdakao, Hernani, Llodio, Lekeitio, Lezo, Markina-Xemein, Mutriku, Ondárroa, Oñati, Pasaia, Sopela, Tolosa, Urduliz, Usúrbil, Villabona y Zumaia en el País Vasco. En Pamplona, a pesar de haber quedado segundos, van a recuperar la alcaldía tras la moción de censura contra la alcaldesa de UPN en correspondencia al apoyo *abertzale* a la investidura de P. Sánchez y, sobre todo, de María Chivite al frente del gobierno foral, desplazando en ambos casos a los ganadores de UPN; sin embargo, en Vitoria han perdido la alcaldía en favor del PSE-EE a pesar de haber quedado primeros.

**Mapa 1.** Mapa municipal del partido ganador en las elecciones forales del País Vasco y Navarra en 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los gobiernos vasco y navarro.

Por supuesto, ni estas formaciones ni sus dirigentes firmaron el Pacto de Ajuria-Enea, para la Normalización y Pacificación de Euskadi, suscrito entre todas las fuerzas democráticas vascas en 1988, al igual que tampoco han condenado el terrorismo de ETA. Esto no fue óbice para que el conjunto de fuerzas nacionalistas, incluido el PNV, pactasen con el brazo político de ETA en el Pacto de Estella en 1998 (Llera, 1999), tras el inicio de la estrategia de *frente nacionalista* por parte de la banda terrorista. Las posiciones de la autodenominada *Izquierda Abertzale* y el nacionalismo vasco del PNV, aunque separadas por la no asunción de los medios y los tiempos de los terroristas de ETA por parte del nacionalismo vasco institucional, no han sido distantes, al compartir los mismos objetivos políticos. Además, desde la moción de censura de 2018 contra el gobierno de M. Rajoy, ambos grupos políticos (PNV y EHB) han apoyado parlamentariamente al gobierno socialista de P. Sánchez, en lo que ha supuesto la primera ocasión en que las dos facciones del nacionalismo vasco compiten en la estrategia extractiva que suelen seguir los nacionalistas en los pactos estatales, al tiempo que ambos intercambian apoyos socialistas en sus respectivas comunidades para maximizar sus posiciones de poder institucional local y foral. El reencuentro con el PNV y la bendición socialista, por razones de oportunidad

política y juegos de poder, facilitan el blanqueo de un pasado de terror, del que no se han arrepentido, ni por el que han pedido perdón a sus víctimas, ni a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, la historia vuelve a repetirse y, liquidada ETA por la *Izquierda Abertzale*, algunos sectores de ésta, sobre todo juveniles (*Ikasle Abertzaleak*, la organización o sindicato estudiantil), comienzan a cuestionar de forma antisistema la estrategia institucional de *EHBildu* en el seno de la organización juvenil de *Sortu* (ERNAI), que van a caracterizar como «deriva burguesa» desde una posición «comunista» fundamentalista. Así en 2019 crean la *Gazte Koordinadora Sozialista* (GKS) o Coordinadora Juvenil Socialista para aglutinar las distintas iniciativas y sectores «comunistas», que convergerán en el *Mugimendu Sozialista* (MS) o Movimiento Socialista<sup>23</sup> para acabar creando en diciembre de 2023 la nueva formación política del mismo bajo la denominación de *Euskal Herriko Kontseilu Sozialista* (EHKS) o Consejo Socialista de Euskal Herria con vocación de competir directamente con *EHBildu* y, eventualmente, disputarle la hegemonía del movimiento.

## Conclusiones

El nacionalismo vasco es, desde sus orígenes a partir de su propia lectura del tradicionalismo y a lo largo del tiempo, uno de los nacionalismos étnicos existentes en el mundo que han producido exclusión, intolerancia, odio y violencia (Reinares, 2011), al basar la afirmación de su identidad en el rechazo a lo español. El terrorismo ha sido el recurso estratégico para una construcción nacional fundamentada en la emancipación étnica frente a la opresión/ocupación violenta del Estado español (y francés), en una suerte de «guerra de liberación», si bien no ha conseguido materializar el enfrentamiento violento entre dos comunidades, al estilo de Irlanda del Norte, en cuyo espejo se han mirado. Por mucho empeño autojustificativo derrochado, los terroristas no han logrado que, ni la sociedad vasca, ni la española asumiesen «su guerra». ETA, por tanto, no se puede entender sin el PNV, con

23. Sus aliados son, entre otros grupos antisistema del resto de España, los grupos catalanes escindidos de *Arran* o las *CUP*.

quien compartía fines, aunque discrepasen en los medios y en los tiempos (baste recordar la aclaratoria parábola del «nogal y las nueces», que el líder nacionalista Arzalluz evocó para ilustrar su confluencia y/o sinergia estratégica).

ETA ha sembrado el País Vasco y España de dolor, miedo y daño con una violencia asimétrica y unilateral durante casi medio siglo. La resistencia y la movilización de una parte de la sociedad vasca, la firmeza del Estado de Derecho, la acción de la Justicia, la eficacia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, el apoyo de la mayor parte de los medios de comunicación y el referente ético de las víctimas del terrorismo han conseguido, primero, su derrota operativa y, más tarde, el desistimiento de su estrategia destructiva.

Han quedado pendientes, por parte de los terroristas y sus secuaces y deudos políticos, el reconocimiento del daño causado, la asunción del error estratégico, su arrepentimiento y la petición de perdón a sus víctimas y por parte de las fuerzas democráticas y del conjunto de la sociedad, la imposición del relato sobre la verdad de lo sucedido frente al intento de blanqueo y manipulación de los propios terroristas y sus apoyos. Sin embargo, el oportunismo político y los juegos de poder de nacionalistas y socialistas han preferido pagar un «olvido agradecido», no porque hayan abandonado arrepentidos y gratuita y voluntariamente la estrategia de limpieza étnica mediante el terror, sino por haber sido derrotados por nuestra democracia sin renunciar a ninguno de sus principios y, menos aún, a su relato del pasado, esperando cobrarse el botín político de una «agenda oculta», que irán revelando a plazos.

## Bibliografía

- Alonso, Rogelio (2011). «Why Do Terrorist Stop? Analyzing Why ETA Members Abandon or Continue with Terrorism», *Studies in Conflict & Terrorism*, 34: 696-716.
- Alvarez, Juan José et al. (2020). *Los empresarios y ETA. Una historia no contada*. San Sebastián: Nerea.
- Amigo, Angel (1978). *Pertur, ETA 1971-1976*. San Sebastián: Hórdago.
- Arregi, Natxo (1981). *Memorias del KAS (1975-1978)*. San Sebastián: Hórdago

- Buesa, Mikel (2022). *ETA: medio siglo de terrorismo. Un recuento estadístico*. Madrid: Biblioteca Complutense
- Buesa, Mikel (2023). *La financiación del terrorismo. ETA y el MLNV*. Madrid: Almuzara
- Calleja, José M. (1999). *La diáspora vasca. Historia de los condenados a irse de Euskadi por culpa del terrorismo de ETA*. Madrid: Aguilar.
- Calleja, José M. (2006). *Algo habrá hecho. Odio, muerte y miedo en Euskadi*. Madrid: Espasa.
- Casquete, Jesús (2009). *En el nombre de Euskal Herría*. Madrid: Tecnos.
- Castells, Luis (2017). «La sociedad vasca ante el terrorismo. Las ventanillas cerradas (1977-2011)» *Historia y Sociedad*, 38: 347-382
- Corcuera, Javier (1979). *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco*. Madrid: Siglo XXI.
- De la Calle, Luis (2007). «Fighting for Local Control: Street Violence in the Basque Country», *International Studies Quarterly*, 51: 431-455.
- De la Calle, Luis e Ignacio Sánchez-Cuenca (2004). «La selección de víctimas de ETA», *Revista Española de Ciencia Política*, 10: 53-79.
- De la Calle, Luis e Ignacio Sánchez-Cuenca (2011). «What We Talk About When We Talk About Terrorism», *Politics & Society*, 39 (3): 451-472.
- Domínguez, Florencio (2005). *ETA en Cataluña. Desde Terra Lliure a Carod Rovira*. Barcelona: Martínez Roca.
- Domínguez, Florencio (2006). *Dentro de ETA. La vida diaria de los terroristas*. Madrid: Punto de Lectura.
- Domínguez, Florencio (2017). «Las claves de la derrota de ETA», *Informe del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, 3.
- Domínguez, Florencio y María Jiménez (2023). *Sin justicia. Más de 300 asesinatos de ETA sin resolverse*. Madrid: Espasa.
- Douglas, William A. y Joseba Zulaika (1990). «On the Interpretation of Terrorist Violence: ETA and the Basque Political Process», *Comparative Studies in Society and History*, 32(2): 238-257.
- Elorza, Antonio, ed., (2000). *Historia de ETA*. Madrid: Temas de Hoy.
- Escauriaza, Ana (2023). *Violencia, silencio y resistencia. ETA y la universidad, 1959-2011*. Madrid: Tecnos.
- Fernández, Gaizka (2021). *El terrorismo en España. De ETA al DÁESH*. Madrid: Cátedra.
- Fernández, Gaizka y Raúl López (2012). *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical, 1958-2011*. Madrid: Tecnos.
- Funes, María J. (1998). *La salida del silencio: movilizaciones por la paz en Euskadi 1986-1998*. Madrid: Akal.

- Garmendia, José M<sup>a</sup> (1980). *Historia de ETA*. San Sebastián: Luis Haranburu.
- Hidalgo, Sara y Gaizka Fernández (2018). *La unión de la izquierda vasca. La convergencia del PSE-EE*. Madrid: Catarata
- Jauregui, Gurutz (1981). *Ideología y estrategia política de ETA*. Madrid: S. XXI.
- Leonisio, Rafael; Molina, Fernando; y Diego Muro (2016). «Introduction», en Rafael Leonisio, Fernando Molina y Diego Muro (eds.), *ETA's Terrorist Campaign. From violence to politics, 1968-2015*. Nueva York: Routledge.
- Llera, Francisco J. (1992). «ETA. Ejército secreto y movimiento social», *Revista de Estudios Políticos*, 78: 161-193.
- Llera, Francisco J. (1999). «El vértigo del nacionalismo vasco. Entre Ermua y Estella», *Claves de Razón Práctica*, 89: 16-22.
- Llera, Francisco J. (2011). «Sortu: ¿el fin de ETA?», *Claves de la Razón Práctica*, 210: 32-44.
- Llera, Francisco J. (2012). «Terrorismo y opinión pública en España» en Ubaldo Cuesta, M<sup>a</sup> J. Canel y Mario García, eds. *Comunicación y Terrorismo*. Madrid: Tecnos, pp. 302-348.
- Llera, Francisco J. (2013). «ETA: medio siglo de terrorismo y limpieza étnica en Euskadi», *Sistema*, 231: 3-46.
- Llera, Francisco J. (2016). «La violencia, en segundo plano», en Francisco J. Llera (ed.), *Las elecciones autonómicas en el País Vasco: 1980-2012*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Llera, Francisco J. y Rafael Leonisio (2015). «Los secuestros de ETA y sus organizaciones afines. 1970-1997: una base de datos», *Revista Española de Ciencia Política*, 37: 141-160.
- Llera, Francisco J. y Rafael Leonisio (2017). «La estrategia del miedo. ETA y la espiral del silencio en el País Vasco», *Informe del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, 1.
- Llera, Francisco J., García, Jonatan y José M. León (2022). «Midiendo la espiral del silencio en contextos de violencia política: el caso vasco», *Revista Española de Ciencia Política*, 58: 111-140.
- Llera, Francisco J. y José M. León (2023). «Coalicionabilidad en un contexto de pluralismo polarizado: el caso vasco», en Federico D. Quilici y Juan I. Estévez (comps.), *En la nave de los gobiernos de coalición. Gobernabilidad, fragmentación y dinámicas políticas multinivel*. San Martín: UNSAMEDITA.
- López, José L. (2020). *Muertos en vida. Una crónica veraz del llamado terrorismo de baja intensidad de ETA*. Madrid: Almuzara.

- Mata, José M. (1993). *El nacionalismo vasco radical: Discurso, organización y expresiones*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Mata, Teresa (2020). *ETA, terrorismo y voto en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Muro, Diego (2016). «ETA during democracy, 1975-2011», en Rafael Leonisio, Fernando Molina y Diego Muro (eds.), *ETA's Terrorist Campaign. From violence to politics, 1968-2015*. Nueva York: Routledge.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1974): «The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion», *Journal of Communication*, nº 24, pp. 43-51.
- Reinares, Fernando (2001). *Patriotas de la muerte: Por qué han militado en ETA y cuándo la abandonan*. Madrid: Penguin Random House.
- Rivera, Antonio y Eduardo Mateo, eds. (2022). *Transterrados. Dejar Euzkadi por el terrorismo*. Madrid: Catarata.
- Sánchez, Manuel y Manuela Simón (2021). *Historia de un desafío. Cinco décadas de lucha sin cuartel de la Guardia Civil contra ETA*. Barcelona: Península.
- Sánchez Cuenca, Ignacio (2001). *ETA contra el Estado. Las estrategias del terrorismo*. Barcelona: Tusquets.
- Shabad, Goldie y Francisco J. Llera (1995). «Political Violence in a Democratic State: Basque Terrorism in Spain», en Martha Crenshaw (ed.), *Terrorism in Context*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Sordo, Luis M. (2017). *Las negociaciones de los gobiernos democráticos españoles y ETA (1976-2006)*. Madrid: Ministerio de Defensa.



### 3. El terrorismo yihadista: el papel del salafismo en los atentados de Madrid y Barcelona

PEDRO BOFILL ABEILHÉ<sup>1</sup>

MARÍA JOSÉ VICENTE VICENTE<sup>2</sup>

La espada no tiene nada que ver con la doctrina. Matar a un hombre no es defender una doctrina, sino matar a un hombre  
(«*Contra libellum Calvini*» de Castellion, recogido en  
*Conciencia contra violencia* de Stefan Zweig)

La gran mayoría de los musulmanes rechaza de manera enérgica el radicalismo violento y la barbarie perpetrada en nombre de una supuesta ortodoxia doctrinal. Estas acciones conllevan grandes atrocidades contra la vida de inocentes, especialmente mujeres y niños, y son firmemente condenadas en el Corán. Este comportamiento es considerado una grave desviación del islam por casi todos los creyentes, quienes lo ven como una interpretación aberrante mantenida por organizaciones, grupos e individuos que se autodenominan como los guardianes del «camino recto» que todos los musulmanes deben seguir para cumplir con su deber religioso.

Durante décadas, los ciudadanos europeos, y los españoles en particular, han presenciado con perplejidad e indignación, acompañada de preocupación, la violencia terrorista de origen islámico.

1. Exparlamentario y profesor universitario de la Universidad Complutense de Madrid, es jefe del Departamento de la Presidencia del Consejo Económico y Social de España, vocal de la Asociación de Exdiputados y Exsenadores y desde de enero de 2015 es el presidente del Club de Amigos de Marruecos en España.

2. Profesora de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, adscrita al área de Sociología de la Universidad de Castilla-La Mancha, investigadora en las Universidades de Estocolmo y de Évora y miembro del Máster de Gobernanza y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

Esta perplejidad se debe en parte al desconocimiento generalizado de la civilización islámica, su historia y las diversas orientaciones religiosas que existen entre los musulmanes. La indignación surge de las acciones violentas llevadas a cabo indiscriminadamente por individuos, más o menos organizados, contra las sociedades que los acogen, sociedades en las que disfrutaban de libertades y derechos que les son negados en sus lugares de origen.

Para comprender un fenómeno social o un acontecimiento histórico, es crucial conocer sus raíces y los soportes culturales e ideológicos sobre los que se sustentan. Es esencial comprender las causas profundas, las creencias e ideas que justifican el desarrollo de esos acontecimientos o fenómenos para sus actores. Por ello, es necesario adentrarse en la complejidad de los conceptos de una civilización que durante siglos fue la más avanzada de su tiempo.

## Pilares y dogmas esenciales del islam

Nuestro objetivo es intentar aclarar algunos conceptos básicos que nos ayuden a comprender la desviación e incongruencia en la que se ha situado la actitud vesánica del yihadismo terrorista. El islam significa la sumisión a la paz. Procede de la voz árabe salam (s-l-m) que implica sumisión a Dios. Pero, a su vez, es la raíz del término reconciliación con Dios. Para los musulmanes, esa paz y esa reconciliación con Él se entienden como el estado de ánimo sosegado, inherente al monoteísmo. Para los musulmanes los cristianos son politeístas por creer en el misterio de la Santísima Trinidad, ya que en el Corán se especifica, «Creed en Dios y en sus enviados, pero no digáis tres» (El Corán. Azora IV, versículo 169).<sup>3</sup>

Los cinco pilares del islam en torno a los cuales gravita la vida espiritual de los creyentes son: Shahada, la profesión de fe; salat, la oración; Sawm, el ayuno; hach, la peregrinación y el zekat, la limosna. Pero ya desde los primeros tiempos del islam, hubo entre los musulmanes quienes consideraron la yihad como el sexto

3. El Corán, traducción de Juan Vernet. Hay que tener en cuenta siempre la traducción del Corán al que se hace referencia, porque en ocasiones la numeración de los versículos difiere. En este artículo todas las citas se corresponden con la realizada por Vernet.

pilar no oficial de esta religión. Ése último pilar se concibe como «un instrumento, condición suficiente pero no necesaria para la expansión y defensa de la religión» (Phares, 2006: 135).

La yihad es un concepto complejo cuya interpretación resulta difícil. Este término, que proviene de «haalat al jhid», se identifica como un «estado de esfuerzos permanente» y adquiere distintas connotaciones dependiendo de las escuelas o ideologías político-religiosas que lo interpreten. La dificultad para desentrañar la concepción que los musulmanes tienen de la yihad proviene de las palabras pronunciadas por Mahoma cuando, dirigiéndose a sus partidarios al volver de una batalla defensiva, les dijo: «Regresamos de una yihad menor a una yihad mayor». Es decir, regresamos hacia una lucha interior, un esfuerzo contra las propias pasiones. Para muchos estudiosos, de esta afirmación del Profeta se desprenden, grosso modo, dos formas de entender la yihad: una pacífica y otra violenta.

La yihad mayor es considerada por la mayoría de los musulmanes como un esfuerzo para llevar una vida buena; implica luchar contra el mal y hacer el bien, esforzarse en realizar buenas obras y difundir el islam (yihad al akbar). Para los islamistas, la yihad menor implica recurrir a las armas para defenderse de una agresión (esta sería una defensiva, acorde con el derecho internacional). Sin embargo, para los islamistas radicales y violentos, la yihad menor es el medio para expandir la «tierra del islam» (Dar al-islam). Estos últimos nunca la consideran como una invasión o una agresión. Por el contrario, la ven como una redención, una bendición, ya que libera a las personas de la impiedad y las guía por el «camino verdadero» (El Corán. Azora I, versículo 5).<sup>4</sup>

Para comprender mejor el porqué de las interpretaciones más radicales de la yihad, es preciso detenernos en otros dos principios dogmáticos del islam: el Tawhid («Unicidad») y la Sharia (la ley de Dios).

El Tawhid constituye el fundamento de la creencia en el valor de la unidad en todas sus formas: Un solo Dios, una sola Fe, una sola Ley y una sola Comunidad. De esta unidad surge la convicción de que los infieles, y especialmente las gentes del libro que no ha aceptado abrazar la fe musulmana, rompen la unidad ético-religiosa de la Umma (la comunidad islámica mundial).

4. Juan Vernet. Random House Mondadori, S.A., pág. 57.

La Sharia es el conjunto de leyes que regulan la convivencia entre los miembros de la comunidad, y todos los musulmanes deben observarla, ya que en torno a ella se organiza la vida social y política de la Umma. La Sharia es considerada eterna, pero no inmutable. Junto a ella está el Fiqh, que consiste en la interpretación que de ella realizan los juristas, quienes también son teólogos, ya que para el islam el único legislador es Dios.

La mayoría de los líderes musulmanes radicales comparten una concepción de la yihad que guarda similitudes, aunque no sean idénticas, con la visión original del Estado Islámico, donde la religión y la política se consideraban indisociables. Como señala W. Phares, «el islam es una religión y un estado» (Phares: 2006: 126), y según Kepel, «es un sistema completo y total». Esta perspectiva no permite la diferenciación cristiana expresada por Jesús, quien dijo «dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios», ya que, como afirma Al Banna, «El César y lo que pertenece al César es de Dios todopoderoso». A pesar de que esta identificación entre la teología y la política ha evolucionado a lo largo de la historia, sigue persistiendo en cierta medida. Es decir, los defensores de la yihad menor la han adaptado a las circunstancias históricas según las pretensiones del líder espiritual o del dirigente político. Estos líderes no dudan en ajustar los principios de la «Unicidad» y la «Sharia» a sus propios intereses e incluso a sus delirios personales, aunque siempre argumenten que la finalidad última es la defensa de la Umma.

Tanto para los sunníes como para los chiíes, la yihad es un concepto fundamental del islam, aunque existan diferentes interpretaciones de la misma. La orientación que se le dé dependerá de la postura que se adopte o de la visión que se tenga de la situación en la que se encuentra la Umma o, incluso, de la utilidad que le pueda reportar a un determinado sector. El Corán prescribe que todos los musulmanes tienen la obligación de responder al llamamiento que haga la persona investida de autoridad para «proclamarla»; es el deber moral que tiene el «creyente» de prestar un apoyo armado activo en defensa de la comunidad. Según Bernard Lewis, «es una obligación sin límite de tiempo ni de espacio. Debe continuar hasta que el mundo entero haya aceptado la fe islámica o se haya sometido al poder del estado islámico» (Lewis, 2004: 126).

## Los precursores del yihadismo

Para comprender la ideología sobre la que se sustenta el actual yihadismo islamista, es crucial conocer, aunque sea someramente, a sus precursores, sus posturas y los principios esenciales de la cosmovisión religiosa sobre la que basa sus prédicas y sus estrategias políticas. Lógicamente, nos centraremos principalmente en aquellos que tienen un mayor protagonismo y, por ende, ejercen una mayor influencia sobre las organizaciones y líderes que abogan por la yihad violenta.

Ciertamente, quien ha ejercido mayor influencia en las diferentes corrientes violentas del islam ha sido Ibn Taymiya (1268-1328), quien renovó la escuela Hanbalí, la más rigorista de las escuelas jurídicas sunníes, fundada en el siglo IX por Ahmad Ibn Hanbal. Este especialista en jurisprudencia y teología islámica elaboró la teoría que conecta la yihad y el takfir (anatema, excomunión), y es considerado como el padre espiritual del islam sunní radical y sectario. Aunque trató cuestiones que afectaban a su siglo, su influencia ha sido permanente en los ideólogos de las corrientes islamistas más intransigentes, desde Muhammad Ibn Abd al-Wahhab, Sayyid Qutb y Muhammad Al-Farag, hasta el propio Osama Bin Laden y el actual dirigente de Al Qaeda, Ayman al-Zawahiri, Abu Bakr al-Baghdadi.

El objetivo de Ibn Taymiya era la purificación del islam y la reforma de su sociedad. Por ello, abogó por la aplicación estricta del Corán, de la Sunna y de la Sharia. Al mismo tiempo, consideró imprescindible el retorno a la pureza original de Mahoma y de los cuatro califas ortodoxos; es decir, el regreso a los tiempos de los antepasados piadosos, los salaf.

Taymiya distinguía claramente entre Dar al-islam (casa o tierra de la paz) y Dar al-harb (casa o tierra de la guerra). Su criterio con respecto a los no creyentes era firme: no se puede acordar la paz con los infieles, e introdujo un instrumento inquisitorial para sancionar a los apóstatas e infieles, el Takfir. A partir de estos criterios, se impone una nueva doctrina de amplia repercusión histórica en los movimientos dogmáticos, radicales y violentos de carácter islámico. Según esta orientación doctrinal, un dirigente con autoridad o un erudito cualificado puede calificar de Kafir (infiel, cafre) a una persona o a un grupo y declarar un Takfir. Esta declaración, que disculpa el derramamiento de san-

gre, podría incluso justificar un llamamiento para iniciar una yihad.

Desde ese momento, el término Kafir se aplicará contra los judíos, cristianos y los musulmanes sunníes que no respeten las reglas adoptadas por los salaf. Esto fue lo que coherentemente hizo Ibn Taymiya cuando emitió una fatwa contra los mongoles, a los que tachó de impíos por entender que se habían desviado de la ley islámica. Con la anatematización (Takfir) de los mongoles, sentó un precedente, ya que, siguiendo esa lógica los wahabíes, Sayid Qutb, Osama Ben Laden, etc., cada uno en su momento, exigirán una yihad contra los gobernantes musulmanes que consideren impíos o contra Occidente, al que califica como yahiliyya (término de origen preislámico referido a lo que existía en Arabia antes de Mahoma y que se caracterizaba por la barbarie y el caos).

En términos históricos, la primera manifestación político-religiosa integrista que influirá a los movimientos intransigentes es la iniciada por un predicador rigorista, Ibn Abd al-Wahhab (1703-91), «especie de Savonarola beduino», quien inició la corriente denominada Wahabismo. Pensaba que el mensaje de Alá se había desviado por la b́ida (innovación), por lo cual era necesario volver a sus orígenes; «los musulmanes debían observar estrictamente las leyes del islam para hacer realidad una sociedad verdadera y justa» (Jason Burhe, Al Qaeda). El Wahabismo se inscribe en los movimientos renovadores del islam que surgen durante ese siglo, siendo según algunos analistas especializados «el mayor movimiento salafista de todos los tiempos que sigue inspirando tanto a movimientos moderados como extremistas en la actualidad» (Esposito, 2003).

El elemento fundamental de los Wahabíes es la «unicidad de Dios» (Tawhid, que es la cosmovisión de los musulmanes, el monoteísmo absoluto), de ahí que se les conozca como «los unitarios». Esta corriente, que se impuso en Arabia Saudita a partir del siglo XVIII tras producirse el pacto entre al-Wahhab y la familia Saud, concretamente con Muhammad Ibn Saud, combina el fanatismo religioso y la espada, lo que facilitó la declaración de una yihad que permitiría la unificación de todas las tribus de Arabia, algo similar a lo que se produjo en tiempos del profeta y de los denominados califas ejemplares, Abu Bakr, Umar, Utmán y Alí. En este sentido, el mensaje de Wahad contribuyó a la fun-

dación de la nación árabe en el seno del imperio otomano (Burgat, 2006: 47).

Siguiendo las enseñanzas de Ibn Taymiya, Mohamed Abdel Wahab proclamó la necesidad de retornar a los principios de los 'padres fundadores' del islam y recurrió al takfir, que, como mencionamos previamente, implica excomulgar a aquellos que no se adhieren a sus principios. Al igual que Taymiya frente a los mongoles, Wahab utilizó esta práctica para ejercer presión sobre los otomanos. En coherencia con esta doctrina, cualquier musulmán que no cumpla con los criterios establecidos por el wahabismo es considerado un impío al que se puede perseguir e incluso matar (Esposito, 2003). Tras la Gran Guerra, con la ocupación de La Meca y Medina por los Saud y la difusión del pensamiento wahabita, adquirieron una gran autoridad en todos los territorios musulmanes, consolidando así su influencia en ellos. De esta manera, el wahabismo se convirtió en un sistema defensor de los intereses globales de la Umma y una referencia para las organizaciones salafistas.

## Los impulsores ideológicos de la islamización política

Tras la desaparición del Imperio Otomano y la disolución del «califato turco», se va a producir un nuevo impulso de la movilización yihadista y salafista al inicio de la segunda década del siglo XX en Egipto.

El profesor Hassan Al-Banna fundó los «Hermanos Musulmanes» (al-ijwan al-muslimin), con el lema «El Islam es la solución». A partir de Al Banna, se articuló primero una respuesta a la situación colonial y, posteriormente, una crítica a la incapacidad de los dirigentes que consiguieron la independencia y sus sucesores. Tras esta crítica se intensificó la acusación de los islamistas radicales de que los gobernantes habían abandonado el islam y mantenían un sistema político religioso impregnado de rasgos y comportamientos exógenos de influencia occidental.»

Los Hermanos Musulmanes (al-ijwan al-muslimin) constituyen un movimiento yihadista de carácter urbano, en contraste con el yihadismo wahabí, que se gestó en las zonas tribales. Esta Hermandad, a diferencia de la tendencia wahabí, que contó con

el respaldo estatal permanente, los Hermanos Musulmanes casi siempre han permanecido en la oposición, posiblemente porque uno de sus objetivos inmediatos era enfrentarse a los gobernantes considerados corruptos, especialmente en Egipto, lo que les supuso sufrir constantes persecuciones. Su ideario aboga por la reforma social y moral de las sociedades musulmanas, así como por la defensa de la yihad menor y la lucha contra todos los enemigos del islam, incluidos aquellos gobernantes que impidan la instauración del islamismo rigorista. Su credo es: «el islam es Corán y sable», refleja su compromiso con la aplicación de la fuerza cuando se ve amenazada la causa del islam.

Al Banna consideraba el islam como un sistema perfecto que lo abarca todo. Es el credo que regula todos los aspectos de la vida (citado en la página 73 de *Al Qaida*). Al igual que los reformadores anteriores a su época, se apoyaba en el Corán, la Sunna y la Sharia. En ellos se fundamenta el «camino recto» que deben seguir los creyentes para lograr una sociedad musulmana moderna (*citando el Corán, sura I, Al Fatíha, y la sura VI, El Rebaño*). Al considerar que los ulemas se habían desviado del «camino recto», inició una dawa individual basada en la afirmación de que la predicación de los Hermanos Musulmanes era un mensaje salafí, un camino sunní, una verdad sufí, una organización política, un grupo atlético, un sindicato cultural y científico, una empresa económica y una idea social (Phares, 2006).

El creador de la Hermandad consideraba, al igual que Maududi, que había que empezar a cambiar los comportamientos de las sociedades musulmanas, en especial las que estaban más influenciadas por las formas y pautas occidentales, pero ambos entendían que el cambio tenía que ser gradual. Ambos fueron los padres del llamado islamismo político moderno y creadores de un sistema asistencial para los más desfavorecidos, desde hospitales hasta escuelas y centros superiores de enseñanza, a través de los cuales predicaban sus principios. La coherencia de sus actuaciones, las críticas a la separación entre los dirigentes políticos y administrativos y las autoridades religiosas, los Ulemas, les concedió una gran influencia entre la pequeña burguesía rural y urbana. En pocos años constituyeron un movimiento de masas espectacular, si consideramos los medios de movilización existentes en las primeras décadas del siglo pasado; para ilustrar ese éxito, señalaremos que los Hermanos Musul-

manes alcanzaron varios millones de seguidores en el mundo árabe.

Ala Maududi, un prominente ideólogo político islámico contemporáneo de Hasan al-Banna, abogaba por la iniciación de una yihad para establecer un Estado verdaderamente islámico, un principio central del islam según él. Para Maududi, el islam no era simplemente una religión, sino un programa político que debía ser implementado a través de la lucha política. Fundó Jamaat-e-Islami, una organización que buscaba liderar la vanguardia en la islamización de todas las sociedades. Para este ideólogo, que predicaba la revolución desde arriba, todos los nacionalismos eran impíos, sobre todo cuando se inspiraban en modelos europeos.

A Maududi, junto con Sayyid Qutb, se le atribuye la utilización del moderno concepto de Jahiliyya, que se aplicaba al desorden existente en las sociedades contemporáneas. Su enfoque gradualista hacia el establecimiento del Estado islámico, compartido con Al-Banna, lo llevó a abogar por una yihad pacífica a través del esfuerzo del activismo social. Creía también en la importancia del ejemplo individual y colectivo como parte de un proceso para expandir la Umma del profeta.

## El islamismo radical violento

El máximo exponente ideológico del yihadismo radical surgido de los Hermanos Musulmanes fue Sayyid Qutb. Se le considera la figura moderna que más ha influido en los movimientos terroristas islámicos, especialmente en Al Qaeda y sus seguidores. Es el padre espiritual de los musulmanes extremistas en todo el planeta. Para este ideólogo de la moderna militancia sunní radical, la sociedad se divide en dos campos opuestos: los partidarios de Dios y los partidarios de Satán. Para él, no existe el islam donde no esté implantada la sharia. Por tanto, la yihad, en cuanto lucha armada, debe dirigirse contra todos los gobiernos que no sean auténticamente islámicos, así como contra Occidente, que es el mayor enemigo del islam. Esta lucha incumbe a todos los musulmanes y quienes no participen en ella deben ser aniquilados, al igual que los demás enemigos de Dios.

Qutb, como puente de unión con las tendencias contemporá-

neas más radicales (citado en el libro de Al Qaeda), afirma que se ha vuelto a los días de la Yahiliyya. Para él, la sociedad actual se basa en la rebelión contra la preeminencia de Ala, como se manifiesta en la humillación de las criaturas de Dios bajo el régimen comunista y en el egoísmo de los regímenes capitalistas. «Solo en el verdadero islam se liberan todos los hombres de las servidumbres a las que unos hombres someten a otros» (Burke, 2004: 79). Sus críticas y ataques no se reducen a la yahiliyya que rodea al mundo musulmán, sino que se extienden también a los países de creencia islámica, en los que, al igual que Ibn Taimiya, se debe aplicar el takfir (excomunicación) a los munafiq (hipócritas), es decir, a aquellos que se decían creyentes, pero cuyas obras demostraban lo contrario.

Su obsesión contra la cultura occidental se expresa tras su estancia en los Estados Unidos de Norteamérica. En una exaltada exposición contra la hipóstasis de la Trinidad, que según él perjudica a la razón y la conciencia, arremete contra el individualismo egoísta del capitalismo de acumulación, el cual configura una vida materialista, disecada y miserable. Sin embargo, donde alcanza el mayor paroxismo de su crítica es cuando carga contra la emancipación de la mujer. Este célibe considera que la emancipación es una libertad bestial que favorece la mezcla de sexos y el mercado de esclavas (Balta, 1994: 161). Considera a la sociedad occidental ignorante, pagana y sexualmente depravada.

Qutb, a diferencia de Maududi y Al Banna, rechaza el gradualismo que permitiría la implantación de un Estado islámico moderno. No rechaza totalmente a Occidente; lo que propone es un sistema que «preserve y desarrolle los frutos materiales del genio creador europeo imponiendo un sistema armónico con la naturaleza humana, como es el islam» (Balta, 1994: 169). Para poder llevar a cabo esa imposición, reivindica la «yihad en el sentido guerrero» como un deber perpetuo, añadiendo que la yahiliyya moderna exige una yihad moderna, una guerra religiosa, incluso intestina, contra los gobiernos usurpadores de Dios» (Balta, 1994: 169).

Sobre los supuestos doctrinales expuestos anteriormente, los terroristas islámicos van a difundir y justificar sus acciones. Mediante una predicación simplificada del islam de carácter nihilista, anclada en el tiempo, movilizan a importantes sectores de musulmanes que, intoxicados por una enseñanza parcial de la historia, culparán de la pérdida de la grandeza islámica, alcanza-

da en tiempos pasados, a aquellos que no siguen sus postulados religiosos. Éstos se atribuyen la ortodoxia sin recurrir a los doctores y eruditos religiosos acreditados. Al Banna, Maududi y Bin Laden se convierten en predicadores sin reunir las credenciales necesarias prescritas, actitud que justifican descalificando la autoridad de los ulemas, a quienes consideran corruptos.

## Una visión antidemocrática y nihilista

Con la retirada de los soviéticos de Afganistán, se gestó una nueva concepción de la yihad. Para los neosalafistas, las fuerzas yihadistas habían vencido al peor enemigo del islam: el ejército de los ateos, es decir, el ejército rojo. Esta experiencia llevó a la conclusión de que, como expresa Walid Phares en «La futura yihad», si la guerra contra un enemigo histórico se dirige desde el sector adecuado (los yihadistas salafistas), en el momento adecuado (cuando lo decidan los clérigos) y bajo los principios del islamismo (movimiento que sigue las reglas), el resultado final solo puede ser la derrota del enemigo.

Basados en esta experiencia y con la convicción de que Alá los guía, los principales dirigentes de Al Qaeda, Bin Laden y Ayman Al Zawahiri, hicieron un llamamiento a la yihad global. Su objetivo era combatir también «al enemigo lejano», debido al fracaso obtenido al combatir «al enemigo cercano», es decir, a los gobiernos apóstatas de los países con gobiernos musulmanes.

Los ideólogos de Al Qaeda se inclinaron por la revolución estratégica dirigida a la lucha internacional de carácter terrorista, en especial contra el enemigo lejano, que son los Estados Unidos y sus aliados. Esta organización ‘representa una nueva forma de terrorismo, surgida del transnacionalismo y la globalización’ (Esposito, 2003: 82). Se basa en una visión escatológica de la historia y en la idea del martirio, tal como es pregonada por Abdalá Azamm, Bin Laden y Al Zawahiri. Esta idea es valiosa tanto en el islam sunní como en el chií; de hecho, el martirizado, el shahid, significa testigo y su sacrificio les deja libres de pecados, situándolos directamente en el lugar más elevado del cielo (Berner, 2006: 28).

El valor táctico de este autosacrificio en las acciones terroristas de la yihad global lo puso de manifiesto Al Zawahiri en una en-

trevista cuando afirmó: 'Es el amor a morir siguiendo el camino de Alá. Esa es el arma que aniquilará al imperio maligno de América, con el permiso de Alá'. A partir de ese momento, se instaura el terrorismo global como vía para acabar con la yahily-ya. Hay que subrayar que los seguidores de Al Qaeda consideran los ataques suicidas como una demostración de fe y de fortaleza de los soldados de Dios, que es motivada por sus comandantes. Indica igualmente que la lucha cósmica es una realidad», como afirma Jason Burke en su libro *Al Qaeda*.

El movimiento islamista radical es profundamente antidemocrático. Para ellos, la democracia equipara al hombre con su creador, Dios, de manera sacrílega, y al legislar, las criaturas violan la Sharia, que es la única ley posible, ya que es la ley de Dios y la única que puede ordenar una convivencia armónica entre los musulmanes. Justifican su aseveración argumentando que, con la importación del constitucionalismo occidental, los países musulmanes se apartan del islam. Esta dependencia de los símbolos europeos y americanos es la causa de todos los males políticos. Según Zawahiri, «los seres humanos no pueden legislar, ya que al hacerlo vulneran la divinidad suprema por asociación, es decir, que hacerlo supondría la divinidad compartida», afirmando que «nadie más que Dios tiene el poder de legislar para una criatura de Dios» (Burgat, 2006: 94).

Para acabar con la perversión de una forma de gobierno que profana los principios del islam, Ayman al-Zawahiri, Bin Laden, Abu Bakr al Baghdadi y sus seguidores, siguiendo a Qutb, abogan por la teología de la guerra. En su libro, al-Zawahiri hace un llamamiento al martirio, afirmando que «hay que movilizar a la nación en la batalla del islam contra los infieles» (Burke, 2004: 264), al igual que hizo Bin Laden con ocasión de la destrucción del 11 de septiembre, al alabar «la acción de la vanguardia islamista que la llevó a cabo», afirmando que «es el islam quien dio el triunfo a esos mártires».

Con la desaparición de Bin Laden, Abu Bakr Baghdadi (Ibrahim Awwad Ibrahim), seguidor del líder de Al Qaeda, tomó el relevo de las operaciones yihadistas sobre el terreno, dirigiendo su rama en Irak. Buen estratega en el campo de batalla, asumió los principios del islamismo radical, pero no dudó en enfrentarse con Al Zawahiri al declarar el Estado Islámico en contra del parecer de este. En 2014, tras los éxitos militares cosechados en Si-

ria e Irak, se proclamó Califa de un único Estado Islámico, en Mosul.

Abu Bakr al Bghdadi y su grupo se vieron beneficiados por una serie de normas inesperadas dictadas por los aliados, que prohibían que aquellos que habían sido miembros del partido Baaz ocuparan cargos. Esta medida desarticuló tanto al ejército como a los servicios de seguridad irakíes. Cuando Estados Unidos abandonó Irak, el estado quedó prácticamente indefenso debido a la debilidad de sus estructuras militares. A todo esto, se sumaron las torpezas cometidas por Maliki, quien adoptó una postura más dura hacia los sunnites moderados, «provocando un gran descontento en ese sector y llevando a parte de ellos a apoyar al EI». Esta combinación de factores permitió a al Bghdadi contar con militares experimentados provenientes del ejército Baazista, que le otorgaron una ventaja significativa en términos de éxitos militares y expansión territorial rápida» (Morell, 2016: 321).

La agilidad que mostró en sus movimientos militares y la extremosidad en la aplicación de su yihad islámica le permitió granjearse una popularidad en el mundo musulmán, desplazando la hegemonía que hasta entonces había mantenido Al Qaeda. Se calcula que se trasladaron más de treinta mil voluntarios (de los que se cree que más de cuatro mil provenían de occidente ) de otros países en respuesta a la llamada para sumarse a la lucha, además de crear un importante conglomerado de células terroristas integradas por seguidores muy fanáticos, especialmente jóvenes de ambos sexos, en Europa, Estados Unidos y Asia, «que nunca habían estado en Siria e Irak, pero que querían mostrar su apoyo y solidaridad al ISIS y cometer actos terroristas» (Morell, 2016: 342).

La orientación política y religiosa de Abu Bakr al Bghdadi se apoya en el libro «Cuestiones sobre jurisprudencia de la yihad» (Abu Abdullah al-Muhajir), donde se sostiene que sólo se debe respetar la vida y los bienes de aquellos que la organización considera verdaderos musulmanes. Además, justifica ataques terroristas en todo el mundo y aprueba el uso de tácticas de terror como decapitaciones, secuestros, torturas y asesinatos de civiles e infieles.<sup>5</sup>

5. Instituto Español de Estudios Estratégicos (2019).

Tanto su autoproclamación como califa, como la crueldad de sus acciones, son objeto de fuertes críticas. Se argumenta, con razón, que estas acciones son desviaciones del islam, una religión misericordiosa que propaga sus enseñanzas mediante la predicación y no la coerción. Estos actos, según juristas y clérigos, contradicen los principios islámicos, ya que ningún creyente puede proclamarse califa sin el consentimiento de la comunidad y sin un profundo conocimiento del Corán, los Hadices y las teorías jurídicas.

En estas corrientes del yihadismo terrorista, subyace un nihilismo arraigado en la destrucción sin alternativa. No buscan innovaciones constructivas, sino que glorifican las matanzas sin considerar la vida humana. Comparte la postura de Al Qaeda y de su líder Aymar Al Zawahiri, expresada en la siguiente afirmación: «Preferimos ver que la Umma entera desaparezca a ver destruida la mezquita de Al Aqsa, Palestina judaizada y su pueblo expulsado» (Kepel, 2004: 88). Como señala acertadamente Andrés Glucksmann, este nihilismo religioso se presenta como una espada divina, deslizándose en la ira y la implacabilidad. Los terroristas devotos veneran la aniquilación radical en lugar del amor o la sabiduría, convirtiendo la violencia en un fin en sí mismo (Glucksmann, 2002: 1).

## No todos los musulmanes salafistas son violentos.

ATEV Es importante reconocer que la mayoría de los musulmanes son creyentes pacíficos que rechazan firmemente el terrorismo y la barbarie representada por los seguidores de Al Qaeda, el Estado Islámico y sus diferentes franquicias e imitadores. Esta es la gran derrota de los partidarios del terrorismo global, que como afirma Tahar Ben Jellun, «No les mueve la religión, ninguna religión incita a sus fieles a matar inocentes. Islam significa ‘sumisión a la paz’ y no ‘matar inocentes’. Lo que ha sucedido es una locura» (Ben, 2001: 75).

Los salafistas son un conjunto compuesto por una gran diversidad de tendencias, que además son muy versátiles. Podríamos dividirlos en dos grandes facciones: la pietista y la yihadista (Kepel, 2004: 247). Estos últimos, consideran a Europa como dar al kufur, es decir, tierra de impiedad. Pero esta «tierra de impiedad»,

siguiendo el sentido del islam tradicional, tiene dos zonas o concepciones: Dar al harb (casa de guerra) y dar al solh (casa de pactos). En la primera de ellas, la yihad menor puede llegar a ser lícita, es la tesis que defiende el islamismo violento; la segunda, es la que sostienen los pietistas o «jequistas»; que consideran que es una zona donde los musulmanes no deben utilizar la violencia contra los infieles, hasta que se considere que esta fórmula ya no resulta conveniente para los intereses del islam. En este último grupo, que por lo general se mantienen aislados y que pregonan una ruptura cultural con el entorno impío de Europa, «es en la se podríamos inscribir a aquellos que aspiran regresar un día» (Kepel, 2004: 244).

Los salafistas han demostrado una astuta estrategia política. Saben utilizar con endiablada habilidad los resquicios que ofrecen los sistemas democráticos, todas sus actuaciones persiguen mostrar sus señas de identidad e imponer sus símbolos tales como el velo en las escuelas, oraciones y las jutba (oraciones) en las calles, recurriendo a argumentos falaces o buscando contradicciones que les hagan aparecer como víctimas de la intolerancia de los sistemas democráticos y la sociedad occidental.

## Formas de actuación del yihadismo violento

Para comprender la estrategia de Al Qaeda, es importante señalar que combinan conceptos del islam primigenio con términos modernos que tienen una connotación arraigada en la cultura occidental. Hemos mencionado el martirio, pero la retórica del yihadismo violento también hace referencia a la vanguardia con una orientación marxista, un concepto fundamentalmente laico. Esta vanguardia utiliza principalmente los medios de comunicación actuales, desde la televisión hasta Internet, que es el medio que más usan para movilizar a los jóvenes más sectarios.

El objetivo es radicalizar a los creyentes mostrando la ejemplaridad del sacrificio de los «soldados de Dios» y la espectacularidad de sus acciones, bañadas en la sangre de los Kafir. Estas acciones cruentas, que son promovidas a través de mensajes de sangre en Internet, son actos para luchar contra la corrupción de los dirigentes de los estados musulmanes que se han alejado de lo que ellos consideran el «camino recto» del islam y contra to-

dos los impíos. Su intención no es otra que atraer a sus postulados y a sus filas a nuevos luchadores. Esas imágenes desgarradoras y despiadadas concuerdan con la idea extendida entre algunos musulmanes intransigentes de que son una respuesta a la humillación a la que están sometidos los creyentes.

Tras la desaparición de Bin Laden, la irrupción de la «revolución siria» y la fragmentación política del gobierno iraquí de Al Maliki, así como la robustez del protagonismo del ISIS, Al Qaeda se debilitó y perdió su hegemonía a favor del EI. La supremacía de la nueva orientación yihadista se debe esencialmente a la decisión y al compromiso táctico de Abu Bakr al-Baghdadi, que sigue siendo parte del conglomerado de Al Qaeda; pero que separa abiertamente de la estrategia fijada por Al Zawahiri.

La discrepancia de esos dos dirigentes, combinada con la pérdida de influencia del grupo fundado por Bin Laden entre los radicales, tendrá dos efectos de suma importancia en los partidarios de la acción violenta: primero, las acciones terroristas se descentralizarán, dejando la iniciativa a las células autónomas y a los llamados «lobos solitarios» (un sector muy minoritario, pero «providencialmente» útil); segundo, se radicalizará la intransigencia de los nuevos grupos que optan por una mayor crueldad en sus acciones y por la difusión de las mismas a través de internet para atraer a mujeres y hombres islamistas instalados en occidente, quienes se sienten fascinados por el castigo inmisericorde aplicado a los infieles que se oponen a los designios de Dios.

Como menciona Laurence Wright en «Red del terror» (2017: 208), «los actos audaces y violentos marcan pautas y despiertan antiguos resentimientos y son útiles incluso cuando tienen resultados imprevistos». La consecuencia será el recrudecimiento de la Yihad terrorista global que se extiende a todos los países europeos, que para ellos será considerada como Dar al Kufr (tierras de infieles).

En 1985, en el restaurante «El Descanso», situado entre San Fernando de Henares y la Base Aérea de Torrejón de Ardoz, se vivió lo que se conoce como el primer atentado yihadista en España con 18 muertos y 82 heridos, reivindicado en su día por la organización terrorista Yihad islámica Mustafá Setmarián. Aunque la investigación sobre este atentado se archivó en 1987 por falta de autor conocido, se reabrió en 2005, tras los atentados del

11 de marzo de 2004, por la confesión de un testigo protegido que identificó a Setmarián Nasar como uno de los autores materiales del atentado.

El 11M, con un balance de 193 víctimas mortales y 1.761 heridos, fue la ejecución del señalamiento de España como blanco de al-Qaeda, con el redimensionamiento de las redes norteafricanas del terrorismo yihadista neosalafista global, con reiteradas alusiones a la recuperación de al-Andalus como parte de un califato panislámico que unifique al mundo islámico mediante actividades de guerra santa.

Conviene recordar que, aun cuando nuestro país era blanco genérico de ese terrorismo internacional desde mediados de la década de los noventa, como los demás países del ámbito occidental, fue en octubre de 2003, apenas cinco meses antes de la masacre de Madrid, cuando Osama bin Laden lo convirtió en blanco declarado a través de un comunicado ampliamente difundido en la prensa de todo el mundo. Además, el 16 de mayo de 2003, se producían cinco atentados en el centro de Casablanca. De ellos, el ataque que se saldó con un mayor balance de muertos fue el perpetrado en el restaurante del centro cultural Casa de España, atacando además la anexa Cámara Española de Comercio.

Incluso los terroristas que reclamaron la autoría de los atentados del 11 de marzo se presentaban como «brigada en al-Andalus» y a finales de ese mes grabaron un vídeo en el que afirmaban: «continuaremos nuestra yihad hasta el martirio en la tierra de Tarek ben Ziyad» (Reinares, 2007). La evocación frecuente y agresiva de al-Andalus desde el directorio mismo de al-Qaeda plantea preocupaciones significativas desde una perspectiva española. Estas referencias no solo señalan a España como un objetivo potencial de ataques terroristas sino que también sugieren una posible instigación o facilitación de dichos ataques.

Esta situación es particularmente inquietante por varias razones. En primer lugar, las menciones específicas de hostilidad hacia España, como la comparación de Ceuta y Melilla con situaciones de ocupación como Palestina y Chechenia, señalan a estas ciudades como zonas de conflicto potencial con posibles aumentos de la amenaza terrorista en esas áreas.

En segundo lugar, las amenazas genéricas de al-Qaeda contra los países con tropas desplegadas en regiones como Afganistán o

Líbano, donde España tiene una presencia destacada, también aumentan la preocupación sobre la seguridad del país.

Por último, la idea de recuperar violentamente al-Andalus ha sido adoptada por grupos yihadistas en el norte de África, como el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), convertido en una extensión regional de al-Qaeda. Esto indica una expansión de la retórica y los objetivos de al-Qaeda en la región, lo que puede tener serias implicaciones para la seguridad de España y la región en su conjunto.

El involucramiento de individuos y células relacionadas con grupos como el GSPC o el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM) en actividades terroristas en España se centra en la captación de personas, la movilización de recursos económicos, a menudo de manera ilícita, y la facilitación de operaciones tanto dentro como fuera del país. Esto incluye la provisión de falsos documentos de viaje y otro tipo de apoyo logístico a cuadros de estas organizaciones yihadistas, así como a otras relacionadas, como Ansar al Islam o la Organización de Al-Qaeda para la Yihad en el País de los Dos Ríos, en referencia al territorio iraquí.

Este redimensionamiento de las redes magrebíes en la yihad neosalafista global también implica la participación de individuos ligados a organizaciones paquistaníes afiliadas con al-Qaeda, quienes se han infiltrado en comunidades inmigrantes de su misma procedencia, especialmente en Cataluña. Estos individuos suelen provenir del Punjab, una provincia donde prevalece una cultura yihadista ligada al credo deobandi, y donde grupos terroristas como Lashkar e Tayiba o Jaish e Mohammed tienen infraestructuras.

Además, no se puede ignorar el peligro que representan las células independientes autoconstituidas dentro de España, que siguen los fines y métodos propugnados por al-Qaeda. Estas células pueden ser aún más imprevisibles y difíciles de detectar, lo que aumenta la complejidad del panorama de seguridad en el país. España no está exenta de posibles acciones perpetradas por «lobos solitarios» y células autónomas. En España, la actividad yihadista es propia, sobre todo, de individuos implicados en compañía de otros correligionarios, dentro de células, grupos o redes (CGR). Sólo uno de cada diez de los yihadistas actuaba de forma solitaria. En conjunto, el mapa actual del yihadismo en España refleja un fenómeno que tiende a concentrarse en bolsas

localizadas principalmente en cuatro provincias y dos ciudades autónomas: Barcelona, Ceuta, Madrid, Melilla, Girona y Alicante (Iturriaga, 2019: 326).

La descripción de los terroristas individuales, en su mayoría musulmanes de segunda generación en países europeos, es consistente con el patrón observado en varios casos de radicalización. Estos individuos, que suelen ser ciudadanos de pleno derecho en los países que los acogen, han recibido educación y disfrutaban de los derechos políticos y sociales correspondientes. A menudo, son jóvenes adultos que, influenciados por fanáticos, recurren a la violencia en nombre de sus creencias religiosas.

En el caso específico de los jóvenes implicados en los atentados de Barcelona y Cambrils en 2017, su aparente integración en la comunidad y su percepción como «buenos chicos» resalta la complejidad de la radicalización. Contrario a la noción común de que la radicalización surge de la exclusión social o la privación económica, estos individuos parecían estar bien integrados en su entorno. La influencia del imán local, como en el caso de Es-Satty, desempeñó un papel crucial en su radicalización. Su capacidad para reunirse discretamente con los jóvenes fuera del oratorio durante un período prolongado señala un proceso gradual de reclutamiento y radicalización, donde los individuos mantenían una apariencia normal en público mientras se comprometían con ideologías extremistas en privado. Este fenómeno subraya la importancia de abordar la radicalización desde múltiples frentes, incluida la vigilancia de líderes religiosos y la promoción de la cohesión social en comunidades vulnerables.

Estos individuos se ven seducidos por la oscuridad del fanatismo religioso y la violencia, como indican Reinares y García-Calvo (2017). Según sus investigaciones, «el 70% de los detenidos en España tenían nacionalidad española, y de estos, cerca de ocho de cada diez lo son de nacimiento». Esta amenaza no es exclusiva para España, ya que en el resto de Europa persisten núcleos arraigados de terroristas yihadistas. Para los fanáticos, matar es una opción fácil; al fin y al cabo, son simplemente asesinos impulsados por la pasión de causar daño.

Aunque ISIS afirmó que los perpetradores de los ataques en Barcelona eran sus soldados, no proporcionaron detalles concretos sobre ellos ni difundieron videos grabados por los propios terroristas, como habían hecho en otros casos. Esta falta de infor-

mación detallada sugiere que puede no haber habido un contacto directo entre la célula de Ripoll y el aparato de propaganda de ISIS en Siria. Sin embargo, la posibilidad de que hubiera algún vínculo con las tramas europeas de ISIS aún sigue abierta.

Los atentados de agosto de 2017 nos evidencian la fuerte presencia de salafistas en Cataluña, especialmente en la provincia de Barcelona y su conexión con actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, revelando que los salafistas controlan una de cada tres mezquitas en Cataluña, lo que ha generado preocupación tanto en España como en Francia. Cataluña ha sido un centro de actividad yihadista desde la década de 1990, con incidentes que van desde la detención del primer yihadista en España en 1995 hasta la desarticulación de células relacionadas con al-Qaeda en 2003, con el desmantelamiento de una célula relacionada con al-Qaeda en 2008, que planeaba atentar en el metro de Barcelona.

El análisis de la célula de Ripoll revela varias lecciones importantes. En primer lugar, los miembros de la célula demostraron habilidades significativas para formar un grupo yihadista y prepararse para cometer actos terroristas sin levantar sospechas. Esto sugiere la importancia del liderazgo de Es-Satty, quien, debido a su experiencia en círculos yihadistas, pudo influir en el comportamiento meticuloso de sus seguidores, especialmente al imponer reglas de conducta a los miembros más jóvenes de la célula.

Por otro lado, el fracaso en detectar la célula y prevenir los ataques plantea interrogantes sobre las capacidades antiterroristas en Cataluña y en España en general. A pesar de las operaciones policiales realizadas en Cataluña contra el terrorismo yihadista, hubo deficiencias en la implementación de la legislación sobre control de precursores de explosivos y en la coordinación entre las agencias de seguridad.

La falta de concienciación sobre los indicadores de radicalización en las comunidades musulmanas y en la sociedad en general también es preocupante. Los cambios en las actitudes y hábitos de los jóvenes de la célula de Ripoll no levantaron alarmas entre sus familias y la comunidad, lo que sugiere una falta de comprensión sobre los riesgos de la radicalización. También en esto podemos hablar de cómo mejorar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Aunque hubo intercambios

de información entre las autoridades policiales de diferentes países, hubo fallos en los procedimientos que podrían haber permitido detectar a Es-Satty antes de que formara la célula de Ripoll. La investigación posterior a los atentados mostró que se puede evitar la descoordinación avalando la iniciativa de crear un mecanismo de inteligencia judicial contra el yihadismo. La Estrategia Nacional contra el Terrorismo fue aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en enero de 2019 a tal efecto, siendo el Ministerio del Interior el responsable de coordinar su elaboración.

En agosto de 2017, la actuación policial estaba mermada por la insuficiente implementación de la legislación sobre control de precursores de explosivos o la inexistencia de protocolos formales para seleccionar imanes. Cuando tuvieron lugar estos atentados de Barcelona y Cambrils, la sociedad catalana se encontraba profundamente dividida entre independentistas y quienes no lo son. La reacción social a esos actos de terrorismo mostró esa fractura, evidenciándose así en la manifestación celebrada en Barcelona el 26 de agosto de 2018. Igualmente ocurrió en el conjunto de la sociedad española tras los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, en la difusión de teorías de la conspiración que culpabilizan a un adversario político –en uno y otro caso– de atentados preparados y ejecutados por yihadistas, trasladando el debate sobre el desafío terrorista a otro sobre un conflicto político. Esto puede ayudarnos a entender la brevedad del ‘duelo colectivo’ por lo sucedido en agosto de 2017.

Desde el punto de vista sociológico, la población ha de aprender sobre resiliencia frente al extremismo violento. Aunque las segundas generaciones sean aún minoritarias entre la población musulmana en España, que nueve miembros conocidos de la célula de Ripoll provinieran de las mismas –como ocurre con seis de cada diez yihadistas detenidos en nuestro país entre 2013 y 2017– muestra que poderes públicos y la sociedad civil han de abordar las circunstancias que propiciaron su desarraigo y los factores que explican la adhesión al salafismo yihadista, para intervenir con acierto y de un modo coordinado a diferentes niveles de gobierno en prevenir la radicalización violenta. Es significativo que, en 2016, un tercio de los 256 lugares de culto y centros islámicos existentes en Cataluña estuviese controlado por salafistas, una cifra que además se había más que duplicado respecto a la de 2006 (Reinares *et al.*, 2018). Aparte, es especialmen-

te preocupante que los procesos de radicalización estén afectando a otros ámbitos sociales en Cataluña, incluyendo la aparición de conversos yihadistas. En general, esto sugiere que la región enfrenta desafíos particulares en términos de radicalización y actividades terroristas vinculadas al yihadismo. Esto subraya la necesidad de abordar la radicalización no solo entre las comunidades musulmanas sino también en la sociedad en general, para prevenir la propagación de ideas extremistas y la participación en actividades terroristas.

Las diferencias entre los atentados de Madrid y Barcelona podrían ser una demostración del cambio de estrategia de Al Qaeda y del ISIS. Por lo general, según los datos disponibles, Amer Azizi y Mohammed Atar autorizaron, tras realizar varias consultas, la acción de los explosivos en los trenes llenos de trabajadores. Se afirma que Atta estuvo en España en dos ocasiones; la última vez fue en el mes de julio de 2001 en Salou para aprobar el atentado (Wright, 2017: 204), pero previamente Amer Azizi ya habría recibido la aprobación de Al Qaeda, tras tratar la acción con un grupo de sospechosos en Estambul durante el año 2000. Sin entrar en la profundización de este atentado, algún tipo de conexión y beneplácito debió existir, según se desprende de la declaración de Al-Afghani, cuando afirmó dos días después de la masacre: «Declaramos nuestra responsabilidad por lo ocurrido en Madrid. Es una respuesta a la colaboración con el criminal Bush y sus aliados... Ustedes aman la vida y nosotros la muerte, lo cual es un ejemplo de lo que el Profeta Mahoma dijo» (Berner, 2006: 65). Con la investigación sobre estas conexiones, seguramente España erró al minimizar el significado del atentado hacia el centro cultural Casa de España en Casablanca desechando, de esa manera, la posibilidad de que España fuera objetivo de Al Qaeda, lo que meses después se materializaría en el 11M; el mayor atentado de la historia de España.

Como nos muestra la realidad demasiado a menudo, las proclamas de los dirigentes islamistas violentos han calado en un número significativo de musulmanes residentes en países occidentales, incluso, como se ha señalado, entre aquellos nacidos en los países que acogieron a sus padres y cuya educación se desarrolla dentro de los esquemas de la enseñanza occidental. La pregunta relevante es: ¿Qué los lleva a adoptar posiciones tan destructivas y violentas como seres humanos?

## El porqué de esos comportamientos.

Abordar el yihadismo violento es una de las cuestiones más desafiantes y complejas si buscamos soluciones efectivas que tengan un relativo éxito para corregir su dramática influencia. Si pudiéramos llegar a un diagnóstico preciso, también podríamos acercarnos a soluciones efectivas. Hasta ahora, a pesar de la gran cantidad de análisis y estudios realizados, no existe un consenso unánime.

Las causas que impulsan a estos yihadistas violentos son diversas y de diferentes niveles de profundidad. Entre ellas, podríamos mencionar la exclusión -a veces autoexclusión-, que puede tener varios orígenes, algunos de los cuales están relacionados con una educación deficiente tanto en los centros educativos como en el seno familiar; la injusticia socioeconómica, que se agrava en sociedades consumistas como la nuestra; así «como los comportamientos discriminatorios islamófobos y racistas, que, aunque minoritarios, lamentablemente persisten en nuestras sociedades, se convierten en el detonante de la radicalización» (Bourekba, 2018: 10).

Dicho lo anterior, es crucial enfatizar que ninguna de estas causas puede justificar acciones terroristas indiscriminadas contra personas pacíficas. Ninguna forma de exclusión puede excusar y mucho menos legitimar actos de violencia. Desde mi perspectiva, la causa principal subyacente que llevan a estas personas a la violencia yihadista es la manipulación realizada por falsos líderes religiosos que se autoproclaman intérpretes auténticos del Corán y del camino recto que debe seguir un buen musulmán.

Esa semilla germina fácilmente porque esos clérigos exacerbaban un imaginario colectivo cultural, político y religioso que considera «la historia como una lucha infinita entre creyentes e infieles» (Wright, 2017: 208). De una combinación analítica desapasionada de los diversos factores en juego dependerá que seamos capaces de contrarrestar los delirios de los que piensan que con acciones violentas pueden imponer sus credos a los demás

## Actuar contra el yihadismo violento e integrar a la población

Es esencial reiterar que la mayoría de los musulmanes conviven de manera respetuosa y armoniosa con la sociedad de acogida, a la cual están agradecidos por el marco de libertades y derechos que les brinda. Este sector mayoritario comparte los principios democráticos y los considera congruentes con sus valores religiosos basados en la coexistencia y la tolerancia e interpretan la «yihad» como un proceso de autoexigencia y coherencia con sus creencias religiosas, lejos de cualquier connotación violenta.

El verdadero desafío reside en los pequeños grupos potencialmente muy agresivos, influenciados por mensajes simplistas, canalizan sus frustraciones mediante acciones violentas. Ante estos grupos, es crucial mantener una postura firme para preservar los cimientos de una convivencia estable y segura. La libertad y el respeto a los derechos humanos son pilares irrenunciables de una sociedad donde prevalezca la diversidad política, cultural y religiosa. Estos principios son fundamentales para cualquier sociedad democrática, y todos, tanto extranjeros como nativos, tenemos el deber de comprometernos con ellos.

La principal cuestión que se plantea es cómo combatir el terrorismo yihadista. Sin lugar a dudas, enfrentarlo es una necesidad primordial para toda Europa, el Norte de África y el Oriente Medio. Para España, este problema requiere una respuesta prioritaria debido a su ubicación geoestratégica y a las características sociopolíticas de Ceuta y Melilla, así como a la proximidad del Sahel, que aumenta la operatividad de esos grupos.

Para abordar este desafío, es primordial continuar diseñando nuevas medidas antiterroristas y fortalecer las ya existentes. El Pacto Antiyihadista firmado en 2015 va en la dirección de la búsqueda del consenso político en la lucha contra el terrorismo, aprobándose también en ese año el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta, con la búsqueda, sobre todo, de patrones comunes presentes en las segundas generaciones. No podemos subestimar la capacidad destructiva de estos grupos terroristas, como el Estado Islámico, Al Qaeda y sus ramificaciones, que cuentan con individuos altamente capacitados para aprovechar los vacíos legales y las debilidades de los siste-

mas democráticos. Los seguidores de esas organizaciones poseen un profundo conocimiento de la tecnología informática y una sólida formación técnica y paramilitar. «Tenemos que abordar tanto la enfermedad como los síntomas. Debemos debilitar espacialmente el atractivo yihadista para desencantar a los jóvenes musulmanes» (Morell, 2016: 334).

Además de fortalecer los recursos de inteligencia, los servicios de información y las fuerzas de seguridad, se hace necesario profundizar en las acciones acordadas en el pacto antiterrorista entre las organizaciones sociales y políticas. Asimismo, se debe mejorar la coordinación de los acuerdos entre los países miembros de la UE y establecer formalmente grupos conjuntos de inteligencia transversales. Además, se ha de mejorar y agilizar la cooperación judicial internacional, así como establecer una alerta temprana para el intercambio de información y reforzar el control sobre la emisión de documentos de identidad y de viajes (billetes de avión, rutas terrestres y navales alternativas, etc.), según lo indicado en la resolución 2178 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre combatientes terroristas en el extranjero.

Por otro lado, hay que desacreditar el relato del odio y la violencia del yihadismo violento. Para lograrlo, hay que ganar la batalla de las ideas entre los sectores marginados de nuestras sociedades incrementando la educación y las relaciones interculturales, al tiempo que se implementan políticas eficaces que reduzcan las bolsas de desempleo, pobreza, marginación. Se precisa además de una mayor cooperación antiterrorista en los países situados en y alrededor del Mediterráneo Occidental, particularmente con Francia y Marruecos, al igual en el mercado de las iniciativas intergubernamentales derivadas de la Estrategia de la UE en materia de lucha contra el terrorismo (Iturriaga, 2019: 326).

De igual manera, resulta prioritario el fortalecimiento de la convivencia y la cooperación con la comunidad musulmana en España mediante la promoción de programas juveniles de tolerancia e intercambios culturales por parte de instituciones educativas y organizaciones civiles. Además, es indispensable evitar la segregación y el aislamiento comunitario, para ello los poderes públicos tendrían que promover la construcción de viviendas sociales y residencias inclusivas que fomenten la diversidad cultural y religiosa.

En conexión con lo anterior, sería apropiado asignar espacios en los medios de comunicación, como televisión, radio y redes sociales, para que líderes religiosos islámicos prominentes puedan promover la coexistencia tolerante y condenar firmemente el fanatismo y la violencia. Estos líderes religiosos deberían aprovechar sus plataformas para denunciar enérgicamente la barbarie y fomentar la convivencia pacífica entre diferentes religiones y creencias. Sus mensajes, tendrían que orientarse a condenar enérgicamente el pecado que representa el derramamiento de sangre inocente. Es decisivo contrarrestar la atracción que la violencia pueda ejercer sobre posibles perpetradores y su entorno, promoviendo valores de paz y tolerancia en todos los aspectos de la sociedad.

Para concluir, es vital recordar y enfatizar que, en un sistema democrático, el principio legal requiere la colaboración de todos para combatir el terrorismo; nadie puede permanecer al margen. Se necesita de una mayor concienciación acerca de la realidad que supone y a va a continuar suponiendo la amenaza del terrorismo yihadista, a fin de hacerla más resiliente ante las ideologías, los actores y los posibles incidentes relacionados con éste. Por lo tanto, es imperativo que las comunidades, especialmente los colectivos musulmanes, se involucren más en la lucha contra la violencia extremista. Tienen la responsabilidad ineludible de denunciar y cooperar para disuadir a los violentos de llevar a cabo sus acciones, especialmente a aquellos miembros que ostentan autoridad espiritual.

Los seguidores del yihadismo violento tendrían que ser conscientes de que, con sus actos y comportamientos, no solo se humillan a sí mismos, sino que también deshonoran el mensaje auténtico del islam. Deben comprender que sus acciones solo promueven un odio tan desgarrador como inútil; sus crueles actuaciones están destinadas al descrédito y al fracaso, ya que la doctrina nunca se impone mediante la espada, sino mediante la palabra y el ejemplo.

## Bibliografía

- Ben Jelloun, T. (2001). *El Islam explicado a nuestros hijos*. RBA Libros.  
Balta, P. (1994). *El Islam*. Siglo XXI de España Editores.  
Berner. B. (2006). *El mundo según Al Qaeda*. Editorial Popular.

- Bourekba, M. (2018). *Atentados de Barcelona: reacciones, explicaciones y debates pendientes*. CIDOB.
- Burgat, F. (2006). *El islamismo en tiempos de al-Qaida*. Editions Ballarterra.
- Burke, J. (2004). *Al Qaeda*. RBA Libros.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2019). *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Esposito, J. (2003). *Guerras profanas*. Ediciones Paidós.
- Glucksmann, A. (2002). *Dostoievski en Manhattan*. Taurus.
- Iturriaga, D. (2019). *El papel de España frente al terrorismo internacional y la seguridad exterior (2001-2017)*. Universidad de la Rioja.
- Kepel, G. (2004). *Fitna. Guerra en el corazón del Islam*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Lewis, B. (2004). *El lenguaje político del islam*. Taurus.
- Morell, M. (2016). *La gran guerra de nuestro tiempo: La guerra contra el terror contada desde dentro de la CIA, de Al Qaeda a ISIS*. Editorial Crítica.
- Phares, W. (2006). *La futura Yihad*. Editorial Fundación.
- Reinares, F. (2018). *Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils*. Real Instituto Elcano.
- Reinares, F.; García-Calvo, C. y Vicente, Á. (2017). *Dos factores que explican la radicalización yihadista en España*. Real Instituto Elcano.
- Reinares, F. (2007). *¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España? (ARI)*. Real Instituto Elcano.
- Reinares, F. (2003). *Terrorismo global*. Taurus.
- Vernet, J. (2005). *El Corán*. Random House Mondadori.
- Wright, L. (2017). *Los años del terror de Al Qaeda al Estado Islámico*. Penguin Random House.
- Zweig, S. (2012). *Castellio contra Calvino: Conciencia contra violencia*. Acantilado.



# 4. Cómo cambió el 11 de septiembre a Estados Unidos

SONSOLES DIESTE MUÑOZ<sup>1</sup>  
JUAN TOVAR RUIZ<sup>2</sup>

## Introducción

El 11 de Septiembre (11-S) ha sido una de las fechas centrales de la etapa histórica conocida como posguerra fría. Los atentados fueron perpetrados con aviones comerciales. Dos de ellos impactaron en las Torres Gemelas de Nueva York, uno en el Pentágono, sede del Departamento de Defensa y un cuarto, el vuelo 93 de United Airlines, se estrelló después de que los pasajeros y la tripulación se opusieran a los terroristas que lo habían secuestrado. En total, estos atentados producirían la muerte de 2996 personas, la desaparición de otras 24 y, además, 25.000 heridos.

Para Estados Unidos y para buena parte de la opinión pública internacional, la comprensión del fenómeno terrorista cambió completamente después de ver con sus propios ojos el nivel de muerte y destrucción que unos atentados perpetrados por un puñado de terroristas coordinados podrían producir.

En su discurso por el 20 aniversario del atentado, el presidente George W. Bush sostuvo que:

Como nación, nuestros ajustes han sido profundos. Muchos estadounidenses lucharon por comprender por qué un enemigo nos odiaría con tanto celo. Las medidas de seguridad incorporadas a nuestras vidas son a la vez fuentes de consuelo y recordatorios de

1. Profesora asociada del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos

2. Profesor titular del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos

nuestra vulnerabilidad. Y hemos visto evidencia cada vez mayor de que los peligros para nuestro país pueden venir no sólo a través de las fronteras, sino también de la violencia que se acumula en ellas.

En cierto sentido este discurso ejemplifica bien la reacción que se tomaría a corto plazo por parte de la Administración Estadounidense y la evolución del fenómeno terrorista en Estados Unidos, dentro de un contexto de fuertes divisiones internas y de polarización política.

Los atentados del 11 de Septiembre tuvieron lugar en un momento en el que las preocupaciones de seguridad nacional estadounidenses no se originaban por la rivalidad entre las grandes potencias. Los Estados fallidos, la expansión de valores e ideales como los derechos humanos o la democracia liberal, la prevención de genocidios o el fortalecimiento de las transiciones a la democracia y la economía de mercado del bloque de países que habían pasado del comunismo al capitalismo habían sido las preocupaciones centrales de Estados Unidos y de la mayor parte de los países del sistema internacional durante aquella época.

Desde el 11 de Septiembre, el terrorismo pasaría a ser considerada una de las principales amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos y así se ha podido observar en los diferentes discursos, documentos estratégicos y acciones de los principales líderes estadounidenses durante los 15 años que lo seguirían. Desde la Administración de George W. Bush hasta los primeros años de la Administración Trump, la lucha contra el terrorismo yihadista fue un aspecto relevante de su política exterior e impactó en las dinámicas de su política interna.

Hoy vivimos en un sistema internacional completamente diferente al de aquella época. La rivalidad entre grandes potencias, marcada por acontecimientos como la Guerra de Ucrania, constituye la preocupación central de la Administración Biden y de sus aliados. El terrorismo ocupa actualmente una posición secundaria en la lista de sus prioridades estratégicas.

Sin embargo, no deberíamos olvidar los acontecimientos que siguieron al 11 de Septiembre. Los aciertos y graves errores estratégicos que se cometerían en los años que siguieron a los atentados permearon al Estados Unidos que podemos analizar hoy, así como al escenario internacional contemporáneo.

El objetivo de este capítulo es el de explicar y facilitar la com-

prensión de estos acontecimientos para poder entender los aspectos centrales de la política estadounidense en la actualidad.

## El 11 de septiembre en la política exterior de la administración George W. Bush

La caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991 supuso el fin de la guerra fría, con ello, Estados Unidos quedó como la única gran potencia mundial. Esta situación, en la que hay un Estado contra cuyo poder no puede competir ningún otro Estado o alianza de Estados, es lo que se denomina en relaciones internacionales como sistema unipolar, un mundo con un único polo de poder. En este entorno internacional, sin ningún otro Estado en el horizonte con capacidad para amenazar la seguridad e intereses nacionales de Estados Unidos, su política exterior dejó de lado las cuestiones centradas en la competición por el poder para adoptar otras de corte liberal. Emergió lo que se ha denominado ampliamente como orden liberal internacional, esto es, un orden basado en normas y reglas comunes liderado por Estados Unidos, en cuyo núcleo estaba la idea de la expansión de la democracia liberal como medio para conseguir un mundo pacífico. Bajo este supuesto, la promoción a nivel internacional de la democracia liberal, sus ideales y valores, y la construcción de Estados conformaron el núcleo de la acción internacional de Estados Unidos.

En este contexto, antes del traumático 11 de septiembre, la región de Oriente Medio y Norte de África ocupaba un lugar relevante -debido fundamentalmente a la riqueza en hidrocarburos de la región, pero también a la relevancia comercial del Golfo Pérsico y el Estrecho de Ormuz- aunque no prioritario. Los atentados perpetrados por al-Qaeda en suelo estadounidense, supusieron una gran ruptura en la política exterior estadounidense, aunque también alguna continuidad.

Entre las rupturas podemos señalar el ascenso de un actor no estatal (el terrorismo islámico) como amenaza principal a la seguridad nacional del país, y en consecuencia, la centralidad estratégica del área geográfica donde estos terroristas habían emergido y continuaban tras el atentado, Oriente Medio y el Norte de

África. Entre las continuidades, encontramos la persistencia de la tesis de la paz democrática, con el consecuente intento de exportar los valores, ideales y modelo estadounidense en la esfera internacional, una estrategia que irá perdiendo fuerza conforme se evidencie su fracaso, contradicciones y efectos indeseados en la región.

Si un observador objetivo hubiese podido seguir el desarrollo de la campaña presidencial estadounidense del año 2000, difícilmente hubiese podido prever los cambios que se iban a producir desde los atentados del 11 de Septiembre.

Los dos candidatos, George W. Bush, hijo del expresidente George H.W. Bush, y Al Gore, vicepresidente de Bill Clinton, confrontaron en los debates sus ideas sobre política doméstica e internacional. Las críticas que el candidato republicano Bush dedicó a la política exterior del presidente Clinton se dirigieron especialmente a la utilización del ejército estadounidense como constructor de Estados, al modo que había sucedido en Bosnia o Kosovo sin ir más lejos. Su propuesta, tal y como puede observarse en el artículo de enero de 2000 publicado por su asesora Condoleezza Rice en la conocida revista *Foreign Affairs*, iba dirigida a la recuperación de una política exterior con tintes más clásicos. Centrada en los desafíos producidos por grandes potencias como China o Rusia y en las prioridades domésticas de Estados Unidos.

## El 11 de Septiembre lo cambió todo.

El ataque, que supuso la mayor pérdida de vidas estadounidenses en décadas, no lo perpetró una potencia rival sino un grupo terrorista como al-Qaeda, ya presente entre las preocupaciones de seguridad estadounidenses tras los atentados en las embajadas estadounidenses de Kenia y Tanzania en 1998, pero sin constituir una prioridad clara.

El proceso de toma de decisiones de la Administración Bush, así como sus principales prioridades estratégicas quedaron alteradas irremediablemente. En el ámbito institucional, dirigentes que hubiesen tenido un peso mayor como el secretario de Estado Colin Powell quedarían relativamente relegados frente al vicepresidente Dick Cheney y el secretario de Defensa Donald

Rumsfeld. También contribuyó al ascenso de los integrantes de un grupo ideológico conocido como los neoconservadores.

Este grupo, tuvo sus orígenes en el trotskismo dentro del contexto del periodo de entreguerras, y más tarde formó parte del Partido Demócrata. Sus integrantes se integraron en el Partido Republicano después de la Guerra de Vietnam. La ideología neoconservadora evolucionó desde la defensa de las políticas sociales hasta la prioridad otorgada a las cuestiones de política exterior en la posguerra fría. Estos defendían una política exterior que priorizase la defensa de la hegemonía estadounidense y la expansión de valores e ideales como la democracia liberal, a través de la fuerza si fuese necesario.

Sin duda alguna, consecuencia directa de este atentado fue el contenido de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, que contiene lo que se puede denominar como doctrina Bush y marcó la posterior actuación y prioridades de Estados Unidos en la esfera internacional durante su presidencia. Si bien hay que señalar que durante su segundo mandato (2004-2008) se corrigieron algunos de los elementos de su estrategia que se revelaron equivocados. La Estrategia de Seguridad Nacional es el documento en el cual se recoge la estrategia que va a seguir el país en política exterior, en la que se identifican los desafíos y prioridades de seguridad nacional. Esta estrategia constituye un informe sobre el contexto internacional y los principales objetivos de Estados Unidos, que por ley los presidentes estarían obligados a publicar anualmente, si bien lo más habitual es que aparezca una por mandato.

El terrorismo islámico ascendió como principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, se planteó como una amenaza existencial, y por lo tanto, la prioridad en política exterior pasaba por llevar a cabo una «guerra global contra el terror». En este contexto, se identificó además una serie de enemigos en el sistema internacional a los que denominó en el discurso sobre el Estado de la Unión como «eje del mal». Este eje del mal estaba compuesto por Cuba, Libia, Irán, Irak, Siria y Corea del Norte, Estados que ya habían sido identificados como «Estados canalla» cuando la administración no había dado todavía el giro que provocó el 11-S en política exterior.

En esta estrategia también se observa una perspectiva de Estados Unidos como una nación excepcional, esta autoconcepción

tiene sus antecedentes en la doctrina del Destino Manifiesto, la idea de que Estados Unidos es una nación indispensable, con una responsabilidad internacional y que, más allá de centrarse en cuestiones de seguridad nacional y protección de los propios intereses, tiene una suerte de obligación moral a nivel internacional de hacer un mundo mejor, más libre y pacífico.

Dentro de esta visión de la política exterior, adquiere sentido el objetivo que plantea la estrategia de «hacer un mundo seguro para la democracia», que conlleva la expansión de la democracia como fórmula para resolver los problemas e inestabilidad regionales, y para proporcionar paz y seguridad. También en este marco se sitúa la defensa de las «guerras preventivas» frente a actores nocivos para el sistema que pretende dar forma esta doctrina.

La reacción estadounidense a los atentados no se haría esperar. En el ámbito doméstico esta reacción iría determinada por el aumento de las medidas de seguridad frente a posibles atentados terroristas en diferentes ámbitos como el de la seguridad aérea. También se aprobaron diversas leyes, algunas de las cuales no estuvieron exentas de controversia como la famosa USA-PATRIOT, que pretendía facilitar las medidas estatales para combatir el terrorismo. Pronto se generaría un importante debate sobre los límites en materia de derecho civiles que podrían verse afectados por la misma.

En el ámbito internacional, pudo observarse una doble vertiente. Por un lado se desencadenaría la conocida como «guerra contra el terror», dirigida a combatir a al-Qaeda y otros grupos terroristas en el escenario global. Esta guerra no estuvo exenta de controversia. Para obtener información acerca de posibles atentados se autorizaron prácticas como el *waterboarding*, que podría ser considerada un método de tortura.

El único conflicto que surgió de esta guerra contra el terror sería el de Afganistán. Gobernado por el régimen de los talibán, era el escenario geográfico en el que se habían entrenado los grupos terroristas que habían protagonizado los atentados del 11-S. Al negarse el gobierno talibán a su entrega, Estados Unidos intervendría apoyando con su fuerza aérea e integrantes de sus fuerzas especiales a los grupos opositores que constituían la conocida como Liga del Norte, que en cuestión de un mes pudo derribar el régimen preexistente.

Sin embargo, el principal responsable del 11-S, Ben Laden,

pudo escapar a través de la red de túneles en las montañas de Tora Bora. Una vez expulsado el régimen talibán del poder, Estados Unidos inició un proceso de construcción estatal (state building en inglés), esto es, de construcción de un Estado con instituciones democráticas bajo apoyo y supervisión estadounidense. A pesar de que inicialmente la intervención militar en Afganistán fue sin duda exitosa en sus objetivos iniciales, a largo plazo se convirtió en una «guerra interminable», una guerra costosa de la que Estados Unidos ha tardado en salir, y tras cuya retirada, con la vuelta del régimen talibán al poder, se ha rebelado poco efectiva. Los intentos de establecer una democracia liberal tras la conferencia de Bonn no fructificarían, los talibán acabarían sobreviviendo y fortaleciéndose como grupo insurgente, y el conflicto acabaría enquistándose durante dos décadas.

La lucha contra los grupos terroristas no fue el único aspecto en el que se centraría la Administración Bush. Muy pronto, a los grupos terroristas como al-Qaeda acompañaría una serie de regímenes hostiles, a los que se acusaría de patrocinar el terrorismo, y que como ya se ha señalado se conocería como el «eje del mal».

Posteriormente, en 2003, Estados Unidos se embarcó en una segunda guerra, la guerra de Irak, enmarcando la acción en la denominada guerra contra el terror. Esta invasión nada tenía que ver en realidad con la guerra contra el terror, el régimen iraquí no daba resguardo, fomentaba, ni financiaba a al-Qaeda, sin embargo, el entonces presidente de Estados Unidos decidió embarcarse en este conflicto, forzando lo que llamó «cambio de régimen». Al respecto de la intervención estadounidense en Irak, todavía no están del todo claras las motivaciones que movieron a Estados Unidos a invadir el país y derribar el régimen de Sadam Hussein. Aunque a la postre quedó clara su inexistencia, el pretexto que empleó el presidente Bush fue la sospecha de que el régimen iraquí poseía armas de destrucción masivas. En cualquier caso, lo que sí parece evidente es la influencia que tuvieron en la toma de esta decisión los decisores y asesores que pertenecían al grupo ideológico presente en la administración denominado como neoconservador. Como se ha comentado, este grupo defiende la importancia de expandir la democracia liberal para «hacer un mundo seguro para la democracia» a través de intervenciones militares si es necesario, planteamiento que tiene su base en la idea de que las democracias no se hacen (generalmente) la guerra

entre ellas, por lo tanto, un mundo más democrático sería un mundo más pacífico, y consiguientemente, más seguro para Estados Unidos.

Dentro de la lógica neoconservadora expuesta, la democratización de la región pasaba por derrocar a Sadam Hussein, que llevaba desafiando el orden que defendía Estados Unidos desde la década de los 90, la democratización de Irak sería, dentro de su ideario, la senda que marcaría el camino al resto de la región. Además, esto supondría eliminar del frente del gobierno de Irak a un líder no afín y hostil a los intereses estadounidenses que, como se ha señalado, había sido identificado por Estados Unidos como parte del eje del mal.

Al igual que en Afganistán, Estados Unidos acabó con el gobierno e inició un proceso de construcción estatal. Sin entrar en detalles, podemos decir que la política estadounidense en Irak fue un fracaso, el inicio de esta guerra fue un error que tendría graves consecuencias para la propia seguridad nacional de Estados Unidos. Con el desmantelamiento de parte de las instituciones estatales preexistentes, una grave situación económica, una descontenta población suní «perdedora» de estos cambios y con cárceles estadounidenses en el terreno en las que se produjeron violaciones de derechos humanos, se generó un caldo de cultivo para la inestabilidad y el descontento, lo cual más allá de la insurgencia, espoleó el terrorismo.

Otro efecto no deseado de esta intervención es la alteración del orden regional que supuso la caída de Irak. En este sentido, Irán, que había sido identificado como un componente del «eje del mal» y uno de los «Estados canallas», vio caer a un país que ejercía una suerte de contrapeso a su influencia, lo cual supuso su inevitable ascenso como potencia regional. Además, ante la política estadounidense de cambios de régimen y exportación de su modelo por la fuerza, el régimen iraní inició el desarrollo de un programa nuclear como política de disuasión.

Cabe destacar que, en el segundo mandato del Presidente Bush (2004-2006), hubo algún cambio en la gestión del conflicto en Irak: se incrementaron las tropas sobre el terreno, hubo un mayor acercamiento con el sector suní y se emplearon tácticas de contrainsurgencia más efectivas. A nivel más internacional, hubo un giro hacia un mayor multilateralismo, la guerra de Irak se había llevado a cabo sin apenas apoyo internacional y con la

oposición de la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano capacitado para autorizar el uso de la fuerza armada en el ámbito internacional

A la postre, el 11 de Septiembre había provocado que la política que el candidato Bush tanto había criticado de la Administración Clinton, tendente a la expansión de valores e ideales y la construcción de Estados democráticos, continuase a mayor escala. Si bien desprestigiada por las importantes contradicciones que la estrategia de guerra contra el terror fortalecería. Y lo más grave es que los efectos domésticos no llegarían hasta la segunda mitad del segundo mandato de Bush. Cuando la Administración sustituiría a algunos de sus dirigentes más controvertidos como Donald Rumsfeld o Paul Wolfowitz por figuras de mayor experiencia como Robert Gates y reforzaría a dirigentes del sector más moderado como Condoleezza Rice.

Estos nuevos dirigentes, contando con la asistencia de militares experimentados como era el caso del general David Petraeus, pusieron en marcha una estrategia contra insurgente y un incremento notable de las tropas en Irak, mejorando sus relaciones con la comunidad suní. Esta nueva estrategia permitiría lograr una cierta pacificación del país y anunciar una reducción de las tropas estadounidenses en el marco de las elecciones presidenciales de 2008.

## La incidencia del 11 de septiembre en la política exterior de la presidencia Barack Obama

En 2008, llegó a la presidencia de Estados Unidos Barack Obama. El potencial ascenso chino en el sistema internacional, que ya se atisbaba ante la ceguera de la administración Bush, fue identificado en la administración de su sucesor como una cuestión de amplia relevancia para Estados Unidos. Esta cuestión dio lugar al famoso «giro hacia el pacífico», lo que supondría la intención de un progresivo abandono de la región de Oriente Medio y el Norte de África en aras de fortalecer sus alianzas en la región de Asia-Pacífico, y concentrarse en su, ahora claramente, competidor estratégico: China.

A pesar de las críticas que el candidato Barack Obama había

planteado respecto de la política seguida por su predecesor, las continuidades seguirían siendo importantes en el marco de su Administración. Hasta tal punto fue así, que algunos de los dirigentes presentes en la Administración predecesora como Gates o John Brennan continuarían en la etapa de Obama. Las razones que explicaban esta permanencia estaban en la continuidad que la Administración Obama pretendía aplicar a su política hacia Afganistán e Irak y lograr la retirada de ambos territorios.

Sin embargo, los dos procesos de construcción del Estado no fueron tratados de la misma manera. En el caso de Irak y dada la aparente mejoría en la situación, la Administración Obama anunció que en diciembre de 2011 las últimas tropas estadounidenses se retirarían del país. En parte esto se debió a la renuencia del gobierno iraquí, encabezado por Nouri al-Maliki, a firmar un acuerdo que eximiese de responsabilidades a las tropas estadounidenses que hubiesen permanecido en el país.

Afganistán, en cambio, calificada por el presidente Obama en su discurso del Premio Nobel de la Paz de 2009 como una «guerra de necesidad», frente a la «guerra de elección» que sería Irak, desató importantes debates internos dentro de la Administración. Para este momento, la vinculación de Afganistán con los ataques del 11 de Septiembre ya estaba mayormente olvidada y los dirigentes estadounidenses pensaban más en una retirada digna que en combatir a los grupos yihadistas que todavía permanecían en este país de Asia Central.

La compleja situación en Afganistán generó intensos debates dentro de la Administración en los que se barajaron tres opciones: 1-Fuerte incremento de tropas, como defendían los principales asesores militares, 2-estrategia de lucha antiyihadista con drones y fuerzas de operaciones especiales como defendía el vicepresidente Joe Biden y 3- una posición intermedia con un cierto incremento de tropas y una retirada gradual, tal y como sostenían Robert Gates y la secretaria de Estado Hillary Clinton. Asimismo, se resaltó la importancia de la conexión con Pakistán

El presidente estadounidense acabó decantándose por la tercera opción y se anunció el incremento de la presencia estadounidense en Afganistán en unos 30.000 soldados, que tratarían de pacificar la situación y, a continuación, comenzar su retirada. En la práctica suponía la repetición de la estrategia contrainsurgente que se había implementado con éxito en Irak. Sin embargo, en

Afganistán no demostraría tener el mismo éxito y los problemas que padecía el citado Estado continuarían incrementándose, con una insurgencia fuerte que seguiría aprovechando unas fronteras porosas y la ambigua actitud de su vecino.

Si cada vez más voces cuestionaban la permanencia estadounidense en Afganistán, uno de los grandes éxitos de la política antiterrorista de Obama: la muerte de Ben Laden, profundizaría aún más en las presiones para una retirada del país asiático.

La intención del presidente de reducir su atención en Oriente Medio y el Norte de África para centrarse en la región de Asia-Pacífico se vio truncada. En 2010 estallaron una serie de revueltas en la región de Oriente Medio y el Norte de África -ampliamente denominadas como Primavera Árabe- que reclamaban mejores condiciones económicas, más derechos sociales y políticos, y el fin del autoritarismo.

Si bien estas revueltas no tuvieron el mismo impacto en todos los países -por ejemplo, Marruecos contuvo el descontento popular con una serie de reformas superficiales, y las monarquías del golfo (a excepción de Bahréin), apenas sintieron el eco de estas protestas-, sí que amenazaron seriamente la estabilidad de algunos regímenes como el sirio, y derribaron otros como el libio, el tunecino o el egipcio. Estas revueltas, además de amenazar el statu quo (el estado de las cosas) regional, dieron pie a una contrarrevolución liderada por Arabia Saudí, devolvieron centralidad a la región en la política exterior de Estados Unidos.

Inicialmente, en los casos de Túnez, Libia y Egipto se apoyó a los manifestantes y se apostó por un cambio de regímenes autoritarios hacia otros democráticos, cambió que tuvo un éxito inicial en Túnez y Egipto, pero que fracasó en Libia, país donde estalló una guerra civil y que sigue fragmentado desde entonces. Sin embargo, respecto a Bahréin, la intervención del Consejo de Cooperación del Golfo para reprimir estas protestas fue respaldada indubitadamente por la administración Obama en apoyo a su aliado histórico y potencia con aspiraciones de hegemonía regional, Arabia Saudí, que veía peligrar la estabilidad de su propio régimen y su ascendencia en la región ante estos potenciales cambios. La declaración que hizo Obama acerca de la existencia de «un lado correcto de la historia» cuando reclamó la renuncia del entonces presidente egipcio Hosni Mubarak, se reduce a la retórica cuando se pone blanco sobre negro y se coteja con los

hechos, que muestran que, si bien inicialmente sí que hubo apoyo a las demandas de democratización, posteriormente se apostó por la estabilidad frente al cambio.

Los cambios de régimen que se podían producir planteaban dilemas que la administración debía ponderar: 1) la posibilidad de pérdida de influencia de Arabia Saudí, aliado tradicional de Estados Unidos en la región, rico en hidrocarburos, y principal contrapeso a la influencia de Irán tras la caída de Irak; 2) el ascenso de regímenes afines a Irán y su consecuente incremento de poder; y 3) el potencial caos y estallido de guerras civiles como había sucedido en Libia, y consiguiente descontrol del terrorismo.

El inicial apoyo a la democratización de la región, inducido por la influencia del grupo ideológico liberal intervencionista (que tiene en común con los neoconservadores el apoyo a la exportación de la democracia), fue sustituido por un enfoque basado en cálculos de poder y de seguridad, defendido por el ala más realista. Tras el impulso de apoyo al cambio en determinados países y los posteriores resultados poco alentadores, el interés nacional en la región se acotó a la protección de unos intereses bien definidos: asegurar el flujo energético, la lucha contra el terrorismo y la no proliferación nuclear.

Un caso especialmente delicado lo conformó Siria, un país donde se libró una suerte de guerra doble: la interna, en la que el presidente Basar al-Assad se enfrentaba a los distintos grupos opositores; y la guerra proxy (o guerra por delegación), a través de la cual las distintas potencias globales apoyaban a sus respectivos aliados internos en aras de conducir el final de la guerra a un escenario favorable para los propios intereses. La guerra civil siria se convirtió en un tablero de pugna internacional donde se reflejaban las distintas rivalidades globales. En este escenario, Estados Unidos optó por apoyar a determinados grupos de la oposición pero no intervenir dados los costes y la incertidumbre acerca de los posibles resultados, marcando unas líneas rojas a esta abstención (el uso de armas químicas por parte del régimen) que no se cumplieron.

Para este momento cabe destacar que los principales éxitos en la política antiyihadista de la Administración Estadounidense no había venido por los grandes esfuerzos para proseguir con la construcción de Estados, sino en estrategias mucho más limita-

das en su alcance. A modo de ejemplo cabe destacar la utilización de operaciones de fuerzas especiales como la que llevó al fin de Osama Ben Laden, o los ataques producidos con drones predator, especialmente intensos en la frontera afgano-paquistaní, que permitieron diezmar a los integrantes de grupos yihadistas e insurgentes como al-Qaeda. Los ataques con drones, pese a su éxito, conducirían a críticas por las bajas civiles colaterales que producían y llevarían a la adopción de reglas que permitiesen regular o establecer marcos legales para los mismos.

La prematura retirada de Irak y los acontecimientos de la Primavera Árabe llevarían a un nuevo y grave problema para la Administración cuando un grupo yihadista desgajado de al-Qaeda como fue el conocido como Isis o Estado Islámico, que consiguió apoderarse en 2014 de la ciudad de Mosul mientras las tropas iraquíes huían, e incluso extender su control a parte de Siria. Esta expansión notable fue facilitada por la guerra civil que diferentes grupos étnicos y religiosos sostenían frente al régimen de Asad desde que estallase la Primavera Árabe.

Muy pronto el Estado Islámico estableció una suerte de proto Estado con un gobierno e instituciones que establecieron su autoridad sobre el territorio y la población que lo habitaban. Los métodos utilizados para ello y el riesgo para minorías que habitaban este espacio geográfico como los yazidíes, pronto llevarían a notables presiones a la Administración Obama para intervenir.

Durante la Cumbre de la OTAN de 2014 en Cardiff, la Administración Estadounidense y sus aliados adoptarían una estrategia omnicomprendensiva que mezclaba elementos de naturaleza militar, diplomática e incluso de desarrollo para combatir al Estado Islámico. Asimismo, tratarían de fortalecer al ejército y el Estado iraquí logrando la salida del presidente Nour al-Maliki, cuyas políticas sectarias habrían contribuido al auge de este grupo yihadista según sus críticos. En Siria, se apoyarían en aliados como los kurdos.

Esta estrategia permitiría lograr el progresivo retroceso del Estado Islámico, que iría perdiendo poder y territorio de manera progresiva. En 2016, en una entrevista concedida a *The Atlantic*, el propio presidente Obama definió al Estado Islámico como una amenaza no existencial. Esta referencia permitía ya atisbar un cambio de prioridades en la política exterior estadounidense.

## El rol de la lucha anti yihadista en las presidencias de Donald Trump y Joseph Biden

Todavía en 2016, el presidente Trump utilizaría algunas referencias a en su discurso para defender que seguiría una política enérgica frente a grupos yihadistas como el Estado Islámico, valorando incluso la posibilidad de cooperar con potencias rivales como Rusia. Sin embargo, más allá del discurso, el presidente Trump aplicaría una política de continuidad en la que dejó prácticamente intactas las líneas desarrolladas por su predecesor y continuó degradando al Estado Islámico hasta que este perdería la totalidad de su poder territorial con la recuperación por parte de los gobiernos sirio e iraquí los territorios que controlaba.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, el terrorismo islámico ya no aparecía como principal desafío para la seguridad del país, este lugar pasó a ser ocupado por la competición entre grandes potencias, lo que redirigía la brújula estratégica hacia la región de Asia-Pacífico, renombrada como Indo-pacífico para incluir a India bajo esta área.

Cuando esto sucedió el eje del debate cambió prácticamente en su totalidad y el fin de las «guerras interminables» se convertiría en la prioridad principal de la Administración, a medida que esta se focalizaba en la competencia por la seguridad y el poder con China. Este sería un punto político con apoyo bipartidista, compartido por amplios sectores del Partido Demócrata. Muy pronto, el presidente Trump comenzaría a negociar con los propios talibán su retirada de Afganistán. Respecto a Siria, donde Estados Unidos combatía al Estado Islámico, tras la eliminación de su líder Abu Bakr al-Bagdadi en 2019, hubo una retirada casi total, dejando algunas tropas para mantener a raya al mermado grupo terrorista y apoyar a sus aliados kurdos en el país.

En el año 2020 el demócrata Joe Biden ganó las elecciones, en el momento en el que se escribe este capítulo sigue ejerciendo la presidencia de Estados Unidos, en 2024 habrá unas nuevas elecciones a las que el ex presidente Donald Trump tiene intención de volver a presentarse. En lo relativo a política exterior, la administración Biden ha continuado con el enfoque orientado a la competición entre grandes potencias, lo que implica profundizar en su orientación hacia el Indo-Pacífico para gestionar el ascenso

de China, y por lo tanto, continuar con su retirada de la región de Oriente Medio. Para llevar a cabo una retirada efectiva y duradera que permita a Estados Unidos centrar sus recursos en lugares de mayor relevancia estratégica, necesita dejar una región pacificada y con un equilibrio de poder efectivo.

Respecto al proceso de normalización de Israel en la región que ya inició Trump con los nombrados Acuerdos de Abraham, Biden ha tratado de continuar esta línea, llegando a mediar en conversaciones entre Israel y Arabia Saudí. En este contexto de progresiva normalización, ha vuelto a haber un estallido de violencia entre el Hamas e Israel, lo que ha frenado en seco las negociaciones y ha obligado a Estados Unidos a volver a prestar atención a la región.

Cabe destacar la potencial incidencia de este conflicto como instrumento de propaganda de los diferentes grupos yihadistas en Oriente Medio. De momento, la respuesta estadounidense al conflicto, que sigue activo en noviembre de 2023, ha sido de total apoyo a Israel, posición mantenida históricamente por parte de Estados Unidos, y que, más allá de consideraciones basadas en derecho internacional, algunos expertos en política internacional como John Mearsheimer o Stephen Walt han criticado por no tener una correspondencia con los intereses estadounidenses.

La salida estadounidense de Afganistán, al respecto de cuya necesidad había un consenso generalizado, culminó en 2021. Esta retirada, tras la cual el régimen talibán retomó el poder sin apenas esfuerzo y bajo cuyo gobierno se ha revertido todo el sistema y cercenado las libertades (especialmente las de las mujeres), ha sido la última evidencia del fracaso de las políticas de construcción estatal. Tal y como sostuvo el presidente estadounidense:

Fuimos a Afganistán hace casi 20 años con objetivos claros: atrapar a quienes nos atacaron el 11 de septiembre de 2001 y asegurarnos de que Al Qaeda no pudiera utilizar Afganistán como base desde la cual atacarnos nuevamente. Nosotros hicimos eso. Degradamos gravemente a Al Qaeda en Afganistán. Nunca abandonamos la búsqueda de Osama bin Laden y lo atrapamos. Eso fue hace una década. Nunca se supuso que nuestra misión en Afganistán hubiera sido la construcción de una nación. Nunca se supuso que fuera a crear una democracia unificada y centralizada. Nuestro único interés na-

cional vital en Afganistán sigue siendo hoy el que siempre ha sido: impedir un ataque terrorista contra el territorio estadounidense.

Estas palabras ejemplifican bien los veinte años de evolución de la política antiyihadista estadounidense desde el 11 de Septiembre. Enmarcada en un sistema internacional con prioridades más relevantes, la lucha anti yihadista continúa en diferentes escenarios del mundo.

## 5. El terrorismo yihadista y la política exterior europea hacia el mundo árabe-musulmán

ÁLVARO DE ARGÜELLES LUGO<sup>1</sup>

Este 2024 se cumplen 20 años del 11-M, el atentado contra la red de Cercanías de Madrid que se cobró 193 vidas. El ataque, perpetrado por Al-Qaeda, ha sido sobre todo interpretado en clave interna española. El perfil de las víctimas, su efecto sobre las elecciones de 2004 o el surgimiento de la amenaza yihadista en España son algunas de las cuestiones frecuentemente abordadas, a las que se unen varias teorías de la conspiración sobre la autoría del ataque, ampliamente desacreditadas, pero todavía polémicas.

Sin embargo, el ataque también tiene una importante lectura internacional, y que va más allá de la victoria de José Luis Rodríguez Zapatero tres días después de los acontecimientos y la consiguiente fractura de la coalición estadounidense en Irak. Junto con el atentado de julio de 2005 en Londres, y con el antecedente inmediato del 11-S, que llevó al presidente estadounidense George W. Bush a declarar la «Guerra contra el Terror», el 11-M marcó un punto de inflexión en la política exterior europea hacia el mundo árabe-musulmán que sigue siendo palpable en la actualidad.

Si en la década de los noventa el objetivo era avanzar hacia una mayor integración económica y social entre las dos orillas del Mediterráneo –el conocido como Proceso de Barcelona de 1995–, la oleada terrorista<sup>2</sup> de principios del dos mil provocó que

1. Universidad Autónoma de Madrid.0

2. El uso y significado del término «terrorismo» ha sido ampliamente discutido en la literatura académica. En el contexto de este capítulo, se designa con él a los actos violentos de naturaleza coercitiva ejecutados por grupos armados clandestinos (Sánchez-Cuenca & de la Calle, 2011).

en Europa predominara un enfoque securitario, priorizando la aparente estabilidad representada por los regímenes autoritarios de Oriente Próximo y el Norte de África por encima del desarrollo de la región y las propias demandas de reforma de la población. Con un breve hiato en 2011 en el contexto de la Primavera Árabe, éste ha seguido siendo el principio rector de la agenda internacional de la Unión Europea, encima agravado por el auge del autodenominado Estado Islámico. La demostrada capacidad del ISIS para atentar en suelo europeo – París en 2015, Niza en 2016, Barcelona en 2017 – ha reforzado la tesis de la «mano dura» como el antídoto para el problema del yihadismo, mientras que la migración árabe y/o musulmana ha tendido a verse como una potencial amenaza para la seguridad.

Este capítulo ofrece una síntesis de la política exterior europea hacia el mundo árabe-musulmán desde la década de 1990 hasta este 2024, con especial énfasis en la agenda internacional española. Siguiendo una estructura cronológica, el objetivo es evidenciar cómo los atentados terroristas de principios del siglo XXI han condicionado las prioridades de Europa en su vecindad sur. A modo de conclusión, se dan unas breves pinceladas sobre hacia dónde podría ir la UE como actor en la región, una predicción que sin embargo resulta difícil en un contexto global cada vez más volátil, marcado por el multipolarismo y donde el edificio de normas internacionales que emergió el siglo pasado se tambalea.

## La política de cooperación de los años noventa

Antes del cambio de siglo, el mundo árabe-musulmán ya se percibía como un espacio prioritario para la seguridad europea, pero el enfoque de los noventa contrasta radicalmente con el actual, tanto por las amenazas identificadas como por las soluciones propuestas. Por aquel entonces, el terrorismo yihadista no había tomado forma, mientras que los vínculos que en el pasado habían unido a organizaciones como ETA o el IRA con gobiernos del Norte de África como Argelia y, especialmente, Libia estaban cada vez más debilitados. Al mismo tiempo, quedaba claro que ninguno de estos países tenía la capacidad militar ni la voluntad de amenazar a Europa. Solo la Guerra Civil Argelina (1992-2002) parecía hacer peligrar de forma directa la estabilidad regional,

pero salvo incidentes concretos finalmente ésta no llegaría a traspasar fronteras.

A nivel geopolítico, el contexto global era claramente favorable para Europa y su vecindad sur. Con el fin de la Guerra Fría, desaparecía la necesidad de garantizar la supremacía militar occidental en el espacio entre el oeste del Mediterráneo y los países petroleros del Golfo. Aunque en 1992 la OTAN decidió constituir una fuerza naval permanente para este mar, la STANAVFORMED, la sensación generalizada era la de que en esta área geográfica regían unos intereses compartidos. Así quedó plasmado en 1995, con la creación de un «Diálogo Mediterráneo» en el seno de la alianza atlántica que incluía a Jordania, Egipto e Israel y a Marruecos, Túnez y Mauritania por parte del Magreb (Larramendi & Núñez 1996, p.88). Un espacio de diálogo similar se había constituido con anterioridad en la Unión Europea Occidental, incluyendo a Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto (ídem p.89).

La década de los noventa se entendía, pues, como una de relativa paz, de forma que la mayor preocupación era que una sacudida de las condiciones sociales y económicas trastocara este equilibrio. Se transitaba así de una visión centrada en las «amenazas» militares en el contexto de la rivalidad con la URSS a otra de «desafíos» Gillespie (2000, p.161); la preocupación por la seguridad no se dejaba de lado, pero pasaba a entenderse de una forma estratégica, cambiando el foco de atención desde el Estado como sujeto hacia los problemas sociales. En este contexto, la promoción de la democracia y el respeto a los Derechos Humanos tuvo un especial protagonismo, en un primer momento limitado a los debates de política exterior en el Parlamento Europeo, pero cobrando más fuerza tras el Proceso de Barcelona en 1995 (Youngs 2001, pp.53-55). Aunque la prioridad estuvo siempre en la liberalización económica, se entendía que superar un modelo de economías rentistas y tasar a la ciudadanía traería una mayor demanda de participación política (ídem, p.65), de forma que ambos procesos se percibían conectados en un mismo círculo virtuoso. Y, si bien los logros siempre fueron limitados, en general se vio una tendencia positiva, especialmente en Jordania y Marruecos. En este último, Hasán II liberó a varios prisioneros políticos, y en 1996 se constituyó el primer parlamento bicameral, unas reformas inicialmente continuadas por Mohamed VI tras el fallecimiento del monarca (p.48).

Esta agenda liberalizadora fue especialmente respaldada por España bajo las presidencias de Felipe González (1982-1996), un periodo en el que se supo dejar atrás la mentalidad africanista del siglo XX para hacer énfasis en la importancia del progreso compartido: «España ha entendido que la seguridad propia no puede basarse en la inseguridad del vecino y que el desarrollo económico y sociopolítico de los países del Norte de África constituyen las mejores vías para lograr la estabilidad de la región» (Larramendi & Núñez 1996, p.38). A nivel europeo, la caída del Muro de Berlín había abierto un intenso debate en el seno de la entonces todavía Comunidad Económica Europea sobre la ampliación de la organización. En retrospectiva, queda claro que se impuso el espacio del antiguo Bloque del Este, pero el sur de Europa logró mantenerse como un importante pilar de la acción exterior comunitaria, tal y como se evidencia con la creación de la Asociación Euromediterránea (AEM) en 1995. Por primera vez, quince países europeos y doce países del Norte de África y Oriente Próximo quedaban agrupados bajo un mismo paraguas para resolver cuestiones de índole económica, social, política y de seguridad.<sup>3</sup>

La AEM fue constituida en noviembre de 1995 en Barcelona, después de varios años de intenso trabajo y con el antecedente inmediato de la Asociación Euromagrebí aprobada en 1992 en el Consejo Europeo de Lisboa. La AEM tenía como objetivo establecer un canal de comunicación regular e intenso entre ambas regiones, que se articulaba en tres pilares: el político y de seguridad; el económico y financiero; y el social, cultural y humano. De éstos, era el segundo el que estaba en el centro del proyecto euromediterráneo, con un triple objetivo para la creación gradual de una zona de libre comercio, el desarrollo de la cooperación y el aumento de la ayuda financiera europea a los demás asociados (Larramendi & Núñez 1996, p.81). Por el contrario, el pilar en materia de política y seguridad no trajo consigo grandes

3. De manera significativa, el término seleccionado para calificar este proyecto fue el de «mediterráneo», intentando crear una semiosfera compartida que superara la dicotomía Occidente/Oriente. Así, ambas orillas parecían naturalmente destinadas a compartir un proyecto político y económico, y sin que éste fuera solo árabe o musulmán, sino que también incluyera a Israel, país con el que España normalizó relaciones en 1986 (Larramendi 2010 & López García, p.22). El término llegó incluso a emplearse más allá de criterios exclusivamente geográficos, y tradicionalmente España ha incluido a Mauritania en su política exterior mediterránea (Larramendi 2009, p.39).

cambios, en parte porque la cooperación en este ámbito estaba lastrada por las tensiones del conflicto árabe-israelí. Su principal logro fue la aceptación de un conjunto de principios esenciales de derecho internacional y la instauración de mecanismos para un diálogo político regular y a diferentes niveles (ídem, p.83). Respecto al tercer capítulo, llama la atención que éste incluyera riesgos transfronterizos como el crimen internacional o el tráfico de drogas, que no obstante deberían haber sido mencionados en la primera cesta de la AEM (Khader 2005, p.96).

Si el pilar de seguridad de la AEM no tuvo un gran desarrollo, en el ámbito bilateral la voluntad de crear un entramado de intereses recíprocos se tradujo en la firma de numerosos tratados de cooperación militar, por ejemplo, los acordados por España con Túnez (1987), Mauritania (1989) y Marruecos (1989). Los tratados hacían énfasis en aspectos como el intercambio de información, la formación conjunta de miembros de las fuerzas armadas, cooperación en producción y asistencia técnica, etc. (Larramendi & Núñez 1996, pp.86-87). El terrorismo no aparecía como eje esencial en ninguno de estos documentos, que en todo caso se verían complementados con otros de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación (Marruecos, 1991; Túnez, 1995; Argelia, 2002).<sup>4</sup>

Llama la atención que, aunque la amenaza del yihadismo todavía no había causado estragos en Europa, y aun cuando el porcentaje de población migrante era bajo, la visión del mundo árabe-musulmán ya estaba cargada de estereotipos negativos. En el caso de España, Gillespie (2000, pp. 165-167) baraja una serie de posibles explicaciones, que van desde la experiencia histórica –el mito de la Reconquista, la derrota de Annual en 1921–; la rápida transición de un país de emigración hacia otro de inmigración; o la magnificación del fenómeno migratorio en los medios, por ejemplo, a través de las llamadas crisis de pateras. Según una encuesta, a principios de siglo un 12% de los votantes españoles ya estaba dispuesto a apoyar un hipotético partido racista en caso de que éste se hubiese constituido. Con relación a Francia, Thieux (2002, p.338) cree que este deterioro en la percepción hacia la población musulmana pudo estar influenciado por la experiencia de

4. Pertenece también a este periodo la decisión de celebrar Reuniones de Alto Nivel de manera anual con Marruecos, afianzando una relación especial entre Madrid y Rabat que se consolidará definitivamente tras el 11-M (Aránguez 2018, p.165).

la Revolución Iraní de 1979 y por las primeras huelgas de obreros magrebíes, que fueron leídas en clave identitaria en vez de como una manifestación de demandas legítimas. En el caso de los migrantes argelinos, ese recelo por parte de los franceses contrasta con el hecho de que tres cuartas partes de los mismos no fueran musulmanes practicantes (ídem, p.340) ni tuvieran una lealtad particularmente fuerte hacia su país de origen (p.333).<sup>5</sup>

La Guerra Civil Argelina (1992-2002) fue la principal crisis en el espacio euromediterráneo en los noventa. El conflicto puso a prueba el compromiso de los países europeos con el desarrollo de los Derechos Humanos en su vecindad sur, evidenciando una preferencia por la «mano dura» contra el islam político que sirvió como precedente de lo que veríamos en la década posterior. Desde el primer momento, París percibió el triunfo del Frente Islámico de Salvación en las elecciones de 1991 como una amenaza a su seguridad, apoyando la consiguiente toma de poder de los militares y dándoles apoyo a lo largo del conflicto.<sup>6 7</sup>

En respuesta al apoyo francés a la junta militar argelina, el Grupo Islámico Armado (GIA) empleó la violencia para forzar la salida de los extranjeros del país, con decenas de ciudadanos franceses asesinados o secuestrados a partir de 1993 («*Chronology of Attacks*», 2007). La amenaza contra sus nacionales llevó a París a intensificar la cooperación con Argel, incluida la entrega de

5. A nivel internacional, empezaba a cobrar fuerza la tesis de un «choque de civilizaciones» (Huntington, 1993), donde el islam se presenta como el enemigo sistémico de Occidente, ignorando la pluralidad de interpretaciones en el seno de esta religión.

6. Los motivos que explican esta toma de posición por parte de Francia son múltiples. A nivel interno, París temía que un hipotético gobierno islamista provocara un éxodo masivo de argelinos, y que a su vez éste representara una amenaza para los valores laicos y republicanos de la sociedad francesa (Thieux 2002, p.334). Igualmente existía el temor de que el conflicto se desplazara al territorio nacional, con redes de apoyo operando desde suelo francés. Por otro lado, París identificaba a Argelia como un país clave para sus intereses estratégicos, desde la independencia energética a la consecución de su programa nuclear. Además, Francia había concedido a Argelia millones de francos en créditos, que de forma interesada estaban destinados a la compra de productos franceses (ídem, p. 279). En la práctica, gran parte de la ayuda francesa se convirtió en una forma de sostener a la clase dirigente argelina sin que sirviera para la reactivación de su economía (p.545).

7. Con diferente grado de intensidad, el resto de países de Europa también se posicionaron a favor de la toma de poder de la junta militar argelina, a pesar de la victoria electoral del FIS. En el caso de España, la prioridad era la de garantizar sus intereses energéticos, vinculados a la construcción del Gasoducto Magreb-Europa (Thieux & Jordá 2012, p.74).

ayuda económica sin ningún tipo de condicionantes en materia de DD.HH. (Thieux 2002. p.539) y de material militar (ídem, p. 552). A nivel doméstico, el Ministerio de Interior francés inició una dura campaña de represión que convirtió a todos los argelinos en «terroristas potenciales», agravando la integración de la comunidad musulmana y sirviendo a las autoridades argelinas para desarticular cualquier forma de oposición en el exterior (p.373). El secuestro del Airbus de Air France en diciembre de 1994 y los atentados del verano de 1995 en París son una antesala de la violencia yihadista que experimentaría Europa en el siglo XXI con el advenimiento de Al-Qaeda y el Estado Islámico.

## La primacía de la seguridad tras el 11-S

El cambio de siglo fue acompañado con el auge de una nueva organización yihadista, Al-Qaeda, que logró poner en jaque los intereses de Estados Unidos y los países de la Unión Europea en África y Asia y hacer peligrar la seguridad dentro de sus propias fronteras. En realidad, el grupo fundado por Osama Bin Laden y Aymán al-Zawahiri en Peshawar se remonta a finales de los ochenta, fruto de la unión de los muyahidines afganos con Yihad Islámica Egipcia, pero no fue hasta 1998 cuando puso su foco en la lucha contra Occidente, con el bombardeo de las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania. La lógica de Al-Qaeda era la de combatir al «enemigo lejano», considerando a Washington como el creador de la arquitectura política y militar de Oriente Próximo y, por tanto, el responsable último de los problemas de la región (Gerges, 2005). La presencia de bases estadounidenses en Arabia Saudí y el apoyo a Israel son algunos de los temas que aparecían con frecuencia en la propaganda yihadista, por encima de cuestiones sociales y de ortodoxia religiosa.

Los ataques del 11-S fueron respondidos inmediatamente con la declaración de una «Guerra contra el Terror» por parte del presidente George W. Bush que contó con el respaldo de la OTAN mediante la invocación de su Art. 5 de seguridad colectiva y del Consejo de Seguridad de la ONU mediante la Resolución 1386/2001 autorizando al establecimiento de una misión militar en Afganistán. La invasión de Irak en 2003, por el contrario, se desarrolló al margen de los mecanismos de derecho internacio-

nal, y hoy queda claro que el derrocamiento de Saddam Hussein responde a una demostración doctrinal de fuerza que nada tuvo que ver con la amenaza del yihadismo o de supuestas armas de destrucción masiva (Hinnebusch, 2007). Paradójicamente, la caída del régimen baazista acabaría creando el vacío de poder idóneo para el surgimiento, en 2006, del Estado Islámico de Irak (ISI), precursor del Estado Islámico declarado en junio de 2014.

En Europa, las imágenes de la matanza en Manhattan, unidas a la experiencia en Argelia, desembocaron en un giro en política exterior hacia el mundo árabe-musulmán, priorizando un concepto duro de seguridad por encima de las cuestiones económicas, sociales y políticas que habían predominado hasta entonces. Una de las primeras respuestas vino en la V Conferencia de la AEM (2002), donde se acordó la necesidad de establecer una estrategia común en la lucha contra el terrorismo internacional (Algora Weber 2009, p. 114). Sin embargo, pronto se decidió que este foro, originalmente pensado para promover la liberalización económica y política, no era un instrumento adecuado para atajar el problema del yihadismo: «cada año, la reunión ministerial de la AEM incluye menos puntos sobre cooperación en materia de seguridad en su agenda» (Tanner 2005, p.83). Con el paso del tiempo, la organización quedó relegada a proyectos «blandos» de apoyo a ONG o de protección medioambiental (ídem, p.89).

En este contexto en el que la Unión Europea trataba de perfilar una nueva estrategia de seguridad, la España de José María Aznar (1996-2004) consiguió asentar un duro golpe contra Al-Qaeda al detener, en noviembre de 2001, a los yihadistas que habían actuado de enlace entre la célula estadounidense y la cúpula de la organización. Fue entonces cuando el grupo tomó la decisión de atentar en Madrid (Reinares, 2021), por mucho que después el giro atlantista del presidente en Irak y las elecciones de 2004 pudieran cobrar un rol protagonista. Los atentados en Casablanca en 2003, que tuvieron como uno de sus objetivos la Casa de España en la ciudad, eran tan solo un avance de la violencia que se experimentó en 2004 en Atocha. La respuesta por parte de Marruecos, en la forma de duras leyes antiterroristas denunciadas por organizaciones como HRW («*Human Rights at a Crossroads*», 2004), ya dejaba entrever que la seguridad había ganado prevalencia con respecto a la promoción de los Derechos

Humanos. La UE no utilizó ningún mecanismo de presión para tratar de relajar las medidas anunciadas por Rabat.<sup>8</sup>

Tras su llegada al poder, José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) intentó revivir la AEM aprovechando su décimo aniversario en 2005, pero en el nuevo contexto internacional esto no tuvo buena acogida. En particular, la cumbre anual de noviembre coincidió con la presidencia de la UE de Reino Unido, apenas medio año después de los atentados de julio en Londres (Soler i Lecha 2010, p. 298). Con la llegada de Nicolas Sarkozy al Elíseo en 2007, éste intentó de forma unilateral crear una nueva iniciativa euromediterránea que dejara de lado cuestiones políticas y sociales para centrarse en el diálogo político de alto nivel y en proyectos sectoriales en temas como la energía o el agua: «se observa un interés creciente por las cuestiones energéticas y medioambientales y, en cambio, los elementos de carácter más político, vinculados a la democracia, los derechos humanos o el fomento de la sociedad civil, encuentran menos eco en esta nueva fase» (ídem, p.295). La presión diplomática española consiguió que este nuevo foro, la Unión por el Mediterráneo (UpM), se formulara como una continuación del Proceso de Barcelona y no una ruptura con el mismo, pero en cualquier caso no alcanzó la proyección esperada. Por si fuera poco, la invasión israelí de Gaza en 2008 provocó una parálisis en el corazón de la UpM de la que no acabaría de recuperarse.

La otra gran apuesta de Zapatero fue la Alianza de Civilizaciones, que surgía ya no como un lugar para el diálogo entre los países del Mediterráneo, sino como un punto de encuentro entre las civilizaciones cristiana e islámica.<sup>9</sup> La iniciativa encontró su espacio natural en Naciones Unidas, y en parte bebía de la idea del «triángulo» entre seguridad, desarrollo y democracia expuesto por Kofi Annan en su informe *In Larger Freedom* (2005). La UNAOOC, por sus siglas en inglés, consiguió el apoyo nominal de

8. En este escenario, la financiación europea de las fuerzas policiales en el Magreb también empezó a cobrar fuerza, con inversiones millonarias en las gendarmerías marroquí y argelinas acordadas entre los años 2000 y 2004 (Tanner 2005, p.84).

9. Otra gran iniciativa internacional relativa a este periodo fue el Proceso de Nyon lanzado en Suiza en 2008 (Planet & Larramendi 2013, p.123). Dentro de España, pertenecen también a la década del dos mil la creación de la Fundación Pluralismo y Convivencia (2004), del Centro Internacional de Toledo para la Paz (2004) y de Casa Árabe (2006).

más de un centenar de países, incluido Irán durante la presidencia reformista de Mohammad Jatamí y la Turquía de Recep Tayyip Erdogan, en un momento en el que la anexión turca a la UE parecía realizable. El trabajo de la Alianza se estructura en cinco grandes pilares: medios; juventud; educación; migración; y mujeres como mediadoras de paz. A pesar de todo, la iniciativa no logró tener tracción en un contexto en el que la «mano dura» se consolidaba como la receta contra el terrorismo. Así, la Alianza fue tachada de utópica, mientras que en Europa los discursos se cargaban de animadversión hacia el mundo árabe-musulmán: «no se puede dialogar con un enemigo que no lo desea y que pretende dominarnos» (Florentino Portero; en Soriano Díaz 2011, p.119); «he aquí un craso error, pues el terror no tiene razones ... no hay más forma de terminar con el terrorismo que su derrota, incluida la lucha en el terreno de las ideas» (Gustavo de Aristegui; ídem, p.120); «las circunstancias materiales que privan de sentido objetivo al proyecto de una Alianza de Civilizaciones tienen que ver con la incompatibilidad de las mismas civilizaciones» (Gustavo Bueno; ídem, p.123).

En este escenario en el que reemergía la dicotomía Occidente/Oriente, los foros político-militares se erigieron como instrumentos prioritarios para responder al problema del terrorismo. La Iniciativa 5+5 Defensa, por ejemplo, firmada en diciembre de 2004, creó un foro de seguridad y defensa entre Francia, Italia, España, Portugal, Malta, Marruecos, Túnez, Argelia, Mauritania y Libia.<sup>10</sup> Igualmente, la OSCE empezó a realizar seminarios anuales dedicados a la seguridad regional (Algora Weber 2016, p.22), mientras que en 2002 la OTAN aprobó la operación marítima *Active Endeavour* para impedir la circulación de terroristas en el Mediterráneo, acabando con la idea de este espacio como un «mar de paz». Además, en 2007 se financió el primer proyecto del Fondo Fiduciario OTAN, un programa para la destrucción de munición sobrante en Jordania (Algora Weber 2009, p.115).

10. La Iniciativa 5+5 funciona a través de convocatorias anuales de ministros de defensa, mientras que sus actividades están centradas en cuatro áreas: seguridad marítima; seguridad aérea; participación de las FFAA en tareas de protección civil; y formación del personal militar y civil en estos ámbitos. Algunos de sus logros han sido la creación del Centro Virtual Regional de Control del Tráfico Marítimo, el Colegio 5+5 Defensa, o el Centro Euromagrebí para Investigación y Estudios Estratégicos (Algora Weber 2016, p.30).

En este periodo, la propia Unión Europea quiso consolidarse como un actor internacional a través de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)<sup>11 12</sup>. Ésta se había aprobado a finales de los noventa, pero no se haría efectiva hasta el cambio del siglo, en un primer momento, como respuesta a las guerras de disolución de Yugoslavia. En marzo de 2003, y construyendo sobre la base de la AEM, se aprobó el primer documento sobre la PESD en referencia al Mediterráneo que institucionalizaba reuniones en materia de defensa entre la UE y los países socios del Proceso de Barcelona (Caracuel Raya 2004, pp.104-107). Además de ser un foro para la gestión de crisis, la PESD proporcionó un marco para la cooperación en misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz, con una misión en Bosnia Herzegovina (Althea) y con participación en la UNIFIL en El Líbano, así como un proyecto de cooperación policial en los territorios palestinos. En todo caso, las operaciones de la PESD no estaban implicadas en actividades de reforma de las fuerzas armadas. Lo mismo puede decirse de la Política Europea de Vecindad (PEV), un mecanismo para el estrechamiento de relaciones que se aprobó tras la ampliación de la Unión en el este, pero que fue ofrecido también a los países del Mediterráneo. El objetivo de la PEV es promover reformas políticas y económicas para avanzar en «valores comu-

11. Entre 2001 y 2004, en respuesta al 11-S, la Unión Europea ya había dado sus primeros pasos en la lucha contra el terrorismo, empezando por la elaboración de una lista de individuos, grupos y entidades involucrados en actividades terroristas (2001) y de una definición compartida de crímenes con esta naturaleza (2002). A ello se unió la creación de una unidad de cooperación judicial (Eurojust) en 2002 y de la Agencia Europea para la Seguridad Aérea (EASA) en 2003 (Delivet, 2016).

Después del 11-M, esto se complementó con el Plan de Acción de la UE contra el Terrorismo (*Plan of Action on Combating Terrorism*), que a su vez tras los atentados de Londres fue sustituido con la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo (*Counter-Terrorism Strategy*). El giro hacia el «contraterrorismo» propio de la terminología británica evidenciaba una voluntad de ir más allá de un combate contra el terrorismo ad hoc, incluyendo un total de cuatro pilares de prevención, protección, persecución y respuesta. En particular, el primero de éstos ponía el foco en «impedir la emergencia de una nueva generación de terroristas» a través de programas de desradicalización (Wensink et al 2017, p.45). Por último, la modificación del TUE y el TFUE en Lisboa estableció el terrorismo como un crimen grave con dimensiones transfronterizas, y, si bien la seguridad nacional se mantuvo como un ámbito exclusivo de cada Estado Miembro, se estableció una cláusula común de solidaridad en casos de ataques terroristas (Bakowski 2023, p.3).

12. El Tratado de Lisboa de 2007 rebautizó a la PESD como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

nes», pero en la práctica no se han incluido medidas relativas al buen gobierno democrático del sector de la seguridad (Tanner 2005, p.88).<sup>13</sup>

El énfasis en la seguridad como herramienta principal para combatir el terrorismo provocó un grave déficit democrático tanto en el Norte de África como en Oriente Próximo. Tanner (2005, pp.86-87) lo sintetiza en tres factores: una supremacía de los militares y del ejecutivo en la esfera política, especialmente en lo tocante a cuestiones de seguridad; una confusión entre las fuerzas policiales y militares, donde el ejército desempeña un papel significativo en la seguridad interna; y un elevado gasto en defensa, con una media que superó el 4.5% del PIB en 2003 y desatendiendo otras urgentes necesidades sociales. El ambiente represivo y de malestar económico, agravado por las consecuencias de la crisis financiera del 2007, crearían el caldo de cultivo perfecto para las protestas de la Primavera Árabe en 2011. La voluntad de pacificar la región a todo coste y por la vía de las armas se convertiría así en pocos años en su mayor fuente de inestabilidad.

En el caso de España, en esta década Marruecos se consolidó como un socio prioritario en materia de seguridad. No en vano, la mayoría de los responsables de la coordinación y ejecución del 11-M eran de origen marroquí (Barrenechea 2017, p.116). Así, Zapatero abandonó la postura confrontacionista que había marcado la presidencia de Aznar, con el incidente de la Isla de Perejil en 2002 como telón de fondo, y buscó consolidar los lazos con Rabat. Ello a pesar de que la monarquía alauita siguiera insistiendo en la marroquinidad de Ceuta y Melilla y también en la del Sáhara Occidental. Entre 2006 y 2007 se realizaron más de 50 actividades conjuntas en materia de seguridad, con ejercicios multilaterales como las maniobras anfíbias MEDATEX (Algora Weber 2009, p.119). Fue, no obstante, la cooperación policial y judicial la que más se reforzó entre ambos países tras los atentados de Madrid, con continuas operaciones conjuntas en los dos

13. En lo que respecta a la política migratoria europea, ésta también se vio transformada tras los atentados de principios de siglo. El Programa de la Haya (2004-2009) fue la primera iniciativa plurianual de la Comisión Europea, con un marcado enfoque securitario y confundiendo la gestión de la inmigración, el asilo y la amenaza terrorista (Bigo, 2006). Fue acompañado de un Pacto Europeo en Migración y Asilo (2008) y continuado a través del Programa de Estocolmo (2009-2014).

lados del Estrecho, la designación de magistrados de enlace a partir de 2004, y el Proyecto ADL financiando por la AECID para modernizar el sistema judicial marroquí (Llorente, 2010).

## La Primavera Árabe y la «estabilidad dinámica»

A finales de 2010, la inmolación del vendedor tunecino Mohamed Bouazizi sirvió como el detonante de unas protestas masivas contra las condiciones en el país que se extendieron desde Marruecos hasta Omán y que pasarían a ser conocidas como la Primavera Árabe. Las manifestaciones eran una denuncia al entramado económico y político-militar que en buena parte la Unión Europea había contribuido a consolidar<sup>14</sup>, haciendo caer a lo largo de 2011 a Zine Ben Ali en Túnez, a Hosni Mubarak en Egipto y a Muamar el-Gaddafi en Libia. Un año más tarde Alí Abdullah Saleh sería apartado del poder en Yemen, y un segundo estallido revolucionario en 2019 haría caer a Omar al-Bashir en Sudán y a Abdelaziz Bouteflika en Argelia, además de desafiar a las élites en Irak y El Líbano. Las tensiones internas, agravadas por la injerencia internacional, desembocaron en tres episodios bélicos en Libia, Siria y Yemen, a los que se sumó Sudán el pasado 2023.

En un primer momento, la respuesta de la Unión Europea fue la de distanciarse de las protestas a pesar de las aspiraciones democráticas que reflejaban. En el caso de España, la ministra de asuntos exteriores, Trinidad Jiménez, insistió en la importancia de los principios de «no intervención» y «no injerencia» (Echagüe 2011, p.2). Cuando las protestas cobraron fuerza en Egipto, Zapatero pidió el inicio de un proceso de transición – y no expresamente la salida de Mubarak (Azaola & González 2017, p.32) –, mientras que en Libia el presidente esperó hasta el inicio de la

14. Las protestas de 2011 tienen un vínculo directo con la crisis financiera de 2007 y las recetas económicas impulsadas por la UE y organismos internacionales como el FMI (p.ej., Chandoul et al, 2015). Hasta entonces, el mundo árabe-musulmán se había regido por un «contrato social autoritario», donde la ciudadanía aceptaba la falta de libertades civiles y políticas a cambio de un cierto bienestar material. Cuando las economías nacionales colapsaron, la población no recurrió al multipartidismo controlado, sino que encontró su principal foro en la calle y en las redes sociales. Los protagonistas eran una juventud mejor formada que las generaciones precedentes pero que sin embargo tenía problemas para insertarse en el mercado laboral (Larramendi 2011, p.48).

represión para condenar a Gaddafi (Echague 2011, p.2). En Jordania, la ministra Jiménez apoyó al monarca Abdulá II, elogiándolo como «el rey más reformista de todos» (idem, p.3).

En el caso de Francia, el ejecutivo fue más allá, y la ministra de asuntos exteriores Michèle Alliot-Marie llegó a proponer auxiliar a la policía tunecina en la represión de los manifestantes («*Tunisie: les propos effrayants*», 2011). Sin embargo, cuando se hizo evidente que las autocracias se tambaleaban, Europa apoyó a remolque las demandas de cambio, pero al mismo tiempo tratando de garantizar que éstas no impactaran negativamente en sus intereses estratégicos, incluida la lucha contra el terrorismo. Es lo que en España se había denominado previamente como «estabilidad dinámica» (Planet & Larramendi 2013, p.116), un término acuñado en la década de los noventa tras la victoria electoral del FIS en Argelia.<sup>15 16</sup>

Para Madrid, la prioridad estuvo en garantizar la estabilidad de la monarquía en Marruecos, principal garante de la seguridad de España en el Magreb además de un importante socio comercial. La presión diplomática española llegó hasta el punto de conseguir que las modificaciones constitucionales anunciadas en Rabat fueran respaldadas por el Consejo Europeo extraordinario

15. En marzo de 2021, la Unión Europea anunció su intención de revisar la Política Europea de Vecindad, algo que se materializó a principios de 2022. Europa se comprometía a avanzar hacia «democracias profundas» en la región que fueran más allá del formalismo electoral y que incluyeran una reforma de las fuerzas del orden, incluida la policía. La nueva PEV buscaba igualmente impulsar el peso de la sociedad civil – algo que en el paso había correspondido al Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos –, y garantizar un crecimiento económico inclusivo y sostenible (Khader & Amirah 2020, p.21). Para ello, se ampliaron los mandatos del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo para que incluyeran varios países de la región (Dworkin 2013, p.33). Los países del norte de Europa hicieron énfasis en la idea del «menos por menos», condicionando la entrega de ayuda a avances tangibles en liberalización política, pero los países del Mediterráneo no eran partidarios de arriesgar la estabilidad económica en la zona (idem, p.34).

16. Distintos países europeos lanzaron proyectos para financiar a la sociedad civil y otras iniciativas políticas, como el *Arab Spring Partnership* británico o un programa de 100 millones de euros anunciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán (Dworkin 2013, p.35). En el caso español, el programa Masar se vio lastreado por la situación económica que arrastraba al propio país, limitando su efectividad. En general, España en la década del 2010 estuvo condicionada por los altos niveles de desempleo y de déficit público, la inestabilidad política – con cinco elecciones generales en diez años – y la crisis del modelo territorial (Soler i Lecha & Morillas 2020, p.3). El resultado fue una política exterior reactiva, que evitaba trastocar el statu quo en el Magreb y Oriente Próximo.

del 11 de marzo de 2011 (Echagüe 2011, p.3), aun cuando con el paso del tiempo éstas se demostraran como meramente cosméticas. Por otro lado, se prestó especial atención a Siria, donde se identificó de forma temprana la posibilidad de un conflicto armado y de que éste diera alas a la amenaza del terrorismo yihadista en Europa. Así, España envió a la ministra Jiménez y al diplomático Bernardino León para ayudar a fraguar un acuerdo entre el presidente Bashar al-Assad y los manifestantes. Solo cuando se hizo evidente que el régimen no daría su brazo a torcer se establecieron los primeros contactos con el opositor Consejo Nacional Sirio (Planet & Larramendi 2013, p.127). En paralelo, y a pesar del cierre de la Embajada en Damasco, España siguió manteniendo múltiples canales abiertos en secreto con Assad para coordinarse en materia de antiterrorismo (Soler i Lecha & Morillas 2020, p.10).

A finales de 2011, tanto Gaddafi como Mubarak y Ben Ali ya habían sido derrocados, el primero de ellos tras una intervención militar de la OTAN. Cuando en estos tres países se celebraron comicios, la victoria fue para las filiales nacionales de los Hermanos Musulmanes.<sup>17</sup> Igualmente las elecciones parlamentarias de Marruecos dieron la victoria al movimiento islamista Justicia y Desarrollo. Los partidos de carácter religioso, con décadas de experiencia como oposición cooptada, supieron capitalizar el descontento social y hacerse con mayorías legislativas que no siempre reflejaban fielmente las demandas de la población (Brown, 2012; Larramendi, 2013). Se había materializado el escenario que Europa trató de prevenir en los noventa con el triunfo del FIS argelino, pero en esta ocasión la tendencia no parecía reversible. Los países europeos se vieron entonces forzados a entablar contactos con los actores que antes había marginado al confundir cualquier forma de movilización política en clave religiosa como una expresión de apoyo explícito o implícito al terrorismo yihadista.

En España, Trinidad Jiménez pidió un «voto de confianza» para los islamistas, mientras que los embajadores españoles en

17. Con relación a Libia, la fuerza más votada fue la Alianza de Fuerzas Nacionales, una coalición de intereses locales y de figuras vinculadas al antiguo régimen. Tomando en cuenta los representantes independientes, no obstante, en la práctica la vida parlamentaria estuvo dominada por la filial de los Hermanos Musulmanes, Justicia y Construcción (Lacher 2013, p.10).

Túnez y Egipto mantuvieron los primeros contactos con los representantes de Ennahda y los Hermanos Musulmanes (Planet & Larramendi 2013, p.125, 127). Tras la entrada al poder de estos partidos, y especialmente en el caso del PJD marroquí, estos lazos se institucionalizaron, pasando a incluir visitas de Estado y despachos con Las Cortes y el monarca Juan Carlos I (ídem, p.128; Azaola & González 2017, p.37). En todo caso, el recelo de la diplomacia española hacia el islamismo político nunca fue bien disimulado, en especial durante el gobierno de Mariano Rajoy (2011-2018). Su ministro de asuntos exteriores, José Manuel García Margallo, celebró públicamente la derrota de los islamistas en las elecciones de Argelia de 2012 (Planet & Larramendi 2013, p.126).

Las guerras civiles en Libia y Siria, iniciadas en 2011 y con sucesivos estallidos de violencia, fueron los principales conflictos de la década, y evidencian las contradicciones internas de la política exterior occidental hacia el mundo árabe-musulmán. La voluntad de apoyar el cambio político chocó una vez más con la *realpolitik* y el temor a que la inestabilidad favoreciese a los grupos yihadistas. En la práctica, el resultado final fue una inacción que actuó como profecía autocumplida, abriendo la puerta al Estado Islámico y grupos similares.<sup>18 19</sup> En ambos conflictos, el pa-

18. En Libia, el gabinete de Barack Obama convenció al presidente estadounidense de impulsar una misión militar en el marco de la OTAN para proteger a la población civil contra las fuerzas de Gaddafi. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó, con la abstención de Rusia y China, una zona de exclusión aérea que en la práctica permitió a las fuerzas rebeldes capturar y ejecutar al líder libio. La decisión de intervenir en Libia fue ideada por figuras cercanas a Bill Clinton, como Susan Rice o la propia Hillary Clinton, y que aspiraban a reproducir el modelo de la «Responsabilidad de Proteger» que consideraban exitoso en los Balcanes (Abomo, 2019). Al mismo tiempo, el precedente de la invasión de Irak y el consiguiente vacío de poder en el que surgió el ISI también pesaba en la toma de decisiones. El resultado fue una política contradictoria, propiciando el fin de Gaddafi, pero al mismo tiempo negándose a jugar ningún rol en el periodo transitorio. Ningún actor político ni militar logró imponerse tras la muerte del dictador, y una vez más el Estado Islámico logró aprovechar la coyuntura, haciéndose con el control de varias ciudades en el país entre 2014 y 2019.

19. En Siria, miles de combatientes del ISI interrumpieron en el país desde Irak, haciéndose con el control de importantes ciudades en la mitad oriental del país y declarándolas, en 2014, parte de un mismo califato, el Estado Islámico. Esto determinó que, a diferencia de en Libia, la opción de propiciar la caída del régimen de Bashar al-Assad nunca estuviera seriamente contemplada. Algunas tímidas iniciativas para armar a las fuerzas de la oposición fueron rápidamente descartadas por EE.UU., que optó por los kurdos como un aliado preferente, a pesar de que con el paso del tiempo también se han visto involucrados en violaciones sistemáticas de los DD.HH. («*Aftermath: Injustice, Tor-*

pel de los países de la Unión Europea fue secundario y estuvo paralizado por las divisiones internas.

En Libia, Reino Unido y Francia fueron los principales promotores de la intervención militar a nivel europeo. En el caso de París, se trató de una decisión ideológica, donde el influyente Bernard Henri Levy jugó un papel clave a la hora de convencer a Sarkozy de dar su apoyo a la misión (Girard, 2011). Otros países como Italia y Alemania fueron mucho más reticentes, y en la práctica fue Estados Unidos quien posibilitó el grueso de las acciones militares (Marcuzzi 2021, p.61). El papel de España fue especialmente modesto y estaba limitado a la vigilancia marítima (Soler i Lecha & Morillas 2020, p.9). La decisión de implicar a la OTAN fue a posteriori, al margen de los países de Europa del Este y Turquía y de la propia cúpula de la organización, cuando se demostró que la falta de coordinación europea estaba lastRANDO la misión (Marcuzzi 2021, pp.63-65). Tras la caída del régimen, el miedo a desplegar tropas sobre el terreno para la gestión de las fronteras libias disparó el tráfico de armas y posibilitó, un año más tarde, la toma de poder de los yihadistas en Mali.

Con respecto a Siria, la Unión Europea priorizó la entrega de ayuda humanitaria, con un desembolso superior a los cinco mil millones de euros entre 2011 y 2016 (Pierini 2016, p.5) y que en parte buscaba evitar que las consecuencias de la crisis de refugiados llegaran al continente. La coalición internacional contra el ISIS estuvo liderada por EE.UU., si bien el rol de Francia incrementó tras los atentados de París en 2015, contando con el respaldo de Reino Unido y de Alemania. En todo caso, las fuerzas aéreas alemanas no participaron en los bombardeos contra las posiciones del grupo en Siria e Irak.

---

*ture and Death*», 2024). Notablemente, Obama fijó una línea roja en el uso de armas químicas que fue ignorada por el régimen sirio sin ninguna represalia. La misión de la coalición internacional que intervino en el país fue exclusivamente la de combatir al grupo yihadista, sin atreverse a trastocar el statu quo en Damasco. De nuevo, la experiencia de Irak en el dos mil y el temor a las consecuencias de «debaazificar» Siria condicionó la política exterior occidental, pero las consecuencias fueron igualmente nefastas, con una limpieza étnica por parte del régimen contra la población suní y un número de muertes que supera el medio millón de personas («*Syria Revolution 13 Years On*», 2024).

## El Estado Islámico y la «Fortaleza Europa»

La década de 2010 estuvo marcada por el auge del Estado Islámico como la principal amenaza yihadista en Europa, un rol que la organización arrebató a Al-Qaeda. La inteligencia estadounidense había demostrado ser capaz de perseguir y desarticular la cúpula del grupo de Bin Laden, eliminado en 2011 por fuerzas especiales norteamericanas en Pakistán. Los ideales del grupo no desaparecieron, pero sí hubo un claro cambio de estrategia, despriorizando al «enemigo lejano» para tratar de enquistarse en conflictos de media y baja intensidad y que no amenazaran de forma directa los intereses de Occidente (Bourekba, 2021). La transformación de la filial de Al-Qaeda en Siria da buena cuenta de esto, llegando a romper los lazos con la matriz y enfatizando la situación del propio país en su propaganda.

Por el contrario, el Estado Islámico sí se enfocó en los atentados terroristas en suelo europeo, acompañados con la creación de una entidad territorial en Siria e Irak que se mantuvo hasta la caída de Mosul en 2017 y la muerte del autoproclamado califa Abu Bakr al-Baghdadi en 2019. La experiencia del 11-S y el 11-M habían propiciado que la seguridad que en el continente aumentase, de forma que el ISIS tuvo que apoyarse en la figura de los «lobos solitarios», muchos de ellos autoadocotrados y recurriendo a armas blancas y atentados con atropello (Jones, 2018) como los de Niza (2016) y Barcelona (2017). La gran excepción fueron los atentados de París en noviembre de 2015, donde las protagonistas fueron las armas de fuego y que se desarrollaron con un alto grado de coordinación, apuntando a la participación de altos cargos del ISIS en su planificación.

En este contexto, Europa abandonó definitivamente la idea de promover la democratización del mundo árabe-musulmán y pasó a centrarse exclusivamente en la lucha contra el yihadismo, aun cuando en un primer momento varios países de la región como Egipto, Libia y Túnez estaban inmersos en procesos de transición que parecían relativamente exitosos. A ello se unió la victoria de Donald Trump en Estados Unidos en las elecciones presidenciales de 2016; en línea con su política de «*America First*», el magnate republicano se desentendió de la seguridad de Orien-

te Próximo y el Norte de África<sup>20</sup>, delegando la seguridad regional en dos países: Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí. El dúo representado por los príncipes Mohammed Bin Zayed (MBZ) y Mohammed Bin Salman (MBS) se ha consolidado como la gran fuerza política y militar en la zona, orquestando una oleada contrarrevolucionaria tras 2011 para perpetuarse en el poder. Además de instalar a varios «hombres fuertes» en la región, ambos líderes iniciaron una ofensiva económica y mediática contra Qatar, acusando a Doha de promover el terrorismo aun cuando éste ha sido uno de los principales aliados de Estados Unidos en el Golfo. El momento de máxima tensión se produjo en 2017 con el bloqueo terrestre y aéreo a Qatar impuesto por Emiratos, Arabia Saudí y Bahrein y que no se levantó por completo hasta 2021.

En el Norte de África, el punto de inflexión lo marcó el golpe de Estado del general Abdulfatá al-Sisi en Egipto en 2013, facilitado por EAU y que sirvió como hoja de ruta para la toma de poder por parte de los militares en Libia (2014) y Sudán (2021). La respuesta europea al derrocamiento de Mohamed Morsi, el primer líder electo en la historia del país, fue en la práctica nula. El Consejo de Asuntos Exteriores de la UE pidió un embargo armamentístico tras la represión contra los partidarios de los Hermanos Musulmanes y miembros de la sociedad civil, pero la entrega de material militar se incrementó mientras continuaban las denuncias de torturas y desapariciones. Francia, Italia y Alemania han sido algunos de los países que más armas han exportado (Anani, 2022), a pesar de las denuncias de organizaciones como Amnistía Internacional («*Halt Arms Transfers to Egypt*», 2016). Igualmente, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo han seguido dando crédito a las instituciones financieras y bancarias de Egipto, además de invertir en sectores como el del agua o el energético (Abdelrahman 2022, pp.21-22). El Ministerio de Asuntos Exteriores de España felicitó a Sisi por su victoria electoral en 2014 (Azaola & Gonzá-

20. Para Donald Trump la prioridad en política exterior estaba en Asia-Pacífico y en la rivalidad comercial con China, desentendiéndose de los problemas de gobernanza global y especialmente del Norte de África y de Oriente Próximo. Ello se plasma también en la retirada de Afganistán, una maniobra ejecutada por su sucesor, Joe Biden, pero acordada por Trump. La salida de las tropas norteamericanas fue seguida de forma inmediata por la caída del gobierno en Kabul y la toma de control de los talibán, que han dado cobijo a Al-Qaeda y, especialmente, a la filial del Estado Islámico ISIS-K.

lez 2017, p.42) a pesar de los indicios de fraude, lo mismo que ocurrió en los comicios celebrados a instancias de los militares en Argelia en 2019 (Soler i Lecha & Morillas 2020, p.9).

En líneas generales, los países de la Unión Europea han permanecido como espectadores ante la deriva autoritaria de la región. Francia en particular durante la presidencia de Macron ha abrazado este nuevo protagonismo de Emiratos Árabes Unidos como el garante de seguridad regional, con un repunte en los contratos de armas entre los dos países, además de cooperación en otros ámbitos como el energético (Poletti & Hamamdjian, 2020). La experiencia de los atentados de la capital en 2015 ha determinado que París entienda nuevamente la situación en el mundo árabe-musulmán como un problema interno, acompañando la alianza con Abu Dabi con medidas a nivel doméstico para controlar el mundo asociativo musulmán francés y también para limitar expresiones públicas de religiosidad como el niqab o la abaya, unas medidas que han generado controversias nacionales e internacionales. En su escrito *Qui est l'ennemi* (2016), el entonces ministro de asuntos exteriores Jean-Yves Le Drian, una figura clave en el Elíseo, desarrolla esta visión, definiendo al Estado Islámico no como una entidad con unos miembros y un control territorial determinados sino como una ideología contraria a los valores republicanos y que debe ser perseguida en todas sus manifestaciones desde las más explícitas a las más implícitas y dentro y fuera del territorio nacional.

Esta tesis, sin embargo, no ha sido aceptada de forma unánime por otros países europeos. Especialmente Italia ha entendido que esta «guerra» contra el islam político, vagamente definido, tiene consecuencias desestabilizadoras en vez de garantizar la seguridad regional. Ello se ha puesto claramente de manifiesto en Libia tras 2014, donde Roma y París han apoyado a bandos contrarios en el conflicto. Así, Macron respaldó el intento de toma de poder por el general renegado Jalifa Haftar, que cuenta con apoyo emiratí y que se ha presentado a sí mismo como el antídoto contra el terrorismo y el desorden en el país tras la muerte de Gaddafi. Por el contrario, los distintos ejecutivos de Italia a lo largo de la década han ayudado al gobierno libio con reconocimiento internacional, entendiendo que la opción militar sólo agrava la situación en el país (Fasanotti, 2019). En todo caso, lo determinante para Roma no ha sido la democratización

en Libia, sino impedir que una guerra civil prolongada en el tiempo aumente la migración de las costas africanas hacia la isla de Lampedusa.

En efecto, controlar los flujos migratorios se ha puesto en el centro de la política europea para la prevención del terrorismo, marcando sus relaciones con los países del mundo árabe-musulmán. Varios de los responsables de los atentados perpetrados por el ISIS en suelo europeo eran migrantes, incluidos de segunda generación, (Mullins, 2019) mientras que más de 5.000 de ciudadanos comunitarios se desplazaron a combatir con el Estado Islámico u organizaciones similares en países como Siria, Irak o Libia, con vistas a volver a la UE tras la derrota territorial del ISIS (Ragab, 2018). Esto ha determinado que reducir los desplazamientos de personas se convierta en la prioridad en el Mediterráneo, aunque sea a costa del naufragio de miles de civiles, incluidos menores de edad («*Number of Recorded Deaths*», 2023). La gestión de las fronteras se ha militarizado, como es el caso de la Operación Mare Nostrum italiana, a cargo de la marina, o el empleo de concertinas y pelotas de goma en Ceuta y Melilla. En paralelo, la nueva Directiva europea relativa a la lucha contra el terrorismo (2017) ha adelantado las barreras punitivas, equiparando lo que antes se consideraba como actos preparatorios – la incitación, la pertenencia al grupo, el adoctrinamiento – con el propio delito de terrorismo. También se han aprobado planes de acción para la lucha contra el fraude en pasaportes (2016); la protección en espacios públicos (2017); la seguridad marítima (2018); el tráfico de armas (2018); o el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (2020) (Voronova, 2021).

En 2016, en respuesta al éxodo masivo de personas de Siria, la UE entregó a Turquía seis mil millones de euros y relajó la política de visados para nacionales a cambio de que Ankara frenase el tránsito hacia Grecia (Kirisci, 2021). Por su parte, las Operaciones Sophia e Irini en el seno de la PCSD han tratado de prevenir los desplazamientos desde Libia, colaborando con los guardacostas en el país a pesar de los indicios de que éstos están involucrados en violaciones de Derechos Humanos. Roma ha llegado a dar apoyo a milicias involucradas en el tráfico de personas para que detuvieran sus actividades, convirtiendo a los propios criminales en guardacostas (Mannocchi, 2019). La imagen preponderante, explicitada por el alto representante Josep Borrell en 2022, es la

de Europa como un «jardín» rodeado de «selva» y que por tanto debe blindarse a toda costa del exterior (Liboreiro, 2022). En este escenario, el término «Fortaleza Europea» también ha reaparecido tanto de forma crítica como enarbolado por partidos de extrema derecha (Nissen, 2022).

En ocasiones, la voluntad europea de aislarse de la orilla sur del Mediterráneo ha sido intencionadamente explotada por terceros países, condicionando gravemente la agenda exterior de la UE. Notablemente, en 2021 Bielorrusia empezó a llevar a la frontera con Polonia y las repúblicas bálticas miles de inmigrantes del Norte de África y Oriente Próximo, presionando a Bruselas para suavizar la presión contra el gobierno de Alexander Lukashenko tras el fraude electoral de 2020 (McDonald-Gibson, 2021). Marruecos también ha sabido instrumentalizar la migración para aumentar su capacidad de influencia sobre España (Larramendi & López García, 2021), consiguiendo que Pedro Sánchez (2018-) apoye las reivindicaciones de Marruecos sobre el Sáhara. Por otro lado, cada vez más países de la UE, como Chipre o Austria, presionan para normalizar las relaciones con Bashar al-Asad en Siria como paso previo a la vuelta forzosa de miles de refugiados al país (Cleaver, 2024).

A finales de 2023, la Unión Europea firmó un memorando de entendimiento con Túnez, entregando al país más de cien millones de euros para el control de fronteras, y cerca de mil millones de euros en préstamos y otros instrumentos financieros (Geddie, 2023). El acuerdo llegó dos años después del autogolpe del presidente Kais Saied, dando un balón de oxígeno al responsable directo de haber truncado la única transición exitosa de la Primavera Árabe. En marzo de 2024 se replicó el mismo acuerdo con Egipto (Werr, 2024), con un monto superior a los siete mil millones de euros e incluyendo además nuevos contratos energéticos en un contexto en el que Europa busca desconectarse de Rusia tras la invasión de Ucrania de 2022 y las consiguientes sanciones económicas.

## ¿Hacia dónde va la política exterior europea en la región?

Antes de octubre de 2023, el mundo árabe-musulmán parecía haber alcanzado una nueva detente. Qatar y Emiratos Árabes Unidos habían logrado dejar a un lado sus diferencias, mientras que el proyecto *India-Middle East-Europe Economic Corridor* (IMEC) estaba destinado a normalizar las relaciones entre Arabia Saudí e Israel, conectando India con Europa a través del Golfo y el Mediterráneo Oriental. Los ataques de Hamas del 7-O, sin embargo, han trastocado temporalmente ese equilibrio.

El grupo palestino no representa una amenaza directa para la seguridad en Europa. La situación en Gaza tampoco servirá de efecto llamada para otras organizaciones como Al-Qaeda o, especialmente ISIS, que se han distanciado del conflicto y desde hace años apenas figura en su retórica. Aun así, la reacción europea bebe de la experiencia de las dos últimas décadas: los incidentes islamóforos se han incrementado – también los antisemitas –, y cualquier expresión de disenso con respecto a la posición de Israel o de sus aliados en Occidente es automáticamente igualada con una expresión de apoyo a la violencia. La frontera entre lo que es o no terrorismo se difumina, hasta el punto de que el propio presidente español, Pedro Sánchez, ha sido acusado de ser «amigo» de Hamas (González, 2023). Igualmente, los participantes de las acampadas universitarias han sido acusados de «islamowokismo» (Ellakuría, 2024), aun cuando muchos de ellos son judíos.

Con todo, cabe destacar que por el momento cualquier solución propuesta a la actual crisis –y que no pase por la limpieza étnica– se basa en la vuelta al equilibrio regional prebélico, con un rol reforzado de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos como posibles administradores de la Franja y la normalización de las relaciones entre Riad y Tel Aviv. El dúo MBS-MBZ seguirá, por lo tanto, actuando como garante de la seguridad en la región, previsiblemente, con la misma política represiva que les ha caracterizado hasta ahora. Además, Europa ya no solo dependerá de estos dos países en el ámbito de la seguridad; las sanciones a Rusia tras la invasión de Ucrania han hecho que aumenten las exportaciones de la región hacia el continente, incrementando la

dependencia europea y condicionando aún más su agenda exterior, como evidencia el fin del aislamiento internacional de MBS tras el asesinato del periodista Jamal Jashoggi. En suma, los países petroleros y gasísticos del Golfo tendrán todavía mucho más que decir sobre qué formas de disidencia son o no consideradas como «terroristas».

La Unión Europea también estará más pendiente de Moscú, y no solo por la guerra en Ucrania, sino porque el grupo Wagner ha ido penetrando en la mayoría de los países del Sahel, donde la amenaza yihadista tiene hoy más fuerza que nunca y la presión demográfica y la pobreza incentivan la migración. Hay una fuerte retórica que invita a dar una respuesta común europea a estos problemas, con propuestas incluso de un ejército europeo, pero por el momento nada de esto se ha materializado y probablemente sea necesaria, tarde o temprano, una reforma de los tratados de la Unión. Hasta entonces, la UE seguirá siendo un actor internacional dividido y reactivo a las crisis de su entorno.

Finalmente, no se puede olvidar que las demandas económicas y políticas de la población árabe siguen estando desatendidas más de una década después del inicio de las protestas, a lo que se une la creciente brecha entre la ciudadanía y sus gobernantes por la gestión de la guerra en Gaza. Aunque hoy el control represivo de internet dificulta la movilización, no puede descartarse un nuevo estallido revolucionario como los de 2011 y 2018, con los desafíos y las oportunidades que ello conlleva.

## Bibliografía

- Abdelrahman, M.N.S. (2022). *On The Margins of Democracy: The EU's Legitimization of Authoritarianism in Egypt* [Tesis Doctoral, European University Institute].
- Abomo, P.T. (2019). *R2P and the US Intervention in Libya*. Palgrave Macmillan.
- Aftermath: Injustice, Torture and Death in Detention in North-East Syria. (2024, 17 de abril). *Amnistía Internacional*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde24/7752/2024/en/>
- Algora Weber, M.D. (2009). El Ministerio de Defensa español como actor de cooperación internacional en la seguridad y defensa del Magreb y del Mediterráneo. En Mañé Estrada, A. & Hernando, M.H.

- (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses* (pp.103-122). Ariel.
- . (2016). Las relaciones de España con el Magreb. Vecindad, amistad y seguridad en el Mediterráneo occidental (parte II). *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, 8, 17-38.
- Anani, K. (2022, 28 de febrero). Sisi Intensifies Arms Imports to Secure External Support for His Policies. *Arab Center Washington DC*. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/sisi-intensifies-arms-imports-to-secure-external-support-for-his-policies/>
- Aránguez Aránguez, J.C. (2018). «La acción exterior del Estado hacia el Magreb (1986-2002): El caso paradigmático de Marruecos». En Pereira Castañares, J.C., & Alija Garabito, A.M., & López Zapico, M.A. (eds.), *La política exterior de España: De la transición a la consolidación democrática* (pp.157-1767). Catarata.
- Azaola Piazza, B. & González González, I. (2017). «Las relaciones de España y el Egipto post-Mubarak (2011-2015)». En *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 23, 29-46.
- Bakowski, P. (2023). *Understanding EU Counter-Terrorism Policy*. European Parliamentary Research Service.
- Barrenechea, L. (2017). Análisis de cuatro casos concretos de cooperación hispano-marroquí derivados del 11M. *Revista UNISCI*, 44, 115-135.
- Bigo, D. (2006) «Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom». En Balzacq, T. & Carrera, S. (eds.), *Security versus Freedom*. Routledge.
- Bourebka, M. (2021). Al Qaeda después de Bin Laden: descentralización y adaptación. *CIDOB Opinión*, 664. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/2021/al\\_qaeda\\_despues\\_de\\_bin\\_laden\\_descentralizacion\\_y\\_adaptacion](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2021/al_qaeda_despues_de_bin_laden_descentralizacion_y_adaptacion)
- Brown, N.J. (2012). *When Victory Is Not an Option. Islamist Movements in Arab Politics*. Cornell University Press.
- Caracuel Raya, M.A. (2004). «Los diálogos mediterráneos en la arquitectura de seguridad europea». En Mirapeix Martínez, E. (ed.), *El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico* (pp. 96-125). Cuaderno de Estrategia 125º - Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Chandoul, J., Ben Rouine, C., Al-Ajlouni, L., Falsy, B. & Azouaoui, J. (2015). *Uncovered: The Role of The IMF in Shrinking the Social Protection. Case Studies from Tunisia, Jordan and Morocco*. Friedrich-Ebert-

- Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/19559.pdf>
- Chronology of Attacks on Foreigners in Algeria. (2007, 9 de agosto). *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/idUSL11758328/>
- Cleaver, T. (2024, 6 de marzo). Austria Throws Weight Behind Cyprus' Safe Syria Plan. *Cyprus Mail*. Disponible en: <https://cyprus-mail.com/2024/03/06/austria-throws-weight-behind-cyprus-safe-syria-plan/>
- Delivet, P. (2016) *The European Union and the Fight to Counter Terrorism*. Fondation Robert Schuman, Policy Paper 386. Disponible en: <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-386-en.pdf>
- Dworkin, A. (2013). Respuesta europea a los cambios políticos en el Norte de África: La democracia y los Derechos Humanos. En Michou, H. Soler i Lecha, Torreblanca, J.I. (eds.), *Europa y la democracia en el norte de África. Una segunda oportunidad* (pp.27-40). CIDOB, UNED, ECFR.
- Echagüe, A. (2012) Es hora de que España lidere la política mediterránea de la Unión Europea. *FIDE*, Policy Brief 54, 1-6.
- Ellakuría, I. (2024, 4 de mayo). La peligrosa moda pija del islamowokismo. *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/cataluna/2024/05/04/663503fce85ece76448b4583.html>
- Fasanotti, F.S. (2019, 26 de marzo). Libya and the Franco-Italian Rivalry. *GIS Report*. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/italy-france/>
- Floriano Díaz, R. L. (2016). La Alianza de Civilizaciones en España: críticas y réplicas. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6, 109-148.
- Geddie, E. (2023, 21 de septiembre). In Tunisia, The EU Is Repeating an Old and Dangerous Mistake. *Politico*. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-team-europe-tunisia-president-kais-saied-ybia-refugee-migrant-crisis/>
- Gerges, F.A. (2005). *The Far Enemy. Why Jihad Went Global*. Cambridge University Press.
- Gillespie, R. (2000). «Bridge or Bridgehead? In Pursuit of Security». En *Spain and the Mediterranean* (pp.159-177). Palgrave Macmillan.
- Girard, R. (2011, 18 de marzo). La campagne libyenne de Bernard-Henri Lévy. *Le Figaro*. Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/>

- [international/2011/03/18/01003-20110318ARTFIG00671-la-campagne-libyenne-de-bernard-henri-levy.php](http://international/2011/03/18/01003-20110318ARTFIG00671-la-campagne-libyenne-de-bernard-henri-levy.php)
- González, H. (2023, 28 de noviembre). Almeida calienta el pleno del Ayuntamiento exhibiendo fotos de Hamás: «Los nuevos mejores amigos de Sánchez». *El Periódico de España*. Disponible en: <https://www.epe.es/es/madrid/20231128/almeida-exhibe-fotos-hamas-nuevos-amigos-sanchez-95183320>
- Hinnebusch, R. (2007). The US Invasion of Iraq: Explanations and Implications. *Critique: Critical Middle Eastern Studies*, 16(3), 209–228.
- Human Rights at Crossroads. (2004). *Human Rights Watch*, 16(6). Disponible en: <https://www.hrw.org/reports/2004/morocco1004/morocco1004.pdf>
- Huntington, S. P. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22–49.
- Jones, S.G. (2018, 16 de agosto). Keep Calm and Carry On: The Terrorist Threat in the United Kingdom. *Center for Strategic and International Studies*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/keep-calm-and-carry-terrorist-threat-united-kingdom>
- Khader, B. (2005). «La inmigración y la Asociación Euromediterránea». En Amirah Fernández, H. & Youngs, R. (eds.) *La Asociación Euro-mediterránea una década después* (pp.95-105). Real Instituto Elcano.
- . & Amirah Fernández, H. (2020). *Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance*. Real Instituto Elcano.
- Kirisci, K. (2021, 17 de marzo). As EU-Turkey Migration Agreement Reaches the Five-Year Mark, Add a Job Creation Element. *Brookings*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/as-eu-turkey-migration-agreement-reaches-the-five-year-mark-add-a-job-creation-element/>
- Lacher, W. (2013). *Fault Lines of the Revolution. Political Actors, Camps and Conflicts in the New Libya*. SWP Research Paper. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/libya-fault-lines-of-the-revolution>
- Larramendi, M.H. (2009). «The Mediterranean Policy of Spain». En Schäfer, I. & Henry, J.R. (eds.) *Mediterranean Policies from Above and Below* (pp.38-62). Nomos.
- . (2011). Del malestar social a la protesta política árabe. *Política Exterior*, 25(140), 44-54.
- . (2013). El islamismo político y el ejercicio del poder tras el Despertar Árabe. Los casos de Egipto, Túnez y Marruecos. *Cuadernos de Estrategia*, 163, 71-116.

- . & López García, B. (2010). «Las relaciones de España con el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán. Estado de la cuestión en perspectiva histórica». En López García & Hernando de Larramendi, M. (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán* (pp.17-30). Icaria.
- . & López-García, B. & Larramendi, M.H. (2021). Profundizando en las crisis con Marruecos. *Akfar Ideas*, 63, 34-37.
- . & Núñez Villaverde, J.A. (1996). *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb (1982-1995)*. Catarata.
- . & Planet Contreras, A.I. (2013). «Spain and Islamist Movements: from the Victory of the FIS to the Arab Spring». En Vidino, L. (ed.), *The West And The Muslim Brotherhood After The Arab Spring* (pp.114-129). Al Mesbar Studies.
- Le Drian J.Y. (2016). *Qui est l'ennemi*. CERF.
- Liboreiro, J. (2022, 19 de octubre). Josep Borrell Apologises for Controversial 'Garden Vs Jungle' Metaphor but Defends Speech. Euronews. Disponible en: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/10/19/josep-borrell-apologises-for-controversial-garden-vs-jungle-metaphor-but-stands-his-ground>
- Llorente, A. (2010). La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), 174/2010. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2010/12/ari174-2010-llorente-cooperacion-judicial-antiterrorista-espana-marruecos.pdf>
- Mannocchi, F. (2019, 25 de octubre). Bija racconta la sua visita in Italia: «Sì, sono stato anche al Ministero dell'Interno». L'Espresso. Disponible en: <https://lespresso.it/c/mondo/2019/10/25/bija-racconta-la-sua-visita-in-italia-si-sono-stato-anche-al-ministero-dellinterno/44474>
- Marcuzzi, S. (2021). *The EU, NATO and the Libya Conflict Anatomy of a Failure*. Routledge.
- McDonald-Gibson, C. (2021, 19 de noviembre). Europe Made a Deadly Bargain with Autocrats. Here's What Happened. The New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/11/19/opinion/poland-belarus-border-europe.html>
- Mullins, S. (2019). *Jihadist Infiltration of Migrant Flows to Europe: Perpetrators, Modus Operandi and Policy Implications*. Palgrave Macmillan.
- Nissen, A. (2022). *Europeanisation of the Contemporary Far Right Generation Identity and Fortress Europe*. Routledge.

- Number Of Recorded Deaths of Migrants in The Mediterranean Sea From 2014 to 2022. (2023). Statista. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/1082077/deaths-of-migrants-in-the-mediterranean-sea/>
- Pierini, M. (2016). In Search of an EU Role in the Syrian Civil War. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: [https://carnegieendowment.org/files/CP\\_284\\_Pierini\\_Syria\\_Final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CP_284_Pierini_Syria_Final.pdf)
- Poletti, A. & Hamamdjian, T. (2020, 18 de agosto). France-Émirats: les noces guerrières d'Emmanuel Macron et MBZ. Jeune Afrique. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/1030647/politique/france-emirats-les-noces-guerrieres-demmanuel-macron-et-mbz/>
- Ragab, E. (2018). Returning Foreign Terrorists: What Type of Security Challenges Are They Posing?. IEMed Mediterranean Yearbook 2018. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/returning-foreign-terrorists-what-type-of-security-challenges-are-they-posing/?lang=es>
- Reinares, F. (2021). 11-M: La venganza de Al Qaeda. Galaxia Gutenberg.
- Sánchez-Cuenca, I. & de la Calle, L. (2011). What We Talk About When We Talk About Terrorism. *Politics and Society* 39 (3), 451-472.
- Soler i Lecha. (2010). «La Unión por el Mediterráneo: la adaptación y la huella de España». En López García, B. & Hernando de Larramendi, M.H. (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán* (pp.291-308). Icaria.
- , & Morillas, P. (2020). Middle Power with Maghreb Focus: A Spanish Perspective on Security Policy in The Southern Neighbourhood. Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis, June 2020. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/16307-20200722.pdf>
- Syrian Revolution 13 Years On. Nearly 618,000 Persons Killed Since the Onset of the Revolution in March 2011 (2024, 15 de marzo). Syrian Observatory for Human Rights. Disponible en: <https://www.syriahr.com/en/328044/>
- Tanner, F. (2005). «Cooperación en materia de seguridad: ¿hacia una nueva reforma?». En Amirah Fernández, H. & Youngs, R. (eds.), *La Asociación Euromediterránea una década después* (pp.81-94). Real Instituto Elcano.
- Thieux, L. (2002). La guerra civil argelina y su impacto en las políticas

- exteriores de Francia y Estados Unidos respecto a Argelia (1991-1999). [Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid].
- . & Jordá, A. (2012). Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: Argelia. *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos* (12), 69-86.
- Tunisie: les propos «effrayants» d'Alliot-Marie suscitent la polémique. (2011, 13 de enero). *Le Monde*. Disponible en: [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/01/13/tunisie-les-propos-effrayants-d-alliot-marie-suscitent-la-polemique\\_1465278\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/01/13/tunisie-les-propos-effrayants-d-alliot-marie-suscitent-la-polemique_1465278_3212.html)
- Voronova, S. (2021). Understanding EU Counter-Terrorism Policy. European Parliamentary Research Service. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659446/EPRS\\_BRI\(2021\)659446\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659446/EPRS_BRI(2021)659446_EN.pdf)
- Wensink, W., Warmenhoven, B., Haasnoot, ... Rikjen, T. (2017). The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Directorate General for Internal Policies.
- Werr, P. (2024, 17 de marzo). EU Pledges Billions of Euros for Egypt as It Seeks to Curb Migration. Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/eu-bolster-egypt-ties-with-billions-funding-2024-03-17/>
- Youngs, R. (2001). The European Union and the Promotion of Democracy. *Europe's Mediterranean and Asian Policies*. Oxford University Press.

## 6. Las víctimas del terrorismo: los héroes de la democracia

DR. IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ<sup>1</sup>  
PAULA AYLLÓN MERINO<sup>2</sup>

### Introducción: la importancia de apoyar a las víctimas del terrorismo

Las víctimas del terrorismo son la voz de la democracia y la libertad; son la representación de la sociedad atacada por aquellos que usan el terror como instrumento para alcanzar sus objetivos. La historia de las víctimas del terrorismo es la historia del terror. Es la historia de su sufrimiento y de todo lo que ellas nos han enseñado y continúan enseñándonos.

Durante mucho tiempo, las víctimas del terrorismo han sido ignoradas o insuficientemente atendidas. Este abandono social e institucional produce una doble victimización. Son víctimas como consecuencia directa del acto violento y secundariamente son víctimas tanto por la justificación social de dicho acto como por la ausencia de respuesta institucional frente al crimen cometido. Es por ello imprescindible dar respuesta, tanto social como institucional, a las víctimas del terrorismo, reconociendo y garantizando un catálogo de derechos básicos.

El terrorismo es una de las amenazas más importantes para la sociedad y para nuestra democracia. Utiliza la violencia para influir en los Estados y lograr fines políticos, y tiene consecuencias no solo en las víctimas sino en toda la sociedad. Los derechos de las víctimas son vulnerados a fin de lograr un objetivo, generalmente político, incompatible con la libertad, la paz y la democra-

1. Director Centro para el Bien Común Global de la Universidad Francisco de Vitoria  
2. Becaria Investigación Centro Bien Común Global

cia. El carácter público de las víctimas del terrorismo debe conllevar su reconocimiento social. Las víctimas del terrorismo lo son en nombre de toda la sociedad y se debe reconocer su significado como símbolos de la defensa del Estado ante la amenaza terrorista.

No son víctimas de cualquier violencia; no fueron atacadas por motivos particulares o personales; lo fueron porque se quería atacar a toda la sociedad. Es por tanto obligado que la sociedad otorgue a las víctimas del terrorismo un trato diferenciado y favorable. Se debe afirmar su singularidad y reconocer sus especificidades. Es por ello que se debe establecer una clara definición universal de «víctima del terrorismo».

Por otra parte, es importante garantizar el derecho a la verdad, el derecho de las víctimas a conocer los autores, las causas, los hechos, para garantizar así el respeto a los derechos humanos y acabar con la impunidad.

Es necesaria una memoria que luche por la deslegitimación de la violencia. Las asociaciones de víctimas reclaman el reconocimiento de la memoria como un derecho. Este derecho a la memoria se ve vulnerado cuando se organizan actos de exaltación o enaltecimiento de los victimarios u homenajes a terroristas. Las víctimas no pueden ser invisibles; no se puede caer en la tentación del olvido porque la memoria de las víctimas es un elemento esencial para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo. Por ello es de gran importancia que se tipifique como delito la apología del terrorismo.

La memoria debe ser crítica con la violencia, no es aceptable una narrativa que justifique a posteriori el terror, pues eso es tanto como justificar los asesinatos, es tanto como volver a asesinar a las víctimas asesinadas. La memoria no debe ser equidistante ni neutral frente a la violencia. No se debe renunciar a la memoria en nombre de la paz civil.

Las necesidades de las víctimas varían mucho según sus circunstancias personales y evolucionan con el tiempo, desde el instante inmediato al atentado, al periodo posterior, a corto y largo plazo. Necesitan atención médica y psicológica, atención social, y apoyo laboral y financiero. Es necesario ofrecer a las víctimas del terrorismo y sus familiares asistencia integral y personalizada, atendiendo de forma específica y diferenciada a cada persona en el marco de su experiencia como víctima.

Las víctimas no deben ser solamente los sujetos pasivos de las políticas públicas. Es importante garantizar su derecho de participación activa en el proceso penal, garantizando el denominado principio de mínima lesividad en el desarrollo del proceso penal, evitando que las víctimas se vean obligadas a mantener contacto directo visual con los imputados o acusados, así como evitar las manifestaciones, signos o declaraciones que puedan denigrarlas u ofenderlas, para prevenir una victimización secundaria.

Así mismo, las víctimas deben tener un papel activo en la prevención del terrorismo. El relato de las víctimas es importante para contrarrestar los argumentos de los extremistas violentos. Es importante el acceso de las víctimas a los centros educativos para, con su testimonio directo, hacer ver a los jóvenes el daño irreparable que provoca la violencia terrorista y de concienciarles de la importancia del respeto a los derechos humanos por encima de las causas políticas particulares.

Debe destacarse el papel jugado por las Asociaciones en el reconocimiento y defensa de los derechos de las víctimas del terrorismo, actuando de plataforma en la que se puedan escuchar sus voces y también en la concienciación contra el terrorismo:

En los últimos años, se ha avanzado mucho en el apoyo a las víctimas del terrorismo, pero es necesario perseverar en políticas que vertebrén y den sentido integral a todo lo hecho, que coordinen de manera coherente las acciones a favor de estas, y que proponga medidas legislativas y materiales eficaces. El terrorismo se vence con firmeza, con unidad y con apoyo a las víctimas.

## La batalla contra el terrorismo: una mirada al derecho internacional

La comunidad internacional ha desarrollado una importante labor en defensa de las víctimas del terrorismo. En este apartado vamos a analizar la Estrategia Global Contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, las funciones de distintas organizaciones internacionales en la protección de las víctimas y cómo ampara la Unión Europea a las víctimas. Existen otras normas y programas que debemos mencionar, como el Programa de Asistencia a las Víctimas (2003), que define e incluye las iniciativas médicas, psi-

cológicas y sociales a las víctimas, o el Pacto Mundial de Coordinación contra el Terrorismo de las Naciones Unidas (2017), que implementa la Estrategia Global Contra el Terrorismo y refuerza el acceso de las víctimas a la justicia, apoyo y servicios. Este programa complementa y refuerza lo planteado en la Estrategia Global Contra el Terrorismo.

## ¿Qué es la Estrategia Global Contra el Terrorismo?

La Estrategia Global Contra el Terrorismo, publicada en 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) es la base fundamental de donde van a surgir las acciones y actividades de la ONU en la lucha contra el terrorismo.<sup>3</sup>

Esta estrategia fue aprobada y adoptada por todos los Estados que firmaron esta resolución y, por ello, apoyaron la iniciativa. Esta estrategia se revisa y reafirma cada dos años, para adaptar el contenido de la estrategia a los nuevos desafíos que van surgiendo. En esta resolución los Estados quieren asegurarse de que los derechos humanos están protegidos, así como la vigencia del Estado de derecho, es decir, que todos los ciudadanos están obligados a cumplir las leyes de cada Estado. Las medidas antiterroristas que propone la Estrategia Global Contra el Terrorismo no son contrarias a los derechos humanos, sino que se complementan mutuamente.

Las medidas que se proponen se pueden dividir en cuatro pilares:

- 1. Medidas para definir las condiciones por las que se propaga el terrorismo**, en esta medida, en el apartado número ocho se estudia la recomendación de establecer de forma voluntaria unos sistemas nacionales de asistencia para víctimas del terrorismo y sus familias.<sup>4</sup>
- 2. Medidas para prevenir y combatir el terrorismo**, en este apartado encontramos un punto muy relevante de la lucha

3. United Nations. (2006). Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/91/PDF/N0550491.pdf?OpenElement>

4. United Nations. (2006). Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. p.5 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/91/PDF/N0550491.pdf?OpenElement>

antiterrorista: la importancia de la participación de las organizaciones regionales en la cooperación de luchar contra el terrorismo.<sup>5</sup> Uno de los derechos esenciales que tienen las víctimas es el derecho a la justicia, por lo que, al existir cooperación entre organizaciones tanto a nivel estatal como regional, se facilita que los responsables sean llevados ante la justicia.

3. **Medidas para el desarrollo de la capacidad de los Estados y fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo**, estas medidas están centradas, sobre todo, en la cooperación entre Estados y se busca que todos miembros continúen trabajando juntos en el ámbito de las Naciones Unidas en la respuesta a este desafío global.
4. **Medidas para garantizar el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho como base esencial en la lucha antiterrorista**, estas medidas buscan asentar el sistema de leyes internacionales, un sistema de leyes nacionales acorde al Estado de derecho, pero que no incumpla con lo redactado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es decir, unas leyes justas que sirvan en conjunto para todos los estados miembros.

Aparte de las Naciones Unidas y los Estados, existen organizaciones internacionales que ofrecen ayuda médica, asistencia financiera o trabajan en la recuperación de los desplazados por actividades terroristas, es decir, ponen en práctica medidas que hemos mencionado anteriormente. Las dos más importantes que se dedican a estas tareas son el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Visto e introducido el panorama internacional de las leyes que buscan dar apoyo a las víctimas de atentados terroristas, vamos a ir adentrándonos en sistemas de leyes más cercanos a nosotros, es por eso por lo que hay que hablar del papel y las iniciativas europeas de la lucha antiterrorista.

5. United Nations. (2006). Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. p. 6 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/91/PDF/N0550491.pdf?OpenElement>

## El papel de la Unión Europea en el apoyo a las víctimas del terrorismo

A la hora de hablar de la legislatura europea, se ha de aclarar primero que la Unión Europea (UE) es una organización supranacional, ¿esto que significa? Significa que, la Unión Europea, tiene el poder y la capacidad de dictar leyes que se apliquen a todos sus estados miembros.

¿Entonces podemos decir que hay leyes europeas de apoyo y reconocimiento a las víctimas? No del todo. La UE ha establecido directivas, que son actos legislativos que tienen que poder funcionar y operar en los Estados miembros, estas directivas funcionan como leyes, pero, los Estados, tienen cierta libertad a la hora de trasponerlas y ponerlas en práctica. En este capítulo analizaremos tres directivas redactadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (UE) y mencionaremos también las redactadas únicamente por el Consejo de la Unión Europea (CE)

1. **Directiva (2004/80/CE) de indemnización a las víctimas de delitos**, que establece, entre otras iniciativas, el proceso de acceso a indemnización en caso de haber sido víctima de un ataque en otro país de la Unión o el sistema nacional de indemnización.<sup>6</sup>
2. **Directiva (2012/29/UE) sobre los derechos de las víctimas**, en esta directiva se establecen las normas mínimas sobre derechos, apoyo y protección de las víctimas de delitos, además de definir los propios derechos de las víctimas.<sup>7</sup> Cuando hemos hablado de las víctimas hemos mencionado a los familiares, es gracias a esta directiva **que los familiares de las víctimas tienen acceso a estos servicios de apoyo y medidas de protección**, con los mismos derechos que las víctimas directas, porque también han sido afectados por este hecho.
3. **Directiva (2017/541/UE) de Lucha contra el terrorismo: de-**

6. Consejo de la Unión Europea. (2004). Directiva 2004/08/CE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0080>

7. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2012). DIRECTIVA 2012/29/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2012 <https://www.boe.es/doue/2012/315/L00057-00073.pdf>

**finición de delitos de terrorismo y apoyo a las víctimas.**<sup>8</sup> El principal objetivo de esta directiva es adaptar la legislación de la Unión Europea para la lucha contra el terrorismo, pero en esta directiva se incluyen distintos apartados donde se concretan los servicios que han de estar disponibles para **satisfacer las necesidades de las víctimas, como el acceso inmediato a apoyo médico y psicológico o el asesoramiento jurídico.** También en esta directiva **se refuerzan los mecanismos de respuesta inmediata ante casos de emergencia.**

¿Cuáles son estos derechos a los que se tiene acceso? Para empezar, estos derechos están recogidos en la Directiva sobre los derechos de las víctimas y el manual de la UE sobre víctimas del terrorismo<sup>9</sup> clasificándolos en tres niveles de necesidad:

1. **Necesidades de todas las víctimas**, se entiende a las necesidades de todas las víctimas, de atentados terroristas o no y corresponde a la ayuda de emergencia inmediatamente después del atentado: asistencia médica y psicológica, protección y seguridad.
2. **Necesidades de las víctimas del terrorismo**, este nivel se encuentra dividido en cinco categorías, dependiendo de la gravedad e inmediatez de la necesidad:
  - a) derecho al reconocimiento y respeto
  - b) derecho de apoyo, donde se incluye el derecho acceso a la información.

El derecho de acceso a la información determina que las víctimas tienen derecho a entender y a ser entendidas (las comunicaciones deben ser en un lenguaje sencillo y accesible) y el derecho de la víctima de recibir o no información sobre sus derechos en un juicio o investigación.
  - c) derecho de acceso a la justicia
  - d) derecho de protección, una protección tanto física como contra la victimización secundaria, cuando la atención judicial a la víctima no es la adecuada o, directamente, no se produce.

8. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2017). DIRECTIVA (UE) 2017/ de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el. <https://www.boe.es/doue/2017/088/L00006-00021.pdf>

9. Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo. (2021). Manual de la UE sobre víctimas del terrorismo. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/eu\\_handbook\\_es.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/eu_handbook_es.pdf)

- e) derecho de indemnización, que engloba tanto la compensación económica como el pago de los procesos judiciales. Para mejorar la asistencia financiera, tanto para grandes desastres como para atentados terroristas, la UE ha creado el Fondo Europeo de Solidaridad (FSE)<sup>10</sup>
3. **Necesidades individuales:** las necesidades de apoyo y atención de cada víctima pueden ser diferentes dependiendo de su situación personal. Esto puede incluir su salud mental, su sistema de apoyo social, su situación financiera y cualquier otra situación estresante que pueda estar enfrentando. Debido a que las necesidades de cada persona son únicas, es importante adoptar un enfoque individualizado y centrado en la persona para ayudar a las víctimas. Esto significa que debemos ser flexibles y adaptarnos a las necesidades cambiantes a lo largo del tiempo, para poder brindar el tipo de apoyo adecuado.

## Respuestas nacionales y regionales al terrorismo: una perspectiva jurídica

Una vez analizadas las normas internacionales podemos comenzar con el análisis nacional de las leyes que velan por la protección y la asistencia a las víctimas del terrorismo, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. En España hemos tenido una larga y dolorosa historia de atentados terroristas, historia que nos ha llevado al desarrollo de un marco legal diseñado para proteger y ayudar a la población y, especialmente, a las víctimas.

### Leyes españolas sobre terrorismo: reconocer y apoyar a las víctimas

La legislación española de ayuda, reconocimiento y derechos de las víctimas del terrorismo es una de las más avanzadas del mundo. Así, se han redactado y publicado varias leyes en esta materia, siendo las tres que se explicarán a continuación las más importantes:

10. Parlamento Europeo. (2023). Fondo de Solidaridad de la Unión Europea. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/97/el-fondo-de-solidaridad>

1. **Ley de ayudas y asistencias a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (Ley 35/1995).** Un aspecto clave de este marco es la provisión de compensación financiera a las víctimas que hayan sufrido daños como resultado de un acto terrorista en España o en el extranjero. Al proporcionar compensación financiera a las víctimas del terrorismo, se cumple el objetivo de apoyar a las víctimas mientras se recuperan del impacto del acto terrorista y reconstruyen sus vidas. Esta compensación puede ayudar a aliviar parte de la carga financiera que las víctimas pueden enfrentar, permitiéndoles concentrarse en su recuperación.<sup>11</sup>
2. **Ley de Reconocimiento y Protección de las Víctimas del Terrorismo (Ley 29/2011)** La ley en España proporciona apoyo y asistencia integral a las víctimas del terrorismo tanto dentro como fuera de España, esta ley reconoce los derechos de las víctimas y tiene como objetivo brindarles diversas formas de asistencia, apoyo y compensación.

Esto incluye asistencia médica, psicológica, jurídica y social a las víctimas del terrorismo y sus familias. El gobierno de España es responsable de proporcionar compensación y apoyo a las víctimas, esto implica que las víctimas no tienen que atravesar un proceso legal complejo ni depender de un seguro privado para recibir el apoyo que necesitan. Esta compensación puede cubrir una variedad de gastos, como los gastos médicos, pérdida de ingresos y gastos funerarios. Además, la ley prevé asistencia jurídica y protección de los derechos de la víctima durante el proceso penal, esto garantiza que las víctimas puedan acceder a apoyo y representación legal para garantizar que sus derechos estén protegidos.<sup>12</sup>
3. **Estatuto de la víctima del delito (Ley 04/2015)** a pesar de que esta ley no es específica para víctimas del terrorismo, estas están contempladas en ella y pueden acceder a los servicios y mecanismos de apoyo que ofrece. Al proporcionar asistencia y apoyo integral a las víctimas de delitos violentos, in-

11. BOE-A-1995-26714 Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. (n.d.). Boe.es. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-26714>

12. BOE-A-2011-15039 Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. (n.d.). Boe.es. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15039>

cluido el terrorismo, la Ley de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual en España tiene como objetivo ayudar a las víctimas a recuperarse.<sup>13</sup>

## ¿Qué servicios y apoyos hay a disposición de las víctimas en España?

En España, las víctimas, tienen derecho a una serie de servicios y apoyos, reconocidos por la Ley 35/1995. Entre estas prestaciones podemos destacar:

1. **Asistencia médica de emergencia:** Las víctimas tienen derecho a atención médica de emergencia para tratar las lesiones sufridas durante el atentado terrorista. Esto puede incluir hospitalización, cirugía y otros procedimientos médicos según sea necesario.
2. **Asistencia psicológica:** El Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos, en colaboración con el Ministerio del Interior ha creado la Guía para una atención de calidad a víctimas del terrorismo.<sup>14</sup> Donde no solo remarca la importancia del cuidado o atención informada del trauma y el trato específico tanto a las víctimas como a las familias si no que, también las pautas de atención, la reacción ante situaciones específicas y las fases de respuesta de las víctimas.
3. **Asistencia jurídica o legal:** Las víctimas del terrorismo pueden acceder a asistencia legal, incluyendo asesoramiento legal, representación y asistencia para presentar reclamos de compensación.
4. **Asistencia social:** Las víctimas del terrorismo pueden acceder a asistencia social, que incluye servicios sociales como vivienda, educación y asistencia laboral.
5. **Protección:** Las víctimas del terrorismo y sus familias tienen derecho a medidas de protección y seguridad, incluida la pro-

13. BOE-A-2015-4606 Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. (n.d.). Boe.es. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/04/27/4/con>

14. de Vicente, A., Chacón, F., Redondo, R. M., Parada, E., & Berdullas, S. (2019). Guía para una atención de calidad a víctimas del terrorismo (Ministerio del Interior). [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subvenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/guia-para-una-atencion-de-calidad/Guia\\_atencion\\_espanol.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subvenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/guia-para-una-atencion-de-calidad/Guia_atencion_espanol.pdf)

tección de testigos, la reubicación y medidas de seguridad necesarias para garantizar su derecho a la integridad física.

## El impacto del terrorismo en Castilla y León: Implicaciones jurídicas y sociales

En este apartado analizaremos las implicaciones jurídicas y sociales del terrorismo en Castilla y León, en especial la Ley 04/2017, que considera las medidas de reconocimiento y los medios necesarios para apoyar a las víctimas del terrorismo y sus familias, así como el impacto social más amplio de estos ataques.

La **Ley 04/2017**, del 26 de septiembre, **de reconocimiento y atención a las víctimas del terrorismo en Castilla y León**<sup>15</sup> es sin duda una de las más avanzadas a nivel autonómico. Uno de los principales objetivos de esta ley es garantizar que las víctimas del terrorismo en Castilla y León reciban atención y apoyo integral. La ley establece una gama de servicios y medidas para proporcionar a las víctimas asistencia médica, psicológica, social y jurídica. Esto incluye el acceso a atención médica y psicológica especializada, así como asistencia legal para ayudar a las víctimas a navegar el sistema legal.

La ley prevé ayudas económicas a las víctimas del terrorismo en Castilla y León. Esto incluye compensación por los daños materiales y morales sufridos por las víctimas, así como apoyo a las familias de las víctimas que han perdido la vida como consecuencia del terrorismo.

Además de las medidas de apoyo y asistencia, la Ley 4/2017 también tiene como objetivo **promover la sensibilización y el reconocimiento del papel que desempeñan las víctimas del terrorismo en la lucha contra el terrorismo**. La ley reconoce la importancia de recordar a las víctimas y su sacrificio, y busca garantizar que se preserve su memoria.

El objeto de la Ley es, por tanto, el reconocimiento a las víctimas del terrorismo en Castilla y León y su atención, mediante el establecimiento de medidas de protección y actuaciones dirigidas a la reparación de los daños sufridos, así como el recuerdo y homenaje a todos aquellos que sufrieron la acción terrorista.

15. BOE-A-2017-12358 Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de reconocimiento y atención a las víctimas del terrorismo en Castilla y León. (n.d.). Boe.es. <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2017/09/26/4/con>

Entre los servicios y apoyo a disposición de las víctimas en Castilla y León tenemos las ayudas: asistencia sanitaria, asistencia al estudio como la dispensa de precios públicos y tasas en el ámbito educativo, las prestaciones sociales, beneficios fiscales y acceso a la vivienda, cultura o empleo. Además de estas ayudas, la Junta de Castilla y León busca el reconocimiento y la memoria de las víctimas debido que al reconocer las implicaciones legales y sociales de la actividad terrorista en tanto a nivel autonómico como estatal, podemos trabajar para abordar las necesidades de las víctimas y crear una sociedad más justa y compasiva.

## Conclusión

¿Por qué es tan importante el tratamiento y consideración de las víctimas del terrorismo? Es importante por un deber de justicia. El colectivo de víctimas en España ha sido un modelo de fortaleza democrática y de confianza en el Estado de Derecho. Frente a quienes ven en el terrorismo un conflicto político, la historia del terrorismo en España ha sido una historia de víctimas frente verdugos, de inocentes frente a asesinos y de demócratas frente a totalitarios. Es nuestra obligación moral reconocer y tratar el dolor de esa víctima, y no solo el dolor físico, sino también el emocional. Detrás de un ataque terrorista no hay una única víctima, están sus personas más cercanas, sus familiares y amigos y es por ello por lo que merecen y necesitan un apoyo, además de la atención necesaria, para superar el trauma físico y emocional que han experimentado.

En segundo lugar, las víctimas del terrorismo juegan un papel fundamental en la lucha contra el terror. Su fortaleza representa la fuerza de la democracia para no ceder nunca al chantaje terrorista. Su activismo nos impulsa a lograr la victoria de la libertad. No es suficiente la atención y el apoyo a su dolor, es preciso el homenaje permanente de toda la sociedad a su heroísmo, a su sacrificio y a su valentía.

El artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos enuncia que: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona<sup>16</sup>. Garantizar ese derecho

16. United Nations. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

universal no es solo responsabilidad de los Estados, sino de toda la comunidad internacional. Honrar a nuestras víctimas del terrorismo es la mejor forma que tenemos todos los ciudadanos de garantizar ese derecho y defender nuestra democracia.

## Referencias bibliográficas

- BOE-A-1995-26714 *Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*. (n.d.). Boe.es. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-26714>
- BOE-A-2011-15039 *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*. (n.d.-a). Boe.es <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/09/22/29/con>
- BOE-A-2011-15039 *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*. (n.d.-b). Boe.es. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15039>
- BOE-A-2015-4606 *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito*. (n.d.). Boe.es. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/04/27/4/con>
- BOE-A-2017-12358 *Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de reconocimiento y atención a las víctimas del terrorismo en Castilla y León*. (n.d.). Boe.es. Retrieved February 1, 2024, from <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2017/09/26/4/con>
- Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo. (2021). *Manual de la UE sobre víctimas del terrorismo*. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/eu\\_handbook\\_es.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/eu_handbook_es.pdf)
- Comisión Especial sobre Terrorismo, Parlamento Europeo. (2018). *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre Terrorismo (2018/2044(INI))*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0512\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0512_ES.pdf)
- Consejo de la Unión Europea. (2004). *Directiva 2004/08/CE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0080>
- de Vicente, A., Chacón, F., Redondo, R. M., Parada, E., & Berdullas, S. (2019). *Guía para una atención de calidad a víctimas del terrorismo* (Ministerio del Interior). [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subsenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/guia-para-una-atencion-de-calidad/Guia\\_atencion\\_espanol.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subsenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/guia-para-una-atencion-de-calidad/Guia_atencion_espanol.pdf)
- , *Lucha contra el terrorismo: definición de delitos de terrorismo y apoyo a*

- las víctimas. (n.d.). Europa.Eu. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4322328>
- Ministerio del Interior. (n.d.). *Ayudas a víctimas de actos terroristas*. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/ayudas-y-subsvenciones/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/>
- Parlamento Europeo. (2023). *Fondo de Solidaridad de la Unión Europea*. Europarl.Europa.Eu. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/97/el-fondo-de-solidaridad>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2012). *DIRECTIVA 2012/29/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*. <https://www.boe.es/doue/2012/315/L00057-00073.pdf>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2017). *DIRECTIVA (UE) 2017/541 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo*. <https://www.boe.es/doue/2017/088/L00006-00021.pdf>
- Pérez Rivas, N. (2016). Las ayudas compensatorias a las víctimas de terrorismo: análisis de la Ley 29/2011 y su reglamento de desarrollo. *Estudios de Deusto*, 64(2), 157. [https://doi.org/10.18543/ed-64\(2\)-2016pp157-188](https://doi.org/10.18543/ed-64(2)-2016pp157-188)
- United Nations. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- United Nations. (2006). *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/91/PDF/N0550491.pdf?OpenElement>
- United Nations. (2021). *Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales: Proscripción de Organizaciones en el Contexto de la Lucha Contra el Terrorismo*. [https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/bhrrg\\_on\\_proscription\\_of\\_organizations\\_sp\\_web.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/bhrrg_on_proscription_of_organizations_sp_web.pdf)

# 7. La importancia de la seguridad en los medios de comunicación: un acercamiento teórico desde la Escuela de Copenhague

JOSÉ MANUEL MORENO MERCADO<sup>1</sup>

## Introducción

La securitización mediática es un concepto que describe el proceso mediante el cual los medios de comunicación transforman problemas sociales, políticos o culturales en cuestiones de seguridad, presentándolos como amenazas existenciales que requieren respuestas extraordinarias y urgentes por parte de la sociedad y el Estado. Este fenómeno, conocido por las investigaciones de académicos de la Escuela de Copenhague, destaca el papel influyente de los medios de comunicación en la definición de la agenda política y la formación de la opinión pública. La securitización mediática implica la construcción de una narrativa que identifica ciertos problemas como «seguridad nacional» o «seguridad pública», lo que justifica la adopción de medidas extraordinarias, como la militarización, la vigilancia masiva o la restricción de derechos civiles, para abordarlos. Este proceso se basa en la percepción de una amenaza potencial o percibida, que puede ser real o imaginaria, y en la presentación de esta amenaza como una cuestión de seguridad urgente y prioritaria.

Un ejemplo destacado de securitización mediática es la cobertura de la inmigración y los refugiados en Europa. En muchos casos, los medios de comunicación han retratado a los migrantes y refugiados como una amenaza para la seguridad nacional, vinculándolos con el terrorismo, el crimen organizado y la pérdida

1. Universidad de Granada.

de identidad cultural (Messina, 2014). Otro ejemplo es la securitización de la salud pública, como se vio durante la pandemia de la COVID-19 (Stivas y Sliwinski, 2024). Los medios de comunicación desempeñaron un papel crucial en la presentación del virus como una amenaza existencial, lo que llevó a medidas de confinamiento, cierre de fronteras y restricciones de movimiento en todo el mundo. Si bien estas medidas fueron justificadas para contener la propagación del virus, también generaron preocupaciones sobre el exceso de poder del Estado y la violación de derechos civiles.

Siguiendo con la temática de la presente obra uno de los temas principales a la hora de abordar la importancia de la seguridad es el tratamiento mediático del terrorismo. Uno de los desafíos en la cobertura del terrorismo es equilibrar la necesidad de informar con responsabilidad y precisión, sin contribuir al sensacionalismo o la glorificación de la violencia. Los medios de comunicación a menudo se enfrentan a la difícil tarea de proporcionar información oportuna sobre los ataques sin alimentar el miedo o la ansiedad en la sociedad. La presentación de imágenes impactantes y narrativas dramáticas puede captar la atención del público, pero también puede aumentar la sensación de inseguridad y alimentar la polarización social. Además del desafío de proporcionar una cobertura precisa y equilibrada, los medios de comunicación también deben enfrentarse a la desinformación y la propaganda propagadas por los propios grupos terroristas. Los terroristas a menudo buscan utilizar los medios de comunicación como una herramienta para difundir su mensaje, reclutar seguidores y sembrar el miedo en la sociedad. Esto puede presentar desafíos significativos para los medios de comunicación y requerir una cuidadosa verificación de los hechos y la contextualización de la información. La cobertura del terrorismo en los medios de comunicación puede tener un impacto profundo en la sociedad y la política. Por un lado, puede generar miedo y desconfianza en la sociedad, alimentando el discurso de odio y la xenofobia. Por otro lado, también puede fomentar la solidaridad y la unidad nacional, con manifestaciones de apoyo a las víctimas y muestras de resistencia frente al terrorismo. Además, la forma en que se presenta la información en los medios de comunicación puede influir en la opinión pública y en las respuestas políticas (aunque todavía es una incógnita la cuantificación del

mismo), con posibles implicaciones para las políticas de seguridad y las libertades y derechos civiles.

En definitiva, el presente capítulo tiene el objetivo de realizar una síntesis teórica de los principales postulados de los procesos de securitización mediática y relacionarlos con la dimensión mediática del terrorismo. Gran parte de estas notas se encuentran más desarrolladas en la tesis doctoral *La cobertura mediática de los conflictos armados* (Moreno-Mercado, 2023). El lector encontrará en estas páginas una base teórica consolidada de las principales aportaciones académicas en la materia. Por lo tanto, esta contribución tiene una doble intencionalidad. Por un lado, ofrecer un marco teórico sólido para aquellos interesados en realizar investigaciones científicas en el campo de los medios de comunicación y la seguridad. Y, por otro lado, servir como texto de utilidad para los cuerpos docentes en la confección de planes de estudio y guías docentes que intenten acercar este fenómeno a estudiantes de diferentes niveles educativos.

## El proceso de securitización mediática. La Escuela de Copenhague

En palabras de Massari (2021): «ampliar la agenda de seguridad implica subrayar la importancia de estudiar el papel que juegan los actores no estatales en la teoría de relaciones internacionales en general y en el campo de los estudios de seguridad en particular» (p.31-32). Por lo tanto, vincular los estudios de comunicación a las narrativas asociadas a la seguridad implica un esfuerzo académico dual. Por un lado, detenerse, reflexionar y asociar los paradigmas de las relaciones internacionales a los estudios clásicos de comunicación política. Y, por otro lado, ampliar el propio concepto de seguridad y estudiarlo en actores no tradicionales. Es decir, más allá de los organismos estatales y militares. A lo largo del siglo XX los estudios de seguridad se han ido consolidando dentro de las ciencias sociales y las relaciones internacionales (Buzan y Hansen, 2009). No obstante, se debe señalar que algunos autores son escépticos a la utilización de la denominación «estudios de seguridad» y ven más acertado utilizar «estudios de la guerra» o «estudios estratégicos» (Bueno-Fernández,

2021), por las tendencias de securitizar algunos temas y desmilitarizar otros.

Independientemente del debate epistemológico, queda claro que en esta disciplina la seguridad ha sido un eje en torno al cual se articulan y unifican diferentes temas, especialmente en las últimas décadas. La seguridad ha solido entenderse como un fenómeno político estrechamente relacionado con el concepto de poder, porque, aunque tradicionalmente se ha aceptado que la seguridad puede extrapolarse a diferentes niveles, su noción ha estado estrechamente vinculada al papel de los Estados (Baldwin, 1997). Es, por tanto, un concepto que puede adaptarse a los intereses de las distintas agendas políticas. Sin embargo, la seguridad ha ido evolucionado como concepto, siendo extremadamente complejo encontrar una definición unánime sobre el mismo (Cujabante, 2009), especialmente por su carácter polisémico (Cabrera-Ortiz, 2021). Durante los últimos años, esta evolución ha revocado dos de los principios de las visiones tradicionales. 1) La unidimensionalidad militar de la seguridad. 2) La centralidad del Estado en los análisis. «El nuevo concepto de seguridad opera no solo en diferentes niveles de análisis [internacional, nacional e individual], sino también en varios sectores [militar, político, económico, social y medioambiental] ampliando y enriqueciendo la definición tradicional de seguridad en términos militares» (Stefan, 2009: 64). Por lo tanto, los estudios de seguridad se expandieron con nuevos conceptos y teorías de diversas disciplinas (economía, terrorismo, enfermedades etc.) haciendo que nuevos actores se involucraran en la investigación académica.

Uno de los conceptos incorporados ha sido el de securitización, desarrollado por la Escuela de Copenhague. Este concepto fue elaborado principalmente por Ole Waever (1995) y posteriormente perfeccionado junto con más autores (Buzan *et al.* 1998). Esta Escuela concibe la seguridad como resultado de una construcción social intersubjetiva en la que los actores políticos etiquetan ciertos temas como amenazas existenciales. Antes de continuar se debe resaltar que las tres Escuelas de la securitización, Copenhague, París y Aberystwyth, nacieron como resultado de las críticas a las teorías realistas y neorrealistas de las relaciones internacionales que reclaman poner la seguridad en el núcleo de la propia disciplina. Sin embargo, cada una de estas corrientes de pensamiento difiere en cómo se construye el proceso de securiti-

zación. Realizando un ejercicio sintético podemos establecer: la Escuela de Copenhague basa su concepción de la seguridad en los modelos semántico-lingüísticos y, por consiguiente, en un proceso discursivo. La Escuela de París ha puesto su foco en la práctica política de la securitización, especialmente en las medidas gubernamentales en materia de inmigración y en el papel de los expertos en la creación de agendas de seguridad. Finalmente, la Escuela de Aberystwyth (comúnmente llamada *Welsh School*) ha estado fuertemente marcada por los estudios críticos de seguridad con una notable influencia de las corrientes feministas y postcoloniales asociando así la seguridad a la emancipación de individuos y grupos oprimidos.

La securitización es un proceso discursivo dinámico compuesto por tres elementos fundamentales: el objeto referente, el emisor y la audiencia (Lupovici, 2010). Este concepto establece cuándo ciertos temas de la realidad pasan del nivel político al nivel securitario. Las primeras consideraciones sobre el término parten de la premisa de la posición hegemónica de los actores políticos para securitizar asuntos públicos (Broecker y Westemeier, 2019). Por lo tanto, su funcionamiento es el siguiente: los actores clave, generalmente élites políticas, utilizan actos de habla para transformar cuestiones políticas en cuestiones de seguridad. De esta forma se construyen las denominadas «cuestiones de seguridad» (Waever, 1995: 55). Hay que destacar que esta construcción narrativa debe ser aceptada por el público objetivo (Balzaq, 2005), ya sea la opinión pública o comunidades específicas de expertos. Dentro de esa aceptación por parte de la audiencia, la legitimidad es un factor esencial que debe estar presente durante todo el proceso de securitización para que los actores, encuadres o acciones propuestas no sean vistos como ilegítimos por la audiencia (Olesker, 2018: 315). Un ejemplo bastante ilustrativo es cómo diferentes medios en Israel (*Ynet* y *Mako*) apoyaron el uso de la videovigilancia a través del rastreo móvil (basado en el apoyo social de una parte considerable de la sociedad) para prevenir la crisis de la COVID-19 (Marciano y Yadlin, 2021).

Si bien los primeros estudios sobre securitización ya indicaron la necesidad de que los actores políticos sean vistos como legítimos (Buzan *et al.* 1998, 24), trabajos posteriores se refieren a la necesidad de un intercambio subjetivo entre el actor que se-

curitiza y la audiencia (Balzacq y Guzzini, 2015; Olesker, 2018). Aquí es donde los medios de comunicación, como actor intermedio entre el gobierno y la sociedad, adquieren una importancia fundamental. Para que un proceso de securitización sea exitoso debe alcanzar una masa crítica, es decir, un número suficiente de personas adecuadas que asimilen positivamente el proceso. De la misma forma, debemos entender la securitización como un procedimiento recurrente y continuo, que no se da en un momento específico y acotado, sino en el que una audiencia (opinión pública y expertos) lo está construyendo socialmente (Olesker, 2018). Una magnífica descripción del proceso es la establecida por Buzan y Waever (2003): «proceso discursivo en el cual, a través de una comprensión intersubjetiva, se construye algo como una amenaza existencial, dentro de una comunidad política, permitiendo un llamado de medidas urgentes y excepcionales para hacer frente a dicha amenaza» (p. 491). A partir de esta asunción se ha podido articular la existencia de una gran cantidad de temas que han sido securitizados. Uno de los más célebres ha sido la securitización política y social del islam en Europa a través de la llamada «charla cultural» (Raius, 2020: 89) que homogeniza a todo el mundo arabo-musulmán justificando medidas excepcionales hacia los musulmanes en defensa de los valores modernos y occidentales (Cesari, 2013).

Como indicó Ulrich Beck (1992) en *The Risk Society*: «La definición de amenaza es siempre una construcción cognitiva y social» (p. 18). Realmente, algunos autores defienden la existencia de una sociedad del miedo donde la seguridad se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos (Vázquez-García y Luengo, 2008). Sin embargo, existe una debilidad teórica con respecto a qué se entiende por audiencia ya que dicho término es uno de los menos desarrollados en la teoría de la securitización (Balzacq *et al.* 2016). Este hecho hace que en la actualidad no tengamos criterios específicos para medir los grados de aceptación de la audiencia (entendiendo esta como opinión pública) por lo que es difícil establecer causalidades. En este sentido, podemos establecer que el desafío de medir la aceptación de la audiencia ante los discursos securitizadores es el mismo para establecer los efectos mediáticos en el campo de la comunicación política. Esta necesidad de definir mejor lo que se entiende por audiencia es evidente si tenemos en cuenta fenómenos históricos

recientes. Un ejemplo ilustrativo son las diferentes posiciones conflictivas que existían en España y Reino Unido sobre la intervención en Irak en 2003 (élites políticas vs opinión pública). Todo ello se ha traducido en que, si bien parece existir una relación directa entre la opinión pública y las políticas de seguridad y defensa (Gómez-Marín, 2020), todavía no poseemos datos suficientes para establecer con rotundidad la fuerza o debilidad de dicha relación. Sin embargo, existe unanimidad en la bibliografía especializada en señalar que la audiencia es un actor fundamental en el proceso de securitización. Esta afirmación tiene aún más peso si tenemos en cuenta que la política exterior se ha ido equiparando progresivamente con el resto de políticas públicas y la significativa dependencia informativa que posee la opinión pública ante cuestiones no experienciales.

Siguiendo con el concepto propuesto por la Escuela de Copenhague se debe apuntar que nació para explicar los elementos constitutivos de los nuevos problemas de seguridad (como las epidemias) pero, a nuestro juicio, también sirve para estudiar los problemas tradicionales de seguridad. ¿Puede por lo tanto caer estas investigaciones en una falta de coherencia epistemológica? Desde el trabajo que se plantea la respuesta resulta negativa. Si realizamos un breve repaso a las investigaciones de securitización tradicionales hay un elemento constitutivo común: la securitización de problemas políticos (tradicionales o no) es un proceso eminentemente comunicativo. De ahí que algunos autores hayan utilizado el concepto para estudiar empíricamente la evolución de las políticas de seguridad y defensa (Lupovici, 2019) y otros para analizar cómo diversos temas han entrado en las agendas de seguridad (Go da y Podgórska, 2020). Si bien autores como Vuori (2008) señalan que el concepto no debe estirarse demasiado, consideramos que la teoría es válida para estudiar el comportamiento de los medios de comunicación en el desarrollo de conflictos bélicos, el terrorismo u otras amenazas convencionales. De hecho, Sjöstedt (2019) sostiene que la flexibilidad del término es lo que lo hace útil para explicar múltiples realidades sociales y políticas. No obstante, algunos académicos consideran que el constructivismo en las relaciones internacionales carece de base metodológica para alcanzar el rango de teoría sólida. Considerando todo lo anterior, esta contribución se apoya en lo expresado por Lukacovic (2020): «La comunicación es un compo-

nente vital detrás de los procesos de securitización. Una mayor comprensión de la comunicación dentro de la securitización proporciona una descripción más precisa y profunda del fenómeno».

Considerar un determinado problema como una cuestión de seguridad permite estrechar el debate político o ideológico, ya que se basa en consideraciones que afectan los intereses nacionales. Incluso, en situaciones dramáticas muy específicas puede implicar un aumento sostenido de los índices de popularidad de las élites políticas, el llamado efecto *rally round the flag*. Aunque este efecto presenta problemas considerables cuando es aplicado a sistemas multipartidistas muy distintos al norteamericano (Garrido-Rubia *et al.* 2020). Esta característica «nacional» de la percepción de amenazas experimentó una revolución considerable a partir de los ataques del 11 de septiembre. Si hacemos un breve repaso desde el nacimiento del terrorismo moderno en Europa, en los años 70, hasta el atentado al World Trade Center, el concepto de seguridad colectiva nunca se articuló antes. Como señalan Kaunert y Léonard (2019), los atentados del 11-S precipitaron, extraordinariamente, la cooperación en materia de seguridad entre los Estados miembros de la UE. El proceso de securitización encuentra sus fundamentos en una definición subjetiva de amenaza a la supervivencia. Se basa en la necesidad de tomar medidas urgentes y ser aceptado por la ciudadanía, preocupada por el mensaje que sustenta esta definición de amenaza.

## Securitizar vs Desecuritizar

Al igual que un tema político puede ser securitizado también puede sufrir un proceso de desecuritización. Este término hace alusión al proceso opuesto: cambiar un tema, encuadrado como una emergencia existencial, hacia la normalidad de la esfera política. Una contribución empírica relevante es el estudio de Andžāns y Sprūds (2021) sobre la securitización y desecuritización de Rusia en los conceptos de seguridad nacional y defensa de Letonia. Los procesos de desecuritización pueden ser beneficiosos porque implican que diversos asuntos se retiren de la agenda de seguridad y retornen a la normalidad desactivando las potenciales amenazas.

Por supuesto, dentro de las aportaciones teóricas sobre la

desecuritización encontramos las mayores críticas al proceso. Para Claudia Aradau (2004) la teoría de la securitización corresponde a lógicas excluyentes y escasamente democráticas. En su estudio *Security and Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation*, sostiene que los procesos de securitización deben analizarse a nivel político y no como un marco analítico. Estas consideraciones, enmarcadas dentro de los estudios de paz, decoloniales y críticos de seguridad, analizan incisivamente los postulados de la Escuela de Copenhague a través de un compromiso normativo. De ahí que nos encontremos con una amplia literatura que aborda diferentes problemáticas que han dado lugar a debates muy interesantes. Howell y Richter-Montpetit (2020) señalan directamente que los axiomas de la Escuela de Copenhague parten de premisas eurocéntricas con un trasfondo racista. Para las autoras, la securitización es un concepto que contrasta la defensa de una política civilizada (blanca y colonial) versus la anarquía primaria (racializada y en muchos casos antinegra). De hecho, Wilkinson (2007) considera que la securitización propuesta por la Escuela de Copenhague no es extrapolable a contextos no occidentales en su estudio sobre el derrocamiento de gobierno en Kirguistán en 2005. Naturalmente no es el objetivo de estas notas discutir estas cuestiones, sino mostrar que a partir de la teoría podemos demostrar empíricamente patrones de comportamiento. Sin embargo, resulta científicamente valioso señalar las críticas correspondientes al marco analítico desde el que partimos. Dentro de las réplicas a la obra de Howell y Richter-Montpetit (2020) se debe hacer alusión a dos contraargumentos que nos parecen fundamentales. Waever y Buzan (2020) en una ardua réplica argumentan que estas críticas están basadas en sesgos ideológicos, además de contener afirmaciones difamatorias, que amenazan toda la metodología de diferenciación clasificatoria de las ciencias sociales. Sin embargo, Hansen (2020) considera que este tipo de debates (sin coincidir en el componente racista) han ayudado a repensar los postulados teóricos de las relaciones internacionales y los estudios críticos de seguridad. A nuestro juicio, y coincidiendo con Michelsen (2021) la existencia de debates críticos dentro de las relaciones internacionales es un proceso lógico de cualquier disciplina científica rigurosa. Por este motivo, convenimos con el autor en eliminar las categorías estudios críticos de relaciones internacionales o académicos críticos más

vinculados a posiciones ideológicas y ético-normativas que académicas.

## Enmarcar la seguridad dentro de la comunicación política

La securitización también está relacionada con las teorías de la comunicación política, ya que este paradigma entiende que la seguridad, o la falta de ella, es el resultado de los procesos comunicativos que ocurren en la sociedad. A pesar de esto, no es posible encontrar literatura extensa sobre la incorporación de los medios de comunicación en la teoría de la securitización dentro los estudios de seguridad y relaciones internacionales y mucho menos en el caso español. Sin embargo, existen algunos trabajos, principalmente de estudios de casos (Lusk, 2019; Marinescu y Balica, 2021). En otras palabras, es común encontrar investigaciones que señalen que es probable que los discursos securitizadores se transmitan a través de los medios, pero no contribuciones que analicen específicamente los medios. Entre estas pocas contribuciones podemos destacar las investigaciones de Vultee (2010), Schmidt (2014), Schäfer *et al.* (2016) y Gray y Franck (2019). En ellas, se puede dilucidar cómo desde los presupuestos teóricos de la comunicación política se aborda una dimensión crucial para los estudios mencionados anteriormente: cómo la cobertura mediática establece y limita el terreno del discurso político sobre la seguridad. Lazaridis y Skleparis (2016) definen el concepto por tanto como «el proceso de integrar un tema en un marco de seguridad que enfatiza la vigilancia y la defensa».

Desde nuestra perspectiva, resulta fundamental cuestionar el papel de los medios de comunicación en estos procesos, especialmente para separar la información (aunque sea sesgada) de la propaganda. Es decir, estudiar el papel de los medios de comunicación como actores independientes y estratégicos dentro de los procesos de securitización, y no solo como actores subordinados encaminados a ser transmisores. Como se mencionó anteriormente, a través del estudio de las teorías de encuadres se puede establecer el papel de los medios de comunicación en múltiples temas incluyendo, por supuesto, los conflictos armados y las cri-

sis internacionales (Moreno-Mercado, 2021). Además, el campo de la comunicación política ofrece diversas herramientas metodológicas que pueden superar las limitaciones de la teoría de la securitización, más allá de enfatizar el papel de las élites políticas, el acto del habla y el análisis del discurso consubstancial a esta teoría. A nuestro juicio, no incluir los estudios de comunicación en el ámbito de la seguridad supondría un paso atrás en la multidisciplinariedad y rechazar contar con un campo científico que se ha encargado de responder algunas de las preguntas formuladas por los teóricos de los estudios de seguridad (véase la aceptación de los discursos securitizadores con la teoría de activación en cascada de Entman y su explicación sobre la congruencia de la aceptación de encuadres por parte de la audiencia). Esta aseveración queda científicamente probada en el estudio Baele y Sterck (2015). A través del análisis lingüístico automatizado, los autores realizan una contribución metodológica significativa a la hora de medir la securitización en la legislación sobre inmigración en la UE. Por tanto, desde la comunicación política es posible: 1) Cuantificar y operacionalizar los discursos securitizadores. 2) Incorporar conceptos sólidos de audiencia y medir los posibles efectos sobre la misma y los procedimientos que expliquen cómo se producen dichos efectos. 3) Medir a través de encuestas y datos de opinión pública las valoraciones que realiza la audiencia (Watson, 2012). Es decir, la literatura especializada en el ámbito de la comunicación permite identificar múltiples elementos securitizadores (fotos, imágenes, metáforas, fotografías, entre otros) desde una sólida base teórica. Un ejemplo clásico es cómo se utilizan los términos terrorismo, sharía o yihad, por parte de medios de comunicación y círculos políticos a la hora de tratar el islam político (Lenz-Raymann, 2014). Por todo ello, desde este trabajo se considera idóneo un análisis de encuadres para aportar conclusiones a esta teoría propia de las relaciones internacionales.

Por supuesto, los avances metodológicos no han resuelto por completo las cuestiones planteadas por la teoría de la securitización en el campo de la comunicación. Entre las principales cuestiones del debate científico destacan. ¿Pueden los medios realmente desempeñar el papel de securitizar a otros actores? o ¿Los medios y los encuadres que producen crean las condiciones propicias para que se den procesos de securitización [instadas por

las élites políticas]? Probablemente, ambas respuestas pueden tener altos grados de plausibilidad. Si revisamos la literatura científica, encontramos investigaciones que apoyan ambos puntos de vista. Por un lado, Bourbeau (2011) en su libro *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order* parte de la premisa de que los medios de comunicación son un actor unitario en el que algunas líneas editoriales optan por securitizar ciertos temas políticos (como la inmigración) y otros deciden no hacerlo. Y, por otro lado, otros autores sitúan a los medios de comunicación como un altavoz imprescindible para la propagación de discursos que centran su atención en la seguridad (Cardinale, 2021). En este último apartado podemos incluir el modelo de Indexación de Lance Bennett (2015), muy utilizado para explicar las relaciones entre élites políticas y medios de comunicación en situaciones de consenso y disensión política (una investigación relevante es la de García-Marín y Luengo, 2009). Sin embargo, podemos decir que existe cierta unanimidad en dos puntos específicos. En primer lugar, que tanto las élites políticas como los medios de comunicación son actores hegemónicos en los procesos de securitización (Eissa, 2018). Y, en segundo lugar, que la securitización es un proceso esencialmente discursivo. Por ello, esta investigación sigue la línea de otros trabajos enmarcados dentro del área de la comunicación política (Rosie-Jahng y Doshi, 2021) como se ha mencionado a lo largo del epígrafe.

De acuerdo con las tesis de Thompson (2021), la teoría de la securitización se ha dispersado en varios modelos teóricos, algunos con débiles conexiones, pero ha ayudado a integrar los estudios de seguridad dentro de las ciencias sociales. Por ello, consideramos que la aplicación de la teoría al tratamiento mediático de las guerras y el terrorismo es una buena oportunidad para avanzar en el conocimiento científico sobre el tema. Es decir, utilizar el amplio corpus teórico de los estudios de seguridad con el uso de técnicas de investigación propias de la comunicación política. Los conflictos armados han sido tradicionalmente un importante tema de estudio para los analistas de encuadres. En este sentido, los encuadres genéricos de Semetko y Valkenburg (2000) han facilitado y ayudado a avanzar en el estudio científico de la dimensión mediática de las guerras y crisis internacionales. Por ejemplo, el encuadre conflicto es el más común en los medios occidentales, ya que a menudo se usa para captar el inte-

rés de la audiencia. Esta afirmación se ha demostrado ahora mediante el uso de marcos explicativos sobre el genocidio y la limpieza étnica en los conflictos posteriores a la Guerra Fría (Hammond, 2018: 434), incluso en la medida en que existe una dualidad a la hora de informar sobre las muertes de mujeres y niños (víctimas) y soldados (bajas). A partir de estas consideraciones, se puede estudiar la seguridad como un encuadre (Moreno-Mercado, 2020), presente en los medios, especialmente en los occidentales, en los conflictos y amenazas de los últimos años (Vultee, 2010; Quadri, 2020), que ha desplazado a otros encuadres. El uso de este encuadre tiene efectos aparentes en las audiencias. La capacidad de invocar la seguridad implica la necesidad de medidas extraordinarias y, al mismo tiempo, un sentimiento compartido de peligro para la seguridad nacional (Vultee, 2010: 34).

## La seguridad y el terrorismo en los medios de comunicación

Llegados a este punto y siguiendo con la razón de ser de la obra debemos pararnos en reflexionar sobre la dimensión mediática del terrorismo (un fenómeno clásico en el estudio de procesos securitizadores que provoca gran alarma social). El terrorismo y sus efectos, especialmente el de inspiración yihadista en los últimos años, ha centrado el interés tanto de políticos como de académicos. Un elemento recurrente en las investigaciones de los últimos años han sido las eficaces estrategias comunicativas de grupos como *Daesh*; elemento ya destacado por los académicos desde hace décadas (Torres-Soriano y García-Marín, 2009; Sánchez Medero, 2010). Sin embargo, las respuestas ante la amenaza yihadista en Europa han sido heterogéneas, y en algunos casos, escasamente coordinadas. En palabras de Fernando Reinares (2016): «la percepción que sobre la amenaza yihadista tienen las élites políticas y las opiniones públicas varía de unos países europeos a otros, lo que se traduce en marcadas diferencias entre sus correspondientes sistemas antiterroristas nacionales» (p. 60).

Es tal la cantidad de literatura académica y profesional al respecto que resulta una tarea inabarcable enumerar la totalidad de

trabajos. No obstante, dentro de la escuela española, podríamos dividir las contribuciones en aquellas que analizan y describen la raíz del fenómeno, como los trabajos de Javier Jordán (2015), Luis de la Corte (2018) o Inmaculada Marrero (2015), y aquellos que analizan los *efectos* sobre los receptores potenciales (Torres-Soriano, 2017; Ballesteros-Martín, 2017). En este último grupo, destacamos los esfuerzos por desmembrar los entramados cognitivos de los grupos terroristas, así como medir ciertos factores, como el sesgo individual, los procesos de *priming* o la diversificación de público y mensajes. A pesar de ello, sus análisis confirman la existencia de una gran dificultad empírica para demostrar causalidades y correlaciones, centrándose muchos de ellos en amplias revisiones de la literatura, análisis comparados y descriptivos.

Si nos acercamos a la literatura especializada, el componente propagandístico del yihadismo y su vinculación con los medios de comunicación europeos posee una dimensión dual. En palabras del actual líder de *Al-Qaeda*, Aymán al-Zawahirí «Más de la mitad de esta batalla está teniendo lugar en el terreno de los medios de comunicación. Y esta batalla en los medios es una batalla por ganar las mentes y los corazones de los miembros de la *umma*» (Cano Paños, 2019: 272). Por otro lado, Jean Baudrillard (1991) señalaba varias décadas antes: «sin los media no habría terrorismo. Y es verdad que el terrorismo no existe por sí mismo como acto político: es rehén de los media, cómo éstos lo son de él» (p. 27). Estas palabras refuerzan lo señalado por diferentes expertos: La necesidad de elaborar unas políticas públicas de seguridad eficaces y eficientes, donde un apoyo a la toma de decisiones es, sin duda, el análisis estratégico prospectivo, y reforzar la investigación sobre la propaganda yihadista; poco estudiada desde triangulaciones metodológicas que combinen lo cuantitativo con lo cualitativo (Torres-Soriano *et al.* 2006).

El caso español ocupa, dentro de la propaganda yihadista, un destacado rol. Por un lado, el histórico papel de Al-Ándalus, como práctica habitual de señalamiento en la propaganda, lo que hace a España ser un blanco preferente de las amenazas (Reinares, 2007). Y, por otro lado, un sistema mediático que amplifica los atentados y las declaraciones de los líderes yihadistas, factor jugado como ventaja por parte de dichas organizaciones. Aunque también ha de advertirse que el sistema político/mediá-

tico español hace posible pero no contribuye activamente a los procesos de radicalización y difusión yihadista (Jordán, 2009: 200-201). Estas afirmaciones, que provienen principalmente de los estudios de seguridad, encajan a la perfección con las características de los modelos mediáticos propuestos por Hallin y Mancini (2008).

Sin embargo, haciendo una exhaustiva revisión de la literatura podemos encontrar investigaciones que analicen el fenómeno terrorista como sujeto de estudio mediático o trabajos que describan cómo es la propaganda yihadista y los entramados de esta. No obstante, aunque en el caso español encontramos escasas aportaciones que aborden esta cuestión, como los anteriormente citados de Manuel R. Torres-Soriano, no hallamos estudios que relacionen propaganda yihadista con medios de comunicación. Entonces, ¿cómo se produce la cobertura mediática sobre dichos fenómenos y cómo afectan a esta? Las dificultades añadidas ya han sido señaladas desde el ámbito de la comunicación política a la hora de relacionar medios de comunicación y terrorismo. Como indica Óscar G. Luengo (2002): «una investigación en la que el número de variables perturbadoras a controlar es considerable y en la cual la causalidad presenta un carácter conglomerado, interconexo, compuesto y múltiple» (p. 110). Pero, ¿qué elementos empíricos podemos mostrar para diferenciar el rol de un medio de comunicación? ¿Cuándo es propaganda y cuando información, aunque sea sesgada? El debate es, desde luego, irresoluble desde muchos puntos de vista. Se presenta pues, una tímida propuesta basada en los encuadres como se mencionó anteriormente. El origen de la misma es la utilización de las rutinas periodísticas. De hecho, en el corazón de la teoría de encuadres subyace la idea de que muchos de ellos son atajos en la exposición de la información: para informar sobre el fenómeno terrorista debe de haber víctimas, debe de haber armas, etc. ¿De dónde surge la utilización de rutinas periodísticas? Seguramente de la idea de la competición. Es decir, se repite lo que funciona porque hay una necesidad de adquirir lectores, clics, televidentes o cualquier otra forma de atención que sea rentable. Es una lógica de mercado que también debería funcionar con los medios públicos porque ha creado patrones culturales, además de que funcionan con criterios de mercado como las audiencias (Hardy, 2010). Pero, ¿qué pasa cuando el objetivo no es obtener lectores

si no promover un determinado punto de vista? Nuestra propuesta es que ahí deberíamos ver alteraciones significativas del uso de estas rutinas que asemejamos (estirando el concepto) a los encuadres.

Las teorías de encuadres tienen la finalidad de explicar cómo unos aspectos y consideraciones se destacan sobre otros dentro de un debate político (Bartholomé *et al.* 2017). Por supuesto, dentro de un discurso no tienen por qué estar presentes las cuatro categorías propuestas por Entman (1993) en su totalidad, pero sí, al menos, una de ellas, lo que a la postre permitirá diferenciar entre *encuadres sustantivos* y *encuadres genéricos*. Sin embargo, desde el punto de vista metodológico, la teoría de encuadres sigue siendo considerada un paradigma fragmentado puesto que no existe una *operacionalización* de medidas estándares. Estos estudios se han centrado principalmente en cómo los medios de comunicación exponen ante la opinión pública los sucesos políticos. El cómo los temas se presentan a la audiencia puede influir en la valoración que ésta realiza (*priming*), y, por tanto, puede modificar los ritmos de la agenda mediática (Neuman, 1992). Por supuesto, los contextos históricos, junto con el proceso de encuadre, influyen, aunque no determinan, las percepciones de la opinión pública. Los estudios de encuadres y opinión pública han arrojado datos significativos, como el estudio de Blauwkamp, Rowling y Pettit (2018) en el que se muestra que la sociedad norteamericana es favorable al uso de la tortura utilizada en el caso del terrorismo, pero la rechaza cuando los medios centran el foco en los métodos de interrogación (p. 464-465). Siguiendo esta línea, otros estudios muestran que, a raíz de las actividades de *Daesh* en Indonesia, la prensa ha añadido a los términos *islámico* o *musulmán* los conceptos *extremistas* y *radicales*, cuando antes no se incidía en la orientación religiosa de los perpetradores de ataques terroristas (Horvit, Cortés-Martínez y Kelling, 2018: 460-461).

En definitiva, podemos establecer que la comunicación política y el fenómeno terrorista son un binomio de compleja interacción. Principalmente por los efectos negativos, y devastadores en muchos casos, que puede tener una mala gestión de la comunicación institucional. En un contexto de deslegitimación política se deben adoptar estrategias comunicativas que destaquen el valor añadido de las fuerzas y cuerpos de seguridad (Jaime Jiménez)

nez, 2017). Además de equilibrar las necesidades informativas de la opinión pública, el ocultamiento de datos estratégicos y minimizar el impacto propagandístico de los grupos terroristas.

## Referencias bibliográficas

- Andžāns, M. & Sprūds, A. (2021). Securitization and Desecuritization of Russia in the National Security and Defence concepts of Latvia (1995-2020). *Journal of International Studies*, 14(1), 190-200.
- Aradau, C. (2004). Security and Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development*, 7(4), 388-413.
- Baele, S.J., & Sterck, O.C. (2015). Diagnosing the Securitisation of Immigration at the EU level: A new Method for Stronger Empirical Claims. *Political Studies*, 63(5), 1120- 1139.
- Baldwin, D.A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26.
- Ballesteros-Martín, M. A. (2017). La estrategia de Daesh a través de su revista Dabiq. *Bie3: Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (7), 338-353.
- Balzacq, T. & Guzzini, S. (2015). What Kind of Theory – If any – is Securitization? *International Relations*, 29(1), 103–113.
- Balzacq, T., Léonard, S. & Ruzicka, J. (2016). «Securitization» Revisited: Theory and Cases. *International Relations*, 30(4), 494-531.
- Bartholomé, G., Lecheler, S. & de Vreese, C. (2017). Towards a Typology of Conflict Frames: Substantiveness and interventions in political conflict news. *Journalism Studies*, 19(12): 1689-1711.
- Baudrillard, J. (1991). Otage et terreur. L'échange impossible. *Traverses*, (25), 2-13.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE Publications.
- Blauwkamp, J., Rowling, C. & Pettit, W. (2018). Are Americans really okay with torture? The effects of message framing on public opinion. *Media, War & Conflict*, 11(4): 446-475.
- Bourbeau, P. (2011). *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order*. Routledge.
- Broecker, H. & Westermeier, C. (2019). Securitization as Hegemony. En Kreide, R. & Langenohl, A. (Eds.), *Conceptualizing Power in Dynamics*

- of Securitization. *Beyond State and International System* (pp. 91-134). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bueno-Fernández, C.A. (2021). *La evolución de los Estudios Estratégicos en España. Debates, institucionalización, cultura de defensa y comunidad estratégica*. [Tesis Doctoral]. Universidad de Granada.
- Buzan, B. & Waeber, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waeber, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cabrera-Ortiz, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 5-28.
- Cano-Paños, M.A. (2019). La expansión, intensificación y seducción del terrorismo islamista a través de internet: análisis criminológico. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 271-287.
- Cesari, J. (2013). *Why the West Fears Islam: An Exploration of Muslims in Liberal Democracies*. Palgrave Macmillan.
- Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 93-106.
- De la Corte, L. (2018). La yihad de Europa: desarrollo e impacto del terrorismo yihadista en los países de la Unión Europea (1944-2017). *Informe del Centro Memorial de Víctimas del Terrorismo*, (4), 7-69.
- Eissa, S. (2018). Construyendo al enemigo: la securitización del reclamo mapuche. Perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 35-61.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.
- García-Luengo, O. (2002). Los medios de comunicación y las nuevas tendencias del terrorismo internacional. *Revista Internacional de Sociología*, (33), 99-113.
- García-Marín, J. & Luengo, O. (2009). Politics, Media and War Coverage: An Indexed Relation? En Van Baarda, A. & Verweij, D.E.M. (Eds.), *The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare* (pp. 365-380). Martinus Nijhoff Publishers.
- Garrido-Rubia, A., Martínez-Rodríguez, A. & Mora-Rodríguez, A. (2020). El gobierno de España y el coronavirus: «rally round the flag» y sus efectos. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, (E35), 531-545.

- Gómez-Marín, P. (2020). Influencia de la opinión pública en el devenir de las políticas de seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea. En Molina-Martínez, M. & Abellán-González, R. (Eds.), *Seguridad y Defensa: estrategias y desafíos en un mundo globalizado* (pp. 309-325). Universidad de Granada.
- Goñda, M. & Podgórska, K. (2020). In(ter)dependent Policies? Expert Survey Findings on Relations Between Immigration and Integration Policies Selected EU Member States. En Duszczyk, M., Pachocka, M. & Pszczółkowska, D. (Eds.), *Relations Between Immigration and Integration Policies in Europe. Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States* (pp. 46-60). Routledge.
- Gray, H. & Franck, A. K. (2019). Refugees as/at Risk: The Gendered and Racialized underpinnings of Securitization in British Media Narratives. *Security Dialogue*, 50(3), 275-291.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Hacer.
- Hammond, P. (2018). When Frames Collide: «Ethnic War» and «Genocide». *Media, War & Conflict*, 11(4), 434-445.
- Hansen, L. (2020). A «Core» Feminist critiques of Securitization Theory Racist? A reply to Howell and Melanie Richter-Montpetit. *Security Dialogue*, 51(4), 378-385.
- Hardy, J. (2010). *Western Media Systems*. Routledge.
- Howell, A. & Richter-Montpetit, M. (2020). Is Securitization Theory Racist? Civilizationism, Methodological whiteness, and Antiblack thought in the Copenhagen School. *Security Dialogue*, 51(1), 3-22.
- Jordán, J. (2009). Procesos de radicalización yihadista en España. Análisis sociopolítico en tres niveles. *Revista de Psicología Social*, 24(2), 197-216.
- Jordán, J. (2015). Incidencia del terrorismo de inspiración yihadista en Estados Unidos y Europa Occidental: un análisis comparado», *Revista Española de Ciencia Política*, (37), 89-117.
- Kaunert, C., & Léonard, S. (2019). The Collective Securitisation of Terrorism in the European Union. *West European Politics*, 42(2), 261-277.
- Lazaridis, G. & Skleparis, D. (2016). Securitization of Migration and the Far Right: The Case of Greek Security Professionals. *International Migration*, 54(2), 176-192.
- Lenz-Raymann, K. (2014). *Securitization of Islam: A Vicious Circle. Counter-Terrorism and Freedom of Religion in Central Asia*. Global Local Islam.

- Lukacovic, M.N. (2020). «Wars» on COVID-19 in Slovakia, Russia and the United States: Securitized Framing and Reframing of Political Communication around the Pandemic. *Frontiers in Communication*, 5(13).
- Lupovici, A. (2019). Toward a Securitization Theory of Deterrence. *International Studies Quarterly*, 63(1), 177-186.
- Lupovici, A. (2019). Toward a Securitization Theory of Deterrence. *International Studies Quarterly*, 63(1), 177-186.
- Lusk, A. (2019). Moving Beyond the CNN Effect or Stuck in the Middle? How Relations Sociology remaps Media and Security Studies. *International Studies Review* 21(1), 1-11.
- Marciano, A. & Yadlin, A. (2021). Media Coverage of COVID-19 State Surveillance in Israel: The Securitization and Militarization of a Civil-Medical Crisis. *Media, Culture & Society*, 1-19.
- Marinescu, V. & Balica, E. (2021). New Media Clues and Old Journalistic Habits: Representing the Refugees in Romanian media. *Journalism*, 22(4), 1048-1066.
- Marrero, I. (2015). Foreign Fighters and Jihadist: Challenges for International and European Society. *Paix et sécurité internationales: Journal of Law and International Relations*, (3), 83-108.
- Massari, A. (2021). Humanitarianism, Securitization and Humanitarian Communication. En Massari, A., *Visual Securitization* (pp. 19-50). Springer.
- Messina, A. M. (2014). Securitizing immigration in the age of terror. *World Politics*, 66(3), 530-559.
- Michelsen, N. (2021). What is a Minor International Theory? On the Limits of «Critical International Relations». *Journal of International Theory*, 17(3), 488-511.
- Moreno-Mercado, J.M. (2018). La cobertura mediática de los conflictos armados. El caso de Siria. *Revista de Paz y Conflictos*, 11(2), 115-142.
- Moreno-Mercado, J.M. (2020). Análisis y efectos de la propaganda yihadista en los medios de comunicación en España (2016-2019). *Revista Española de Ciencia Política*, (52), 37-58.
- Moreno-Mercado, J.M. (2023). *La cobertura mediática de los conflictos armados*. [Tesis doctoral]. Universidad de Granada.
- Olesker, R. (2018). The Securitization Dilemma: Legitimacy in Securitization Studies. *Critical Studies on Security*, 6(3), 312-329.
- Qadri, S.N. (2020). *Framing Terrorism and Migration in USA: The Role of the Media in Securitization Processes*. University of Glasgow.

- Račius, E. (2020). *Islam in Post-Communist Eastern Europe. Between Churchification and Securitization*. Brill.
- Reinares, F. (2007) ¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España? *Boletín Real Instituto Elcano*, (90), 1-7.
- Reinares, F. (2016). Amenaza yihadista en Europa ¿qué hacer? *Política Exterior*, 30(171), 52-60.
- Rosie-Jahng, M., & Doshi, M.J. (2021). Securitising an International Humanitarian Crisis: News Framing of the Syrian Refugee Crisis in the US. *The Journal of International Communication*, 27(2), 283-299.
- Sánchez-Medero, G. (2010). La nueva estrategia comunicativa de los grupos terroristas», *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 8(12), 201-2015.
- Schäfer, M. S., Scheffran, J. & Penniket, L. (2016). Securitization of Media Reporting on Climate Change? A Cross-National Analysis in nine Countries. *Security Dialogue*, 47(1), 76-96.
- Schmidt, S. (2014). *(Re-)Framing the Arab/Muslim. Mediating Orientalism in Contemporary Arab American Life Writing*. Culture & Theory.
- Semetko, H.A. & Valkenburg, P.M. (2000). Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News. *Journal of Communication*, 50(2), 93-109.
- Sjöstedt, R. (2019). Assessing Securitization Theory. En *Securitization Revised* (pp. 28- 46). Routledge.
- Stefan, A.M. (2009). *Democratization and Securitization. The case of Romania*. Brill.
- Stivas, D., & Sliwinski, K. (2024). The securitization of the COVID-19 pandemic in Europe, Asia, and Oceania: Mixes of imbalanced securitizing narratives and measures. *Stosunki Międzynarodowe–International Relations*, 3, 16.
- Torres-Soriano, M. R. & García-Marín, J. (2009). Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra de Irak y Afganistán. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 5(10), 11-23.
- Torres-Soriano, M. R. (2017). La tiranía de los pequeños números: el factor individual en la propaganda yihadista. *Revista UNISCI* (44), 73-89.
- Torres-Soriano, M.R., Jordán, J. & Horsburgh, N. (2006). Analysis and Evolution of the Global Jihadist Movement Propaganda. *Terrorism and Political Violence*, 18(3), 399-421.
- Vázquez-García, R. & Luengo, Ó.G. (2008). Risk Society in Europe. Im-

- migration as Fear in Public Opinion. En de Cuento-Nogueras, C. (Coord.), *Los desafíos de las Fuerzas Armadas en el Siglo XXI* (pp. 239-246). Comares.
- Vultee, F. (2010). Securitization: A New Approach to the Framing of The «War on Terror». *Journalism Practice*, 4(1), 33-47.
- Vuori, J.A. (2008). Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders. *European Journal of International Relations*, 14(1), 65-99.
- Waever, O. & Buzan, B. (2020). Racism and Responsibility- The critical limits of Deepfake Methodology in Security Studies: A reply to Howell and Richter-Montpetit. *Security Dialogue*, 51(4), 386-394.
- Waever, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En Lipschutz, R. D. (Ed.), *On Security*. (pp. 46-86). Columbia University Press.
- Watson, S. D. (2012). 'Framing' the Copenhagen School: Integrating the Literature on Threat Construction. *Millennium*, 40(2), 279-301.
- Wilkinson, C. (2007). The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable Outside Europe? *Security Dialogue*, 38(1), 5-25.

# 8. Enseñar el terrorismo

CÉSAR BARBA-ALONSO Y DELFÍN ORTEGA-SÁNCHEZ<sup>1</sup>

## Introducción

La inclusión curricular de temas controvertidos continúa constituyendo un desafío docente, que trasciende límites disciplinares y fronteras geográficas. La asunción de posicionamientos activos y el desarrollo por el profesorado de roles facilitadores para el debate crítico resultan fundamentales en el tratamiento didáctico de este tipo de contenidos (Santisteban, 2019). Este enfoque se orienta a la promoción de la participación activa y del diálogo abierto y respetuoso, núcleos esenciales de una educación democrática y plural.

A pesar de la relativa tradición declarativa de la necesidad de trabajar los problemas sociales contemporáneos en educación, persisten las reticencias docentes hacia una cristalización curricular efectiva. En efecto, la existencia de una marcada resistencia del profesorado a abordar temas de naturaleza controvertida ha sido evidenciada en estudios como el realizado por Toledo et al. (2015). Las razones de esta reticencia se sitúan en el deseo de evitar conflictos y el temor a expresar opiniones personales, circunstancia que deriva en la evitación de aspectos explicativos básicos de la realidad social y política contemporánea.

Los temas controvertidos, generadores de un mayor grado de sensibilidad educativa, se corresponden con aquellos vinculados con la violación de derechos fundamentales. La renuencia a su tratamiento explícito no solo limita las oportunidades del alum-

1. Universidad de Burgos

nado para el desarrollo de habilidades de pensamiento crítico, sino que también restringe el espacio para el análisis profundo de cuestiones sociales y éticas de particular relevancia (Vicent et al., 2020).

La necesidad de superar estos obstáculos es imperativa en el marco de la educación para una ciudadanía informada, crítica y comprometida con los principios de la justicia social y el respeto por los derechos humanos. Abordar temáticas controvertidas en el aula busca promover una cultura de diálogo y comprensión mutua. En este sentido, resulta prioritaria la adquisición de competencias específicas y el alcance de niveles óptimos de autoeficacia por el profesorado, a través del fomento de discusiones complejas y de su actuación mediadora de un aprendizaje significativo y transformador.

En esta línea y, a partir de la necesidad de desarrollar una propuesta de valor meditada y coherente sobre la utilidad social de la enseñanza del terrorismo, así como su conexión con la adquisición de competencias para una cultura democrática, la Universidad de Burgos organizó las I Jornadas sobre *Memoria y Prevención del Terrorismo: educación y competencias para una ciudadanía y cultura democráticas*. Este encuentro, que contó con el patrocinio del Comisionado para las Víctimas del Terrorismo de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, el Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo y la Fundación Víctimas del Terrorismo, se celebró los días 27 y 28 de abril de 2022 y propuso como principales objetivos ofrecer, de una parte, un espacio de reflexión y diálogo sobre el papel de la educación en la memoria y la prevención del terrorismo en España; y, de otro, fomentar la discusión crítica sobre cómo la educación puede servir como herramienta vital para avanzar hacia una sociedad más equitativa y resistente al terrorismo. A partir de estas finalidades, las jornadas se centraron en dos ejes formativos principales: en primer lugar, la educación en competencias en cultura democrática; y, en segundo lugar, la educación en derechos humanos, revelando su significado a través de testimonios personales de violaciones a estos derechos.

## ¿Cómo enseñar el terrorismo?

Parece claro que el análisis de los conflictos armados se presenta como uno de los procedimientos iniciales para la identificación y comprensión crítica de los orígenes y manifestaciones del terrorismo. Este análisis, necesariamente realizado desde los enfoques epistemológicos propios de la educación para la ciudadanía, se dirige a la promoción de la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.

De acuerdo con la revisión de Vicent et al. (2020), el tratamiento educativo del fenómeno terrorista tiende a orientarse, de forma específica, hacia el análisis de programas preventivos, a la promoción de la importancia de una educación en cultura democrática, al desarrollo de habilidades críticas y creativas para una participación social informada y constructiva, y al respeto a la diversidad. A partir de la complejidad de este fenómeno, se busca la educación de una ciudadanía activa capaz de contribuir a la construcción de sociedades más justas, inclusivas y pacíficas.

Como apunta Sjøen (2023), «la investigación empírica respalda la suposición de que la educación, en combinación con la experiencia democrática, puede ser un determinante importante de cómo las personas desarrollan resiliencia contra el miedo inducido por el terrorismo (p. 8)». Sin embargo, este autor también informa de que la mayor parte de la literatura se centra en las sociedades posconflicto, afectadas por conflictos violentos prolongados o atentados terroristas, y su respuesta al trauma generado por la guerra o el terrorismo.

La UNESCO (2016, 2017a, 2017b) ha generado diferentes materiales con recomendaciones para las familias, educadores, legisladores y sociedad en general para concienciar sobre la relevancia de la educación y de la socialización al tratar de frenar la radicalización y la violencia extrema. El análisis de las actitudes competenciales de PISA en los planes de prevención de la radicalización, que forman parte de la *Estrategia Europea de Lucha contra la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista* de jóvenes de diez países europeos (España, Suecia, Alemania, Dinamarca, Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido y Finlandia), revela la pretensión de incluir la prevención a través de la educación sin incluir claramente la definición de una ciudadanía democrática.

De esta forma, la educación se erige en otro instrumento de detección, pero no aborda la problemática de manera realista ni promueve activamente estrategias transversales para la integración o la inclusión (Azqueta y Merino-Arriba, 2023).

Desde esta perspectiva, algunas de las respuestas inmediatas para enseñar el terrorismo pueden encontrarse en un reciente estudio de West y Campion (2021), en el que se advierte la urgencia, en primer lugar, de identificar y analizar las representaciones sociales del alumnado del terrorismo y, en segundo lugar, resolver las dificultades del profesorado para tomar decisiones cuando expone a sus estudiantes a las realidades sobre este fenómeno. Un estudio más reciente, realizado por la Universidad de Burgos y la Universidad Autónoma de Barcelona (Ortega-Sánchez y Pagès, 2022), buscó conocer, de una parte, qué contenidos identificaba el profesorado de Educación Secundaria de Historia como temas controvertidos, sus discursos y su toma de decisiones curriculares en el aula y, de otra, analizar los niveles de coherencia entre sus actitudes, posicionamientos y prácticas docentes. Esta investigación situó al terrorismo en el tercer lugar del conjunto de contenidos controvertidos más preocupantes y recurrentes, uno de los temas identificados y puntualmente trabajados en el ámbito de la enseñanza de las Ciencias Sociales (Kuthe, 2011).

En este contexto temático, el profesorado tiende a adoptar un rol crítico o evasor cuando aborda este tema controvertido, en detrimento de un posicionamiento técnico-reproductivo del currículo. La carencia de preparación previa sobre el conocimiento pedagógico y sustantivo necesario para trabajar la diversidad de interpretaciones y la perspectiva múltiple parece actuar, sin embargo, como uno de los factores influyentes en la toma de decisiones del profesorado. No obstante, el profesorado declara encontrar obstáculos en la enseñanza de temas controvertidos y no haber recibido formación inicial específica para la toma de decisiones curriculares en contextos de aprendizaje fuertemente estandarizados (Ortega-Sánchez y Pagès, 2022). Pueden subrayarse, en consecuencia, las conclusiones Rubin y Cervinkova (2019), en las que se afirma que «los intentos globales de trabajar la convivencia democrática desde la educación han dejado de lado el tratamiento de aquellos temas difíciles del pasado, fuentes de divergencia y recuerdos históricos conflictivos de las comunidades» (citado en Vicent et al., 2020, p. 56).

Jiménez Martínez y Felices de la Fuente (2018) exploraron la forma de trabajar cuestiones socialmente vivas en la formación inicial del profesorado, en particular, la crisis de la infancia refugiada siria. Su propuesta, extensible al tratamiento de otros temas controvertidos y, de forma genérica, a los problemas sociales contemporáneos y a la superación de las limitaciones curriculares, se estructuró en tres fases distintivas: 1) Aproximación a la problemática, 2) Construcción de narrativas críticas y fundamentadas y 3) Producción final.

De forma similar a la identificación de prejuicios en el alumnado británico en el estudio de Jerome y Elwick (2017), Moreno (2022) también explicita los estereotipos contra el mundo musulmán en los videojuegos, así como la legitimación de la violencia contra las poblaciones musulmanas. Frente a esta situación, el estudio de caso de Jerome y Elwick (2020) proponen atajar esta problemática haciéndola explícita curricularmente, utilizando la historia como parábola. Sin embargo, los contenidos sobre terrorismo debieron trabajarse de manera sesgada y simplificada debido a condicionantes temporales.

Sjøen (2023) sostiene que la utilización de la confianza en la educación podría ser útil para mitigar el miedo al terrorismo. Para trabajar la confianza se deben tener en cuenta tanto factores irreflexivos (emocionales) como y reflexivos (analíticos), ya que «las amenazas a la seguridad son siempre, en parte, una realidad objetiva y un juicio subjetivo de la realidad percibida» (p. 9).

El miedo es la emoción de la que se nutre el terrorismo para la aceptación de sus premisas por la sociedad civil. Por ello, Sjøen (2023) plantea la necesidad educativa de manejar el miedo del alumnado para afrontar situaciones conflictivas de extrema violencia. Ortega-Sánchez (2024) apunta la necesidad de conocer y analizar las emociones, como la ira o la frustración, de las personas que sufren procesos de radicalización o que llegan a ejercer violencia extrema. A partir de la gestión de las emociones, la educación histórica puede generar estrategias para encauzarlas hacia el aprendizaje y el compromiso ético con los valores que convergen en las competencias cívicas y democráticas.

Flensner et al. (2019) plantean que la visita con alumnado a obras de teatro sobre temas controvertidos es una herramienta eficaz para discutir temas controvertidos más allá del aula, abordando cuestiones complejas y políticamente polarizadas. Para

brindar verdaderas posibilidades de discusión, el profesorado ha de tomar consciencia de las posibilidades curriculares, didácticas y pedagógicas de la obra de teatro, preparando previamente al alumnado. A pesar de ello, los resultados no son necesariamente satisfactorios entre el alumnado, incluso contraproducente.

Asimismo, es destacable la asociación entre terrorismo e islam por el alumnado británico, con independencia de su potencial identificación y conocimiento de otras acciones violentas históricas o presentes como formas de terrorismo, como el caso del terrorismo paramilitar entre republicanos y monárquicos en Irlanda del Norte, el activismo antiapartheid en Sudáfrica o los atentados terroristas que asolan Europa en la actualidad (Jerome y Elwick, 2017). Por ello, es necesario un conocimiento disciplinar histórico y una alfabetización política más profunda en lo relativo a las formas de violencia terrorista, carencia con la que el estudiantado está comprometido, en atención a su interés por aprender y reflexionar sobre el extremismo y el terrorismo de manera compleja y holística. Parece existir, además, una correlación directa entre el aumento de la alfabetización política y un incremento de las habilidades de literacidad crítica, que permiten comprender y actuar críticamente ante las informaciones y las acciones de los diferentes actores socioeconómicos y políticos implicados.

Jerome y Elwick (2020) subrayan las complicaciones para abordar cuestiones controvertidas en el aula. Esto se debe a la dificultad de tratar genuinamente temas problemáticos, a las discrepancias con las familias y la comunidad, a la importancia del contexto y a la necesidad de su adaptación curricular, y a las diferentes tensiones manifiestas entre la libertad de expresión, debate y posible conflicto con el respeto y la tolerancia a la diversidad y a los Derechos Humanos.

El análisis de la percepción estudiantil sobre el conflicto revela que la mayoría lo asocia con violencia y desacuerdo, y lo considera como un problema. Estos resultados coinciden con estudios previos que también destacan la vinculación del conflicto con la violencia física y las disputas. Aunque el estudiantado es consciente de algunos conflictos globales, parece carecer de iniciativas para participar en su resolución, centrando su atención en los conflictos interpersonales. El alumnado entiende la paz como la ausencia de conflictos y guerras, alineándose con visio-

nes que incluyen relaciones pacíficas y el respeto a los Derechos Humanos. Sin embargo, existe una dicotomía entre su conocimiento sobre los conflictos globales y su participación activa en resolverlos. Se observa, en efecto, que los programas educativos en las escuelas están más orientados a la mediación escolar y la resolución de conflictos interpersonales, alejando la concienciación sobre problemas globales y las herramientas para abordarlos (Escribano et al., 2024).

En esta línea, Santiesteban et al. (2024) cuestionan la vinculación del conflicto con la violencia física y las disputas, considerando el conflicto inherente a la convivencia humana y deseable para el funcionamiento real de las democracias, garantizando el pluralismo, y permitiendo el cambio y la transformación social. De esta forma, alejar la controversia de las escuelas estaría mermando la enseñanza de la democracia del alumnado. Es necesario que la educación para la paz intervenga, de forma prioritaria, en la educación para una ciudadanía activa como agente de cambio.

## Enseñar el terrorismo en el contexto español

La historia reciente de España está marcada por el conflicto con grupos armados y actos de extrema violencia, como los atentados terroristas de ETA o Al-Qaeda. Sin embargo, se evidencia una infrarrepresentación del terrorismo en la historia enseñada. Pese a destacar la importancia de la banda terrorista ETA, la mayoría de las editoriales solo mencionan o no tratan otras formas de violencia y socavamiento de la cultura democrática (Magaldi, 2022). El nuevo currículo educativo español (LOMLOE) incluye el conflicto y su resolución, ampliamente tratado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO), a pesar de su asociación con contenidos espacio-temporalmente lejanos y de su escasa contextualización con problemáticas sociales del presente (De-Alba-Fernández et al., 2024). La prevención del terrorismo y la atención a las víctimas también son recogidos entre los saberes básicos por el currículo educativo de ESO, permitiendo a las autoridades educativas autonómicas y al profesorado incluir las diferentes manifestaciones de la violencia extrema y del terrorismo en las aulas de forma situada (Real Decreto, 2022).

En el análisis sobre el plan del Gobierno español sobre prevención de la radicalización en España, Azqueta y Merino-Arribas (2023) advierten la escasa importancia del sistema educativo en este proceso, a pesar de su funcionalidad como actor cooperante en la sensibilización y la formación en valores democráticos. En perspectiva comparada, el plan español, pese a ser pionero en esta materia en Europa, otorga escaso protagonismo al sistema educativo, frente a los planes danés o neerlandés más preocupados por la educación formal.

Aranguren-Juaristi et al. (2020) introducen una perspectiva interesante para la inclusión de temas controvertidos en la formación del profesorado. A partir del módulo educativo *Adi-adian*, promovido por el Gobierno Vasco, se propone incorporar al fenómeno terrorista el proceso de patrimonialización definido por Fontal (2003), con el fin de promover competencias cívicas y ciudadanas comprometidas con la deslegitimación de la violencia. De esta forma, se apela a la emoción para trabajar la memoria colectiva, permitiendo generar una narrativa identitaria no violenta y de convivencia, a partir de la patrimonialización de las memorias traumáticas. En esta línea, Mota (2022) incide en que las políticas públicas deben centrarse en programas educativos de alta calidad que deslegitimen claramente la violencia. Aunque existen iniciativas exitosas en el País Vasco, como los programas educativos *Víctimas educadoras*, *Adi-Adian* y *Herenegun!*, se plantea la necesidad de mejorar aspectos pedagógicos para abordar el análisis del contexto político en el que se produjeron los crímenes y diferenciar el relato histórico del uso político de la historia. El enfrentamiento memorialístico y la construcción de un relato democrático sobre el terrorismo son esenciales para una sociedad basada en el respeto a los Derechos Humanos y la convivencia pacífica. La educación en memoria y Derechos Humanos debe ser una prioridad, centrando esfuerzos en transmitir un relato que denuncie claramente la violencia como medio político.

La investigación reciente (Albás et al., 2013) apunta hacia un descontento generalizado del futuro profesorado con la información recibida sobre el conflicto armado en el País Vasco. Sus principales fuentes de información son la familia, los medios de comunicación convencionales y la escuela, teniendo las redes sociales un menor impacto. A pesar de existir diferencias entre la formación de pregrado y posgrado, se destaca, en los futuros do-

centes, «el conocimiento superficial de acontecimientos pasados, así como las marcadas diferencias en el grado de conocimiento que se posee sobre ETA, por un lado, y sobre acontecimientos relacionados con la violencia estatal, los grupos parapoliciales y los grupos de extrema derecha, por otro» (Albás et al., 2023, 783). Aunque, según informa el futuro profesorado, las temáticas del terrorismo, la violencia y la vulneración de los Derechos Humanos están comenzando a incluirse en las escuelas, es cuestionable la forma en que se abordan.

Moreno (2022) explica que los videojuegos bélicos se han convertido en herramientas propagandísticas al servicio del terrorismo entre los consumidores, mayoritariamente, personas jóvenes en edad formativa media o superior. Las mecánicas y reglas impuestas en los videojuegos generan ‘mecanismos cognitivos’, que permiten la ‘desconexión’ inconsciente del razonamiento y control moral de los usuarios, impidiendo la disociación y abocando a la justificación de la violencia. Esta realidad puede identificarse en videojuegos de disparos respaldados por las agencias oficiales o grupos terroristas con intereses, en muchas ocasiones, contrapuestos y cuya pretensión pasa por legitimar y difundir su ideología mediante la imposición de narrativas únicas. Frente a las dinámicas opresoras descritas, algunos desarrolladores de videojuegos y grupos sociales reivindicativos han encontrado en los ‘espacios de posibilidades’ la manera contribuir al contraterrorismo, favoreciendo la adquisición de un pensamiento crítico ante la problemática planteada. En el contexto español, han aparecido varios videojuegos con esta finalidad pedagógica/educativa sobre la violencia extrema y en contra del conflicto. Las temáticas abordadas han sido los atentados del 11 de marzo perpetrados por Al-Qaeda y el conflicto con la banda terrorista ETA.

## Orientaciones finales para la enseñanza del terrorismo

Identificar, comprender y articular las claves para avanzar en este reto educativo, social y democrático, así como propiciar un espacio de intercambio y diálogo sobre la memoria y prevención edu-

cativa del terrorismo en nuestro país, habría de orientarse hacia dos líneas formativas interdependientes: en primer lugar, educar para una ciudadanía democrática, a partir del modelo de competencias para la cultura democrática propuesto por el Consejo de Europa y, en segundo lugar, valorar la dignidad y los Derechos Humanos, y deducir su relevancia mediante testimonios de vulneración directos y cercanos.

En general, los tratamientos sociales y didácticos de las acciones terroristas suelen emplear un tipo de pensamiento monocausal, centrado en el acontecimiento y la movilización de las emociones. El pensamiento histórico, junto con la perspectiva múltiple, el análisis coyuntural y estructural de las relaciones geopolíticas, el fomento de la empatía o del reconocimiento de la alteridad como estrategias de prevención o reconciliación quedan, en consecuencia, en planos subsidiarios.

La educación para una ciudadanía democrática, incluida en ella la enseñanza de los temas controvertidos contemporáneos, habría de comenzar con la identificación y contextualización de las problemáticas para continuar con el reconocimiento del origen del conflicto, la detección de sus causas, la delimitación de los actores sociales implicados y la comprensión de las razones de las violencias expresadas. En este sentido, enseñar a construir contra-relatos de odio constituiría uno de los ejes formativos fundamentales para la reducción de los factores de riesgo de radicalización (Azqueta y Merino-Arribas, 2023).

En el contexto educativo actual, es imperativo que la presentación de conflictos armados en las aulas trascienda un enfoque simplista y promueva una comprensión multifactorial de estos fenómenos. Como destacan Goldberg y Savenije (2018), resulta fundamental la adopción de una perspectiva analítica y crítica en la enseñanza de los conflictos armados. Esto implica evitar la presentación de narrativas históricas incompletas o sesgadas, especialmente cuando se buscan objetivos transformacionales que, según Sáez de la Fuente Aldama et al. (2020), han de enfatizar el respeto a los Derechos Humanos. En consecuencia, ningún caso de violación de estos derechos, con independencia de su contexto específico o intensidad relativa, ha de ser excluido de su discusión en las aulas.

En entornos de posconflicto, como los vividos en determinadas regiones, es prioritario el tratamiento educativo de los testi-

monios de víctimas de distintos tipos de violencia y de victimarios. La exposición a estas experiencias puede desencadenar emociones colectivas dirigidas a fomentar la empatía y el cuidado hacia el otro, tal y como sugiere McCully (2012). Asimismo, Jerome y Elwick (2017) argumentan que la exposición a opiniones diversas ayuda al alumnado a comprender la complejidad y el sesgo inherente a las narrativas históricas, contribuyendo, de esta forma, a mejorar su educación política. Este objetivo es especialmente relevante para el futuro profesorado, considerando su íntima relación con la adquisición de competencias sociales y ciudadanas.

La inclusión curricular del terrorismo o la violencia política en las aulas deriva en una necesaria formación del profesorado para la promoción de sociedades más justas y equitativas. Centrar la atención focalizada en estos temas permitiría al futuro profesorado comprender la historia desde una perspectiva amplia, crítica y analítica, fundamentada en los principios básicos de la educación para una ciudadanía democrática. La integración en el currículo de testimonios de víctimas del terrorismo y del contraterrorismo se presenta, por tanto, esencial para la prevención de la violencia, y el fomento de una convivencia pacífica y respetuosa.

## Referencias

- Albás, L., Vicent, N., Gillate, I. y Ibañez-Etxeberria, A. (2023). Terrorism and politically motivated violence in the recent history of the Basque Country. Descriptive study of what teachers in training know. *Critical Studies on Terrorism*, 16(4), 767–787. <https://doi.org/10.1080/17539153.2023.2266162>
- Aranguren-Juaristi, O., Apaolaza-Llorente, D., Arquero, B. E. y Vicent, N. (2020). Testimonios de víctimas en el módulo educativo Adian. Una mirada desde la didáctica de las ciencias sociales y la educación patrimonial. *Investigación en la Escuela*, 101, 15–24. <https://doi.org/10.12795/ie.2020.i101.02>
- Azqueta, A. y Merino-Arribas, A. (2023). Discourse Analysis of Policies to Prevent Violent Radicalization in Ten European Countries and their Impact on Educational Systems. *International and Multidisci-*

- plinary Journal of Social Sciences, 12(1), 93-119. <http://doi.org/10.17583/rimcis.10968>
- De-Alba-Fernández, N., Pérez-Rodríguez, N. y Navarro-Medina, E. (2024). El conflicto en el currículum de la LOMLOE. Un análisis desde el área de Ciencias Sociales en las etas de Educación Infantil, Primaria y Secundaria. En D. Ortega-Sánchez, J. Castellví y N. González-Monfort (Eds.), *Enseñar el conflicto. Perspectivas, significados y límites en la educación para una cultura democrática y la justicia social* (pp. 101-111). Dykinson.
- Escribano, C., Bellido, A., Paricio, O. y Castellví, J. (2024). Concepciones del alumnado de educación secundaria sobre el conflicto, la violencia y la paz: Una aproximación desde la Teoría Fundamentada. En D. Ortega-Sánchez, J. Castellví y N. González-Monfort (Eds.), *Enseñar el conflicto. Perspectivas, significados y límites en la educación para una cultura democrática y la justicia social* (pp. 81-100). Dykinson.
- Flensner, K. K., Larsson, G. y Säljö, R. (2019). Jihadists and Refugees at the Theatre: Global conflicts in classroom practices in Sweden. *Education Sciences*, 9(2), 80. <https://doi.org/10.3390/educsci9020080>
- Fontal, O. (2003). *La educación patrimonial. Teoría y práctica en el aula, el museo e internet*. Trea.
- Goldberg, T. y Savenije, G. M. (2018). Teaching controversial historical issues. En S. A. Metzger y L. McArthur Harris (Eds.), *The Wiley International Handbook of History Teaching and Learning* (pp. 503-526). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781119100812.ch19>
- Jerome, L. y Elwick, A. (2017). Identifying an educational response to the prevent policy: Student perspectives on learning about terrorism, extremism and radicalisation. *British Journal of Educational Studies*, 67(1), 97-114. <https://doi.org/10.1080/00071005.2017.1415295>
- Jerome, L. y Elwick, A. (2020). Teaching about terrorism, extremism and radicalisation: some implications for controversial issues pedagogy. *Oxford Review of Education*, 46(2), 222-237. <https://doi.org/10.1080/03054985.2019.1667318>
- Jiménez, M. D. y Felices de la Fuente, M. M. (2018). Cuestiones socialmente vivas en la formación inicial del profesorado: la infancia refugiada siria como problemática. *REIDICS*, 3, 87-102. <http://dx.doi.org/10.17398/2531-0968.03.87>
- Kuthe, A. (2011). *Teaching the War on Terror: Tackling Controversial*

- Issues in a New York City Public High School. *The Social Studies*, 102(4), 160-163. <https://doi.org/10.1080/00377996.2011.585291>
- Magaldi, A. (2022). La Transición democrática en los libros de texto: una reflexión desde los manuales de 2º de Bachillerato. *Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales* 43, 71–90. <https://doi.org/10.7203/dces.43.24391>
- McCully, A. (2012). History teaching, conflict and the legacy of the past. *Education, Citizenship and Social Justice*, 7(2), 145–159. <https://doi.org/10.1177/1746197912440854>
- Moreno, A. C. (2022). Terrorismo, guerra de ideas y videojuegos: teoría y práctica. *Araucaria*, 50, 381-405. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2022.i50.16>
- Mota, D. (2022). Las ‘memorias’ del terrorismo: Las víctimas de la violencia política y la educación secundaria en el País Vasco (2005-2021). *Historia y Memoria de la Educación*, 16, 563–605. <https://doi.org/10.5944/hme.16.2022.32194>
- Ortega-Sánchez, D. (2024). Discursos de odio, discursividad política y redes sociales. ¿Cómo construir contra-relatos digitales en la educación para una ciudadanía democrática?. En M. Pérez (Ed.) *Emoción y autoridad. Argumentos de la retórica política contemporánea* (pp. 43-56). Iberoamericana.
- Ortega-Sánchez, D. y Pagés, J. (2022). Enseñar temas controvertidos en Ciencias Sociales: actitudes y prácticas del profesorado de Educación Secundaria. En J. C. Bel, J. C. Colomer y N. de Alba (Eds.), *Repensar el currículum de Ciencias Sociales: prácticas educativas para una ciudadanía crítica* (pp. 1-10). Tirant Lo Blanch.
- Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria. (2022). *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/29/217/con>
- Rubin, B. C. y Cervinkova, H. (2019). Challenging silences: Democratic citizenship education and historical memory in Poland and Guatemala. *Anthropology & Education Quarterly*, 51(2), 178–194. <https://doi.org/10.1111/aeq.12329>
- Sáez de la Fuente I., Bermúdez Ángela y Prieto J. (2020). La historización de la memoria. Balance de la experiencia de una comunidad de aprendizaje con personas jóvenes en Euskadi. *Deusto*.
- Santisteban, A. (2019). La enseñanza de las Ciencias Sociales a partir de problemas sociales o temas controvertidos: estado de la cuestión

- y resultados de una investigación. *El Futuro del Pasado*, 10, 57-79. <https://doi.org/10.14516/fdp.2019.010.001.002>
- Santisteban, A., Barroso, M. J., Callarisa, J., García, C. R. y Gomes, A. (2024). La educación democrática en tiempos conflictivos. Una reflexión sobre el pluralismo y la controversia. En D. Ortega-Sánchez, J. Castellví y N. González-Monfort (Eds.), *Enseñar el conflicto. Perspectivas, significados y límites en la educación para una cultura democrática y la justicia social* (pp. 273-284). Dykinson.
- Sjøen, M. M. (2023). Taking the «terror» out of «terrorism»: The promise and potential of fear reducing education. *JSSE - Journal of Social Science Education*, 22(1). <https://doi.org/10.11576/jsse-5360>
- Toledo, M., Magendzo, A., Gutiérrez, V. e Iglesias, R. (2015). Enseñanza de 'temas controversiales' en la asignatura de historia y ciencias sociales desde la perspectiva de los profesores. *Estudios pedagógicos*, 41(1), 275-292. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052015000100016>
- UNESCO (2016). A teacher's guide on the prevention of violent extremism. <https://doi.org/10.54675/XRJK7971>
- UNESCO (2017a). Preventing violent extremism through education. A guide for policy-makers. <https://doi.org/10.54675/BAUW5133>
- UNESCO (2017b). Youth led guide on prevention of violent extremism through education. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260547>
- Vicent, N., Castrillo, J., Ibañez-Etxeberria, A. y Albas, L. (2020). Conflictos armados y su tratamiento en educación. análisis de la producción científica de los últimos 25 años en la web of science. *Panta Rei.*, 14(2), 55-91. <https://doi.org/10.6018/pantarei.445721>
- West, L. y Champion, K. (2021). Teaching terrorism and practitioners: context, capabilities, and connectivity in counter-terrorism knowledge and networks. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 16(1), 75-91. <https://doi.org/10.1080/18335330.2021.1889018>

# Índice

Presentación . . . . .	9
1. Contexto del terrorismo en España: de la transición a nuestros días . . . . .	13
Introducción: el terrorismo como forma de violencia política . . . . .	13
El terrorismo y la sociedad española . . . . .	15
Evolución del terrorismo en España . . . . .	18
El terrorismo durante la transición, los gobiernos de González y de Aznar. . . . .	18
El 11M: un antes y un después del terrorismo en España. . . . .	22
Respuestas políticas y policiales al terrorismo. . . . .	23
Los esfuerzos políticos . . . . .	23
Los esfuerzos policiales . . . . .	26
Conclusiones. . . . .	28
Bibliografía . . . . .	29
2. El terrorismo de ETA . . . . .	33
Caracterización ideológica y evolución organizativa . . . . .	33
La actividad terrorista . . . . .	36
Las víctimas del terrorismo . . . . .	39
La sociedad vasca ante el terrorismo. . . . .	41
La <i>izquierda abertzale</i> toma el relevo . . . . .	48
Conclusiones. . . . .	55
Bibliografía . . . . .	56

3. El terrorismo yihadista: El papel del salafismo en los atentados de Madrid y Barcelona . . . . .	61
Pilares y dogmas esenciales del islam . . . . .	62
Los precursores del yihadismo . . . . .	65
Los impulsores ideológicos de la islamización política . . . . .	67
El islamismo radical violento . . . . .	69
Una visión antidemocrática y nihilista . . . . .	71
No todos los musulmanes salafistas son violentos. . . . .	74
Formas de actuación del yihadismo violento . . . . .	75
El porqué de esos comportamientos. . . . .	83
Actuar contra el yihadismo violento e integrar a la población . . . . .	84
Bibliografía . . . . .	86
4. Cómo cambió el 11 de septiembre a Estados Unidos. . . . .	89
Introducción . . . . .	89
El 11 de septiembre en la política exterior de la administración George W. Bush . . . . .	91
El 11 de Septiembre lo cambió todo. . . . .	92
La incidencia del 11 de septiembre en la política exterior de la presidencia Barack Obama . . . . .	97
El rol de la lucha anti yihadista en las presidencias de Donald Trump y Joseph Biden . . . . .	102
5. El terrorismo yihadista y la política exterior europea hacia el mundo árabe-musulmán . . . . .	105
La política de cooperación de los años noventa . . . . .	106
La primacía de la seguridad tras el 11-S . . . . .	111
La Primavera Árabe y la «estabilidad dinámica» . . . . .	117
El Estado Islámico y la «Fortaleza Europa» . . . . .	122
¿Hacia dónde va la política exterior europea en la región? . . . . .	127
Bibliografía . . . . .	128
6. Las víctimas del terrorismo: los héroes de la democracia. . . . .	135
Introducción: la importancia de apoyar a las víctimas del terrorismo . . . . .	135
La batalla contra el terrorismo: una mirada al derecho internacional. . . . .	137
¿Qué es la Estrategia Global Contra el Terrorismo? . . . . .	138
El papel de la Unión Europea en el apoyo a las víctimas del terrorismo. . . . .	140

Respuestas nacionales y regionales al terrorismo: una perspectiva jurídica . . . . .	142
Leyes españolas sobre terrorismo: reconocer y apoyar a las víctimas . . . . .	142
¿Qué servicios y apoyos hay a disposición de las víctimas en España? . . . . .	144
El impacto del terrorismo en Castilla y León: Implicaciones jurídicas y sociales. . . . .	145
Conclusión . . . . .	146
Referencias bibliográficas . . . . .	147
7. La importancia de la seguridad en los medios de comunicación: un acercamiento teórico desde la Escuela de Copenhague . . . . .	149
Introducción . . . . .	149
El proceso de securitización mediática. La Escuela de Copenhague . . . . .	151
Securitizar vs Desecuritizar . . . . .	156
Enmarcar la seguridad dentro de la comunicación política . . . . .	158
La seguridad y el terrorismo en los medios de comunicación. . . . .	161
Referencias bibliográficas . . . . .	165
8. Enseñar el terrorismo. . . . .	171
Introducción . . . . .	171
¿Cómo enseñar el terrorismo? . . . . .	173
Enseñar el terrorismo en el contexto español . . . . .	177
Orientaciones finales para la enseñanza del terrorismo . . . . .	179
Referencias . . . . .	181

## El terrorismo y su dimensión educativa en el siglo XXI

Nuevos tiempos para viejos fantasmas

Esta obra ofrece un exhaustivo recorrido del fenómeno terrorista en España, desde su génesis durante la etapa franquista hasta la transición democrática y la evolución de sus principales grupos. Se analizan, entre otros, ETA, Terra Lliure, GRAPO, el Batallón Vasco Español, los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) y la irrupción del terrorismo yihadista a partir de 2001. El texto profundiza en las bases ideológicas, en los factores sociales y económicos que sustentan cada organización, y en las tácticas empleadas, su impacto violento, y la respuesta desplegada por las instituciones y la sociedad civil.

Este volumen monográfico examina, asimismo, la relevancia de la memoria colectiva y la contribución de las asociaciones de víctimas —como la Asociación Víctimas del Terrorismo (AVT), el Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE) o la Asociación 11M Afectados del Terrorismo— en la lucha por la justicia, el reconocimiento y la reparación. Estas entidades han resultado fundamentales en la definición de una conciencia social, que rechaza la violencia como método político y exige el sostenimiento de los principios democráticos. El estudio destaca, además, la trascendencia de la Ley 32/1999 y la Ley 29/2011 como hitos legislativos para la protección y dignificación de las víctimas.

Finalmente, la obra enfatiza la relevancia educativa y la necesidad formativa de la memoria democrática como estrategia preventiva frente a la radicalización y promotora de la cultura democrática. Como evidencian los estudios más recientes, su inclusión curricular impulsa la sensibilización ante las vulneraciones de los derechos humanos y el reconocimiento social de la legitimidad institucional frente a la violencia.

---

La publicación de esta obra ha sido financiada por:

NOS  
IMPULSA

