

Estrategias contra el terrorismo y resiliencia de las sociedades abiertas: ¿en qué es un ejemplo Canadá?

*Fernando Reinares **

Tema: Informar adecuadamente a los ciudadanos sobre la amenaza es fundamental, según el gobierno canadiense, para construir resiliencia social ante fenómenos como el terrorismo yihadista.

Resumen: En la estrategia contra el terrorismo hecha pública por el gobierno de Canadá es central, como principio y como tema, construir una sociedad dotada de resiliencia ante dicho fenómeno. Incluso en la eventualidad de que se manifieste de un modo especialmente letal y hasta catastrófico dentro del propio territorio canadiense, como no cabe descartar cuando se trata del actual terrorismo internacional, cuya amenaza es considerada por las autoridades canadienses como la principal para los ciudadanos e intereses de su país. Para ello se presentan las iniciativas y los programas incluidos en cuatro elementos que conforman dicha estrategia: prevenir, detectar, negar y responder. Al mismo tiempo, el documento de las autoridades canadienses detalla las agencias implicadas y el marco legal aplicable, a partir de lo cual enuncia cooperaciones y partenariados tanto nacionales como internacionales. Buena parte de los contenidos de dicha estrategia presentan similitudes con el caso español, pero la mera existencia de un documento así, que informe a los ciudadanos y proporcione conocimientos sustantivos a la sociedad civil, marca una evidente diferencia.

Análisis: Hace unos meses, a finales de 2011, el gobierno de Canadá anunciaba la publicación de su estrategia contra el terrorismo. Se trata del primer documento oficial de tales características que proporcionan las autoridades de esa nación. Está prologado por su *Minister of Public Safety*, equivalente a lo que en nuestro país llamamos ministro del Interior pero que en Canadá incorpora responsabilidades definidas como de seguridad nacional, lo que en sí mismo denota cuál es la institución líder en el tratamiento gubernamental del terrorismo en dicho sistema político.¹ En sus páginas se articula, mediante un enfoque multifacético e integrado que aborda el fenómeno terrorista en sus variadas dimensiones, el elenco de medidas que conciernen a instituciones y agencias en los distintos niveles de gobierno existentes en el país norteamericano, así como las implicaciones que todo ello tiene para las relaciones exteriores del mismo. El título de dicha estrategia revela el énfasis que le es propio: *Building Resilience Against Terrorism*, es decir, construyendo resiliencia contra el terrorismo. El término de resiliencia alude aquí a la capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas. Una idea que, aplicada a los desafíos y consecuencias del terrorismo, adquiere una

* Firma.

¹ El documento de la estrategia canadiense contra el terrorismo se encuentra disponible en www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/2012-cts-eng.aspx.

centralidad especial tanto entre los principios que inspiran la estrategia canadiense contra dicho fenómeno como entre los elementos de su aplicación práctica. Antes de todo eso, la estrategia parte del reconocimiento de que, al igual que el resto de los países, “Canadá no es inmune al terrorismo”, que este fenómeno “es una amenaza grave y persistente para la seguridad de Canadá y sus ciudadanos” y que, como asimismo se advierte en la introducción del texto, “nunca será posible detener todos los atentados terroristas”.

¿Qué amenaza terrorista para Canadá y los canadienses?

El propósito declarado de la estrategia canadiense contra el terrorismo es, como resulta obvio, el de contrarrestar las distintas expresiones del fenómeno a fin de proteger a Canadá, a los canadienses y a los intereses canadienses en general, dentro y fuera de las fronteras del país. Pero, ¿de qué expresiones de terrorismo se trata? ¿A qué amenaza terrorista hace referencia expresa esa estrategia? Canadá no carece de experiencia contemporánea en relación con esta forma de violencia, ni tampoco los ciudadanos canadienses han quedado al margen de atentados altamente letales cometidos en las últimas décadas, en el contexto temporal de lo que se conoce como la tercera oleada del terrorismo insurgente moderno, previa a la iniciada en la década de los 90. Recuérdense, por ejemplo, la crisis suscitada como consecuencia de los actos de terrorismo llevados a cabo por el *Front de Libération de Quebec* (FLQ) en 1970 o la explosión con que extremistas de credo sij destruyeron en 1985 una aeronave comercial de Air India cuando se encontraba en ruta intercontinental tras haber despegado del aeropuerto de Toronto y que costó la vida a 329 personas, 280 de ellas de nacionalidad canadiense. Ese episodio, el del vuelo 182, fue el peor incidente terrorista en la historia de Canadá.

Ahora bien, Canadá y los canadienses afrontan en la actualidad una amenaza más diversificada y compleja, que la estrategia elaborada por las autoridades norteamericanas circunscribe a tres principales componentes. En primer lugar, se trata de una amenaza que, para Canadá y los canadienses, procede de al-Qaeda y de otras entidades relacionadas con la misma en el contexto de la urdimbre del terrorismo global. La estrategia canadiense contra el terrorismo menciona explícitamente a una extensión territorial de aquella estructura terrorista, concretamente a al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), que desde su base yemení estuvo detrás del fallido atentado de diciembre de 2009 contra una aeronave de Northwestern Airlines dentro del espacio aéreo canadiense. Además, es cierto que los ciudadanos e intereses canadienses han sido especialmente señalados por ideólogos y doctrinarios yihadistas relacionados con AQPA. Por otra parte, se alude a una organización asociada con al-Qaeda, en concreto As Shabab, activa en Somalia pero con el alcance transnacional suficiente como para haber conseguido reclutar entre sus miembros a ciudadanos canadienses o individuos que habitualmente residen en territorio canadiense.

Ocurre así que la amenaza de yihadismo, una amenaza que la estrategia del gobierno de Canadá prefiere definir como relacionada con el “extremismo islamista suní”, no sólo procede del exterior sino que surge del mismo interior del país, donde la radicalización violenta de individuos residentes en el mismo o también con nacionalidad canadiense se ha manifestado en diferentes actividades terroristas. Entre estas se incluyen importantes planes para la comisión de atentados dentro del propio territorio norteamericano, como unos especialmente graves, desbaratados en 2006, contra instituciones canadienses de gran relevancia social y política. Igualmente se ha manifestado en el traslado a países de Asia meridional, Oriente Medio o el Este de África, para recibir entrenamiento o desarrollar actividades de violencia, de extremistas procedentes de Canadá que

eventualmente podrían retornar a sus lugares de origen en el país norteamericano e intentar cometer atentados dentro del mismo. En segundo término, el documento de las autoridades canadienses alude a otras amenazas terroristas internacionales como la relacionada con Hezbolá y, en tercer lugar, al terrorismo de ámbito nacional relacionado con fines de muy variada índole. Sin olvidar un apunte sobre la naturaleza cambiante y evolutiva de la amenaza terrorista.

Resiliencia como principio estratégico contra el terrorismo

La estrategia canadiense contra el terrorismo destaca por enmarcar la relación entre las autoridades y los ciudadanos respecto a la información que éstos últimos han de recibir de aquellas primeras sobre la amenaza terrorista, así como por insistir en su propia implicación cívica y, muy especialmente, en el concepto de resiliencia de la sociedad, tanto ante la reproducción del terrorismo en general como ante las consecuencias en el caso de que aconteciesen sus más graves expresiones, especialmente en la forma de atentados catastróficos. En la propia introducción del documento puede leerse lo siguiente: “los ciudadanos deben estar informados sobre la amenaza de una manera clara y honrada para favorecer un entendimiento más profundo de por qué determinadas actuaciones son necesarias en respuesta a dicha amenaza”. Pero esta afirmación va acompañada de otra acerca de la responsabilidad que los ciudadanos tienen al respecto: “una responsabilidad de trabajar con el gobierno y el personal de seguridad, y una responsabilidad de construir comunidades locales fuertes y que den apoyo”. Según la estrategia canadiense contra el terrorismo, sólo si se comparten esas tareas es posible lograr una verdadera resiliencia de la sociedad frente a los desafíos y los efectos de dicho fenómeno.

En línea con ello, el gobierno de Canadá hace de la resiliencia no sólo el primero y más importante de los principios que inspiran su estrategia contra el terrorismo sino también el tema subyacente o circundante al conjunto de los elementos en que se subdivide la misma. No es, por supuesto, el único de los principios en que se basa dicho documento, pues en el mismo se alude asimismo al tratamiento del terrorismo como crimen, la adecuación de la acción contra el terrorismo al Estado de Derecho –incluyendo tanto la proclamación del respeto a los derechos humanos como la afirmación de que “la seguridad es también un derecho humano”–, el convencimiento de que contrarrestar con eficacia la amenaza terrorista requiere de amplia cooperación y obligados partenariados, la idea de que al terrorismo se debe responder de un modo mesurado y proporcionado y, finalmente, la importancia de adoptar un enfoque flexible que permita anticipar, en la medida en que ello sea factible, la evolución futura del fenómeno terrorista. Ahora bien, la resiliencia de la sociedad adquiere una centralidad muy especial e innovadora como principio rector de la estrategia canadiense, tal y como queda de manifiesto en su mismo título.

En este sentido, se entiende que construir resiliencia implica, por una parte, “fomentar una sociedad en la que los individuos y las comunidades son capaces de resistir las ideología del extremismo violento y desafiar a quienes las hacen suyas” y, por otra, supone hacerla capaz de “mitigar los impactos de un ataque terrorista, garantizar un retorno rápido a la vida cotidiana”. Pues bien, la resiliencia como principio y como tema de dicho documento canadiense contra el terrorismo encuentra una especial aplicación en dos de los cuatro elementos en que se subdivide a efectos prácticos la estrategia. Estos elementos son: (1) prevenir (*prevent*); (2) detectar (*detect*); (3) negar (*deny*); y (4) responder (*respond*). Detectar se centra en la identificación de terroristas y la detección de organizaciones terroristas mediante labores de investigación e inteligencia, incluyendo

colaboración entre agencias y cooperación internacional. Negar equivale a que las fuerzas de seguridad intervengan desbaratando los planes de los terroristas, persiguiendo tanto a estos como a quienes facilitan o apoyan sus actividades criminales. Pero es en los elementos Prevención y Respuesta es donde mejor se inscriben los programas y las actuaciones pensadas en términos de resiliencia social ante el terrorismo.

Prevención, respuesta y resiliencia social ante el terrorismo

Para las autoridades de Canadá, el propósito fundamental de la Prevención es evitar que los individuos se radicalicen y participen en actividades relacionadas con el terrorismo. Este elemento de su estrategia contra semejante forma de criminalidad se centra en las motivaciones de quienes se implican o pueden llegar a implicarse, dentro o fuera del propio país, en acciones terroristas. Para reducir la probabilidad de que haya personas que sucumban a la propaganda ideológica del extremismo violento y contrarrestar los efectos de la narrativa producida por los propios terroristas, se invita, por una parte, al mejor conocimiento de esos factores que intervienen en el proceso que conduce a la adopción de actitudes y creencias que justifican el uso de la violencia; por otra, el documento canadiense apela al papel de los individuos y de las comunidades, sobre todo en el ámbito local, donde los partenariados cívicos relacionados con las iniciativas de prevención de la radicalización violenta son más necesarios. La estrategia enuncia, por ejemplo, la *Cross-Cultural Roundtable on Security* y la *National Security Community Outreach* auspiciada por la *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP). Estas iniciativas son importantes para elaborar y difundir narrativas, alternativas a la propaganda terrorista, que “enfaticen la naturaleza abierta, diversa e inclusiva de la sociedad canadiense” y busquen “promover para todos un mayor sentido de la identidad canadiense y de pertenencia”.

Obsérvese, en ese sentido, que el documento del gobierno canadiense contra el terrorismo no habla de multiculturalidad ni de multiculturalismo, aunque sí introduce la cuestión de la identidad, resolviéndola mediante una oferta de identidad nacional inclusiva. Es muy interesante que tanto la prevención de la radicalización violenta que puede llevar a determinados individuos a implicarse en actividades de terrorismo como la elaboración de una narrativa alternativa a la propaganda terrorista son enmarcadas en lo que la estrategia define como una “cultura de la apertura” entre los ciudadanos y el gobierno. Una cultura que, de acuerdo con ese documento, requiere del propio gobierno algo en lo que el texto de dicha estrategia insiste. Requiere que “comparta con los canadienses conocimiento sobre la naturaleza de la amenaza terrorista para fomentar una comprensión más profunda de la necesidad de acciones en particular”, especialmente en el seno de determinados sectores de la población. Dicha cultura de apertura adquiere asimismo una especial significación en otro elemento de la estrategia canadiense, dentro del cual la noción de resiliencia es central, como es el elemento de respuesta. Más concretamente, responder de modo proporcionado, rápido y organizado al terrorismo y las acciones terroristas, a fin de mitigar sus efectos.

Construir resiliencia supone “reforzar la capacidad de Canadá para gestionar crisis, de manera que si ocurre un atentado terrorista, Canadá pueda retornar rápidamente a las rutinas de la vida cotidiana”. Y el documento añade: “Esto incluye apoyar a los canadienses en situación de necesidad, proteger los intereses canadienses y minimizar el impacto de la actividad terrorista”. En este punto, la estrategia contraterrorista canadiense parece contemplar la posibilidad de que se perpetre algún atentado terrorista grave, desbaratador, altamente letal e incluso catastrófico. Al hablar de actividad

terrorista se alude a la que, en sus diferentes formas, coadyuva a ese tipo de amenaza dentro del propio país o al desarrollo de campañas terroristas en el exterior, aunque afectando segmentos del tejido social canadiense. En relación con la eventualidad de un grave acto de terrorismo, tras referirse a una respuesta integral, la estrategia acentúa de nuevo dos dimensiones relacionadas con la resiliencia social. De un lado, al sostener que la recuperación a largo plazo depende de la solidez de las instituciones sociales y de los partenariados entre el gobierno, la sociedad civil y los ciudadanos; de otro, al afirmar que construir resiliencia frente al terrorismo requiere “capacidad para comunicaciones efectivas entre el gobierno y los canadienses como respuesta a un evento terrorista”.

Conclusiones: Muchos de los contenidos de la estrategia contra el terrorismo hecha pública por el gobierno de Canadá, país cuya división territorial del poder es característica de un modelo federal, se enuncian de un modo que inevitablemente sugiere similitudes con el modo en que la democracia española aborda el fenómeno terrorista. Desde la consideración de las actividades terroristas como actos criminales que son ante todo competencia de policías y jueces, hasta la participación activa de sus representantes y delegados oficiales en foros multilaterales dedicados a su tratamiento colectivo. Por supuesto, una perspectiva española percibiría como claramente insuficiente la manera en que el documento introduce, por ejemplo, la cuestión de las víctimas del terrorismo y del apoyo que les es debido. Extraña además que no aparezca en relación con la respuesta al terrorismo e incluso con la prevención de los procesos de radicalización violenta, ni se aluda al significado político que es posible atribuirles en relación con todo ello. La mención a las víctimas del terrorismo, en la aludida estrategia canadiense, se reduce a una única y escueta referencia relativa a la ayuda oficial para que se personen en procesos penales abiertos por delitos de terrorismo.

Ahora bien, la mera publicación gubernamental de una estrategia contra el terrorismo por parte de las autoridades canadienses marca una evidente diferencia con el caso español. Y de aquí cabe extraer una lección derivada del texto hecho público por el gobierno de Canadá. A fin de evitar tanto las exageraciones alarmistas, por un lado, como que el asunto se trivialice inopinadamente, por otro, sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de que los ciudadanos españoles dispongan de un documento público de estrategia contra el terrorismo, especialmente en lo que atañe a la persistencia de riesgos y amenazas relacionadas con el terrorismo internacional. Un documento que, más allá de los contenidos al respecto en la actual Estrategia Española de Seguridad, describa las amenazas terroristas que no está previsto vayan a remitir a corto plazo, fije los principios que inspiran la acción de las autoridades en la materia, presente un objetivo común tanto a las agencias estatales como a los ciudadanos y sectores de la sociedad civil especialmente concernidos, describa las iniciativas nacionales e internacionales adoptadas en el marco de los distintos elementos de actuación, explicando finalmente cuáles son las instituciones y los actores implicados así como los rasgos básicos del marco legal vigente. Se trata de reflexionar sobre si, como afirman las autoridades canadienses, ello es deseable o incluso necesario para incrementar la resiliencia ante el terrorismo de nuestras sociedades abiertas.

Fernando Reinares
Investigador principal de Terrorismo Internacional, Real Instituto Elcano