

## La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España

*Luis Cuesta Civís \**

**Tema:** En este ARI se expone la forma de combatir el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España.

**Resumen:** El contexto geoestratégico actual ha hecho necesario adaptar el concepto tradicional de “defensa” a uno más amplio de “seguridad y defensa”, en el que la lucha contra el terrorismo se concibe desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la nueva Directiva de Defensa Nacional y el proyecto de Directiva de Política de Defensa reconocen la existencia de la amenaza terrorista, de ahí la necesidad de que las Fuerzas Armadas colaboren en apoyo de otras instituciones del Estado en la lucha contra terrorista. La actuación del Ministerio de Defensa en este campo se extiende también a los ámbitos de la prevención e inteligencia y cobra un significado especial en el escenario internacional, con la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la misión de ISAF en Afganistán.

### **Análisis:**

#### *El contexto geoestratégico*

El contexto geoestratégico actual se caracteriza fundamentalmente por su dinamismo, diversidad, y la interdependencia entre los acontecimientos que en él se producen. Los riesgos y amenazas evolucionan sin solución de continuidad y muchas veces sin dar tiempo a la adaptación. Si durante la mayor parte del siglo XX la amenaza a la seguridad y estabilidad mundial venía de la mano del enfrentamiento entre bloques antagónicos, a finales del siglo XX y principios del XXI la llamada asimetría es la que ha definido el carácter de los conflictos.

Pero es más, hoy en día la amenaza a la forma de vida de las sociedades democráticas es “híbrida”, esto es, una combinación de conflictos convencionales, retos irregulares, terrorismo<sup>1</sup> y criminalidad.

Todo indica que, a medio plazo, la población mundial continuará creciendo, concentrándose en áreas urbanas, siendo este crecimiento más preocupante en África y

---

\* *Secretario general de Política de Defensa*

<sup>1</sup> La definición y tipología de terrorismo es objeto de numerosas interpretaciones. La ONU no ha sido capaz de alcanzar una definición de consenso, pese a las innumerables resoluciones de condena de las acciones terroristas. Una definición bastante amplia de terrorismo es la que da el Instituto Estratégico de Londres, definiéndolo como “el uso de la violencia dirigido hacia personas que no participan directamente de un conflicto, por parte de grupos que operan clandestinamente, que declaran tener objetivos políticos o religiosos, y consideran que crear un clima de terror les ayudará a conseguirlo. El terrorismo así entendido es una actividad ajena a los gobiernos, pero en algunos casos hay movimientos terroristas que pueden recibir de ellos cierto apoyo clandestino” (*Defining Terrorism. Focussing on the Targets*).

Asia. La población de las sociedades más desarrolladas será cada vez más vieja, con unos índices de natalidad cada vez menores y un porcentaje de mano de obra inmigrante cada vez mayor.

Por su parte, las sociedades en vías de desarrollo experimentarán el crecimiento continuado de su población, especialmente en zonas urbanas, lo que pondrá en riesgo la calidad de su vida cotidiana. Además, el índice de desempleo en estos países será cada vez mayor, lo que obligará a sus nacionales a emprender una migración a la desesperada.

La globalización continuará siendo el factor determinante de la interacción entre sociedades. Pese a los avances económicos experimentados por las sociedades menos favorecidas, las grandes desigualdades en el reparto y la explotación de los recursos naturales mundiales, continuarán siendo la justificación para la actuación de las organizaciones terroristas y criminales. Cada vez más, la globalización producirá ganadores y perdedores, tanto entre las naciones y regiones como dentro de estas.

Si a lo anterior se une la competición por los recursos naturales, en especial las fuentes de energía y el agua, y el cambio climático, cuyos efectos pueden alcanzar proporciones catastróficas, está claro que nos encontramos ante un escenario geopolítico de configuración poliforme y multidimensional en el que la solución de los conflictos pasa por la aproximación global y la acción integrada de las herramientas diplomáticas, militares, económicas, de cooperación, etc., que tanto los Estados como las organizaciones internacionales tienen a su disposición.

En relación con el futuro contexto geoestratégico, es interesante la valoración que de él se hace en el informe “Global Trends 2025: A Transformed World (GT 2025)”,<sup>2</sup> en sintonía con el informe “The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025 (NGP 2025)”,<sup>3</sup> según el cual nos esperan cambios sin precedentes, alterando los poderes de los actores estatales y no-estatales. El sistema internacional será más heterogéneo, fragmentado y potencialmente más proclive al conflicto que hoy en día. Respecto al terrorismo, el informe hace una doble valoración: por un lado, se considera que el terrorismo fundamentalista islamista de al-Qaeda perderá apoyo, debido a los objetivos poco realistas que se propone alcanzar y a los métodos que utiliza para su consecución, incluyendo el asesinato de civiles musulmanes; por otro lado, el terrorismo islamista radical probablemente le gane terreno a al-Qaeda y adquiera capacidades muy peligrosas para infligir daños en sus objetivos, incluyendo el uso de armamento biológico y químico.

#### *El terrorismo en el marco de la Seguridad y Defensa en España*

Todo ello lleva a la necesidad de adaptar el concepto tradicional de “defensa” a uno más amplio de “seguridad y defensa”, en el que se impone una aproximación más extensa a la hora de proteger, o en su caso defender, nuestra forma de vida, valores e intereses, y en el que la seguridad del individuo no es menos importante que la del Estado. Si bien es fácil que este concepto caiga en la vaguedad, no es menos cierto que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades individuales en el marco de un desarrollo humano sostenible en el que las personas sean libres frente al “temor” y a la “necesidad”.

<sup>2</sup> Publicado en noviembre de 2008 por el *US National Intelligence Council*.

<sup>3</sup> Publicado en 2006 por el *European Union Institute for Security Studies*.

Esto quiere decir que la mejor forma de garantizar la seguridad mundial es mediante la aplicación de una serie de medidas interdependientes que contribuyan a asegurar la estabilidad y la prosperidad en las zonas en conflicto. Muchas zonas del mundo plantean desafíos globales (desigualdades económicas, presión demográfica y migratoria, criminalidad organizada, etc.) que normalmente requieren soluciones regionales. De ahí la necesidad de integrar dichas soluciones regionales en el marco de la seguridad global.

En este contexto geoestratégico, la lucha contra el terrorismo transnacional la concebimos desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional:

- Apoyamos y promovemos todas aquellas resoluciones del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas que, en defensa de la paz y seguridad internacionales, se hagan contra el terrorismo.
- Apoyamos decididamente la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo<sup>4</sup> en sus parámetros de prevención, protección, persecución y respuesta. En este caso el papel principal de las Fuerzas Armadas es de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).
- En el ámbito de la OTAN participamos en la Operación *Active Endeavour*, que fue lanzada en octubre de 2001 a raíz de los atentados del 11-S en EEUU, con el objetivo de demostrar la resolución y la presencia de la Alianza en la lucha contra el terrorismo, invocando el Artículo 5. En la actualidad, por parte española participan en la Operación el Cazaminas Sella, en el marco del SNMCMG-2, y un avión P-3 Orión.
- Merece una mención especial la participación española en la Operación OTAN de ISAF en Afganistán, que posteriormente se tratará con más profundidad. Evidentemente, no es una operación contraterrorista *per se*; sin embargo, bajo los parámetros de gobernabilidad, seguridad y reconstrucción, se puede considerar como muestra de operación cívico-militar que trabaja para eliminar el margen de maniobra de la lacra terrorista en ese país asiático, contribuyendo de forma más decisiva a la seguridad global.

#### *El terrorismo en la LODN, la DDN y la DPD*

En la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 (LODN) se reconoce la necesidad de que España se adapte a los cambios profundos que ha experimentado el mundo, para asegurar su propia seguridad y defensa y contribuir a la paz y a mejorar el orden internacional. De entre los riesgos y amenazas a nuestra seguridad, la Ley reconoce la aparición del terrorismo transnacional con capacidad de infligir daño de forma indiscriminada.

Esta nueva situación hizo que se incluyesen en la LODN misiones para las Fuerzas Armadas que no estaban recogidas expresamente en la normativa anterior.<sup>5</sup> En concreto, se contempla como un tipo de operación el apoyo a las FCSE en la lucha contra el terrorismo,<sup>6</sup> así como la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Adoptada por el Consejo de la UE en noviembre de 2005 tras los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005).

<sup>5</sup> Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de 1980, modificada parcialmente en 1984.

<sup>6</sup> Ley Orgánica de la Defensa Nacional, artículo 16.c).

<sup>7</sup> *Ibid.*, artículo 16.d).

En línea con la LODN, la nueva Directiva de Defensa Nacional<sup>8</sup> (DDN), que establece las líneas generales de la Política de Defensa de España y las directrices para su desarrollo, reconoce la complejidad, incertidumbre y potencial peligrosidad del escenario estratégico actual, en el que el terrorismo, junto al crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva, constituyen el conjunto de amenazas transnacionales más importante para nuestra sociedad. Se reconoce que la hipotética combinación de los anteriores podría tener consecuencias devastadoras.

En la DDN se reconoce que la opción terrorista, es decir, la capacidad y la voluntad de producir daño con acciones terroristas, está al alcance de muchos actores, como así se pudo comprobar en los atentados del 11-S de 2001 en EEUU, del 11-M de 2004 en España y del 7-J de 2005 en el Reino Unido. Esta situación obliga a dar un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas en forma de acción única del Estado en materia de Seguridad y Defensa.

En lo que se refiere específicamente al tema terrorista, la DDN da la directriz específica<sup>9</sup> de intensificar la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de otras instituciones del Estado en la lucha contra los nuevos riesgos y amenazas. Asimismo, se dicta<sup>10</sup> el impulso y reforzamiento de las capacidades de los órganos nacionales de inteligencia, coordinando sus actividades, con el fin de proporcionar una respuesta integral ante las amenazas globales.

Por su parte, el proyecto de Directiva de Política de Defensa (DPD), que desarrolla las directrices de la DDN para el Planeamiento de la Defensa en el ciclo 2009-2012, establece la necesidad de potenciar la cooperación de las Fuerzas Armadas con las Autoridades civiles y, en especial, con las FCSE, abordando la regulación normativa necesaria para ello.

En el ámbito nacional, la colaboración de las Fuerzas Armadas con las FCSE en la lucha contraterrorista se basa en el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, elaborado por el Ministerio del Interior, en el que la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las FCSE se hace, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Vigilancia y protección de grandes infraestructuras de transportes terrestres, aéreos y marítimos.
- Protección de objetivos estratégicos.
- Reconocimientos aéreos de objetivos estratégicos no urbanos.
- Control del espacio aéreo.

En definitiva, para las Fuerzas Armadas la lucha contra el terrorismo en territorio nacional consiste fundamentalmente en la prevención de la amenaza terrorista mediante la colaboración en materia de inteligencia y la prestación de apoyo a las FCSE, al ser estos los encargados de dicha lucha. En este sentido, conviene recordar que no han sido pocas las veces en las que unidades militares han colaborado con las FCSE en la protección de puntos sensibles con motivo de la existencia de amenaza terrorista ante la celebración de acontecimientos de relevancia. Para el caso del terrorismo internacional, más allá de nuestras fronteras, España opta por un decidido multilateralismo.

<sup>8</sup> Presentada por la ministra de Defensa el 25 de noviembre de 2008 ante la Comisión de Defensa del Congreso, y el 15 de diciembre en la reunión del Consejo de Defensa Nacional presidido por S.M. el Rey. La Directiva fue firmada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2008.

<sup>9</sup> Directiva de Defensa Nacional, directriz f.

<sup>10</sup> *Ibid.*, directriz h.

### *Prevención e Inteligencia*

En el ámbito de la inteligencia, el Ministerio de Defensa hace un gran esfuerzo en la prevención de la amenaza terrorista, tanto de la interior como aquella que atenta contra la paz y la seguridad internacional, y por tanto también contra la paz y la seguridad de España. Para ello se cuenta, por un lado, con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), principal órgano de obtención, elaboración y difusión restringida de inteligencia, adscrito orgánicamente al Ministerio de Defensa, y con dependencia directa de la ministra;<sup>11</sup> y, por otro, con el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), órgano responsable de facilitar la inteligencia militar precisa para alertar sobre situaciones de interés militar con riesgo potencial de crisis, procedentes del exterior, y prestar el apoyo necesario a las operaciones.<sup>12</sup>

Para colaborar en la acción única del Estado en la lucha contra el terrorismo, el Ministerio de Defensa ha realizado un gran esfuerzo para dotarse de una importante red de medios humanos y tecnológicos, que actúan en el exterior en aquellas zonas sensibles desde las que normalmente opera el terrorismo y que, integrados adecuadamente, proporcionan esa inteligencia que es imprescindible para ayudar en su prevención.

En este terreno de la inteligencia, quizá lo más importante sea buscar la máxima información sobre los grupos terroristas y, en particular, sobre la variedad y la fragmentación de la “nebulosa al-Qaeda” y el terrorismo yihadista, estableciendo las relaciones adecuadas entre causas, efectos y consecuencias.

### *Lucha contra el terrorismo en el ámbito internacional*

Asimismo, en el ámbito del Ministerio de Defensa se actúa en el marco de las operaciones internacionales de seguridad y estabilización, al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, allí donde se generan amenazas a la paz y seguridad internacional, que son también amenazas a la seguridad nacional de España.

Como se ha apuntado anteriormente, nuestra principal preocupación y la de nuestros Aliados son la amenaza terrorista de al-Qaeda y la de los yihadistas.

La nebulosa de al-Qaeda tiene tres esferas de actuación: (1) la de los jefes de la organización y aquellos directamente controlados por estos; (2) la de los grupos y redes que tienen algún contacto con los líderes, pero retienen cierta autonomía de actuación; y (3) la de los grupos, células o individuos que se inspiran o están influenciados por la organización y que no tienen contacto directo con los líderes.

La estrategia de al-Qaeda ha demostrado ser la de instalarse en el tiempo como factor de inseguridad creciente y constante, para ir debilitando a sus “enemigos”, pero no necesariamente institucionalizarse. Desde el 11-S, al-Qaeda no ha conseguido derrocar a ningún gobierno, en ningún país del mundo, y no ha conquistado ningún Estado. No está claro que su estrategia sea la toma del poder de un régimen político de un determinado país, con la posibilidad de ponerse en evidencia como pasó en Afganistán con el régimen talibán.

---

<sup>11</sup> Real Decreto 1126/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, artículo 1.4.

<sup>12</sup> *Ibid.*, artículo 2.3.



Por su parte, el terrorismo yihadista, que no se refiere a una única organización terrorista sino a un marco ideológico común en el que se mueven una serie de organizaciones terroristas, nos afecta por su capacidad de reclutamiento y la geografía de sus actos terroristas:

- El reclutamiento yihadista se ha ido desplazando hasta instalarse también en países no musulmanes, pero con importantes bolsas de población de origen sociológicamente musulmán. Se trata de un elemento potencialmente peligroso.
- La geopolítica de los actos terroristas a escala global muestra que se han cometido más actos terroristas en países musulmanes<sup>13</sup> que en Europa o EEUU, habiendo muerto muchos musulmanes en actos yihadistas; además, hay amplias zonas del planeta donde el fenómeno es inexistente o se reduce a casos muy concretos.<sup>14</sup>

Se ha indicado previamente que la promoción y el apoyo a la paz y seguridad mundial contribuye decisivamente a la búsqueda y consolidación de la paz y seguridad de nuestro país. Y ello ante cualquier amenaza, incluida el terrorismo. Por ello, y como ejemplo de nuestra actuación en el exterior, parece conveniente abordar el tema de la experiencia española en Afganistán.

En línea con lo expuesto hasta ahora, la resolución de un conflicto como el de Afganistán, en el que conviven el terrorismo fundamentalista islamista de al-Qaeda, el islamista radical de los talibán y el asociado al narcotráfico, requiere una respuesta multilateral, integrada y sostenida. Respuesta que debe basarse en una estrategia para el éxito con un importante compromiso militar para garantizar la seguridad y una atención especial a la dimensión civil de reconstrucción, gobernabilidad y desarrollo, con la finalidad última de mejorar las condiciones de vida de los afganos y así reducir al mínimo el caldo de cultivo del terrorismo.

Desde el año 2001, España mantiene un compromiso firme con el pueblo afgano para lograr un país seguro, estable, democrático, próspero, en paz, con una buena relación vecindad y sin terrorismo.

En esa contribución a la lucha contra el terrorismo mediante nuestra participación en ISAF, cabe destacar nuestra labor en el Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Qala e Naw (QeN), como mejor muestra de la respuesta integrada de España en Afganistán. No debemos olvidar que el mandato de ISAF es el de la Estabilización y el Desarrollo. En este marco conceptual, las actuaciones del PRT de QeN se realizan en los campos interdependientes de la Gobernabilidad, el Desarrollo y la Seguridad en los que, desde el primer momento, se han integrado las acciones de los elementos civiles y militares puestos a disposición de la Misión.

De este modo, el esfuerzo en acciones de reconstrucción y desarrollo que viene realizando AECID es posible gracias a la seguridad que le proporciona el componente militar del PRT, que a su vez utiliza los *Quick Impact Projects* para ganarse los "corazones y las mentes" de las gentes mediante la mejora inmediata de su calidad de vida y haciéndoles poco atractiva la aventura terrorista. En esta simbiosis radica el éxito de nuestro PRT.

---

<sup>13</sup> Desde Mauritania hasta Filipinas casi todos los países musulmanes han padecido el fenómeno terrorista yihadista.

<sup>14</sup> Amplias zonas de Eurasia, Asia Central, Iberoamérica y África Subsahariana –con la excepción de Kenia–.

---

En línea con los principios de la Gobernabilidad, el Desarrollo y la Seguridad, España considera fundamental reforzar la capacidad de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup> y de seguridad afganas de hacerse cargo de la seguridad, insistir a las autoridades de Kabul para que mejoren la Gobernabilidad del país, erradicando la corrupción y la inoperancia, y proseguir con las labores de cooperación para llevar la reconstrucción y el desarrollo a todo el país.

**Conclusiones:** En el contexto geoestratégico actual, el terrorismo sigue siendo una de las principales amenazas a la forma de vida de las sociedades democráticas. Será mediante la adopción de una serie de medidas interdependientes, en el marco del concepto amplio de la seguridad y defensa, como mejor se contribuirá a asegurar la estabilidad y la prosperidad de las zonas de conflicto, cuna de la actividad terrorista. Por ello, la respuesta a la amenaza terrorista transnacional se debe concebir desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional.

La forma que tienen las Fuerzas Armadas de colaborar en la lucha contra el terrorismo endógeno es mediante el apoyo a las FCSE y en el ámbito de la inteligencia. Contra el terrorismo exógeno actuamos en terreno de la inteligencia y en el marco de las operaciones internacionales de seguridad y estabilización, al amparo de la Carta de las Naciones Unidas.

En el caso particular de Afganistán, el éxito requiere de una estrategia coordinada y una visión unificadora del esfuerzo internacional, de forma que el terrorismo no encuentre en ese país asiático el apoyo desesperado e incondicional de sus gentes.

*Luis Cuesta Civís*  
*Secretario general de Política de Defensa*

---

<sup>15</sup> Actualmente, el ANA participa en casi el 80% de las operaciones contra la insurgencia de ISAF, y siete de sus batallones operan de forma completamente autónoma sin ayuda internacional.