

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Seguridad y terrorismo: cambios en las estrategias de seguridad de España,
Francia y Reino Unido ante la emergencia del Estado Islámico.**

Alumna: María Victoria Ubierna

Tutor: Jorge Battaglino

Junio, 2019

Abstract.

En los últimos años ha habido un aumento en la ola de atentados terroristas que sufre Europa en manos de extremistas pertenecientes al grupo conocido como Estado Islámico. Esto ha llevado a que los Estados adapten su estrategia de seguridad ante la nueva amenaza.

El siguiente trabajo buscará sistematizar las respuestas de España, Francia y Reino Unido, observando tres indicadores: 1) doctrina de seguridad nacional, 2) legislación antiterrorista y 3) nivel nacional de alerta antiterrorista. Se utilizará el 2014, año en el que el Estado Islámico proclama su propio califato y se independiza de Al Qaeda, como momento clave. Se analizarán las medidas anteriores y posteriores a esa fecha para evaluar si hubo cambios en la estrategia general de seguridad adoptada. El análisis de los tres indicadores permitirá establecer si existe un proceso de securitización en los casos mencionados.

Palabras clave: terrorismo, atentados, Estado Islámico, estrategia de seguridad, doctrina, legislación, nivel de alerta, securitización.

Índice.

| | |
|---|-----------|
| Introducción. | 1 |
| a. Estado del arte. | 2 |
| b. Marco teórico. | 4 |
| c. Operacionalización y selección del universo de casos. | 5 |
| El Estado Islámico, la nueva amenaza. | 8 |
| a. Perfil: calidad del actor y objetivo proclamado. | 8 |
| b. Uso de nuevas tecnologías: reclutamiento y propaganda. | 11 |
| c. Nuevo perfil demográfico de los reclutas. | 17 |
| d. Nuevos modos de ataque. | 20 |
| e. Fuentes de financiamiento. | 21 |
| España. | 26 |
| a. Doctrina de seguridad nacional. | 27 |
| b. Legislación antiterrorista. | 35 |
| c. Nivel nacional de alerta antiterrorista. | 42 |
| d. Conclusiones. | 45 |
| Francia. | 47 |
| a. Doctrina de seguridad nacional. | 48 |
| b. Legislación antiterrorista. | 58 |
| c. Nivel nacional de alerta antiterrorista. | 67 |
| d. Conclusiones. | 70 |
| Reino Unido. | 72 |
| a. Doctrina de seguridad nacional. | 73 |
| b. Legislación antiterrorista. | 81 |
| c. Nivel nacional de alerta antiterrorista. | 89 |
| d. Conclusiones. | 92 |

| | |
|---|------------|
| Conclusión. | 94 |
| a. Diferencias, similitudes y tendencias. | 95 |
| b. Complejizando el estudio. | 100 |
| c. Comentarios finales. | 102 |
| Bibliografía. | 104 |
| Anexos. | 115 |
| Anexo 1: Ataques del Estado Islámico en Europa (2014-2018). | 115 |
| Anexo 2: 41.490 afiliados extranjeros de ISIS. | 117 |
| Anexo 3: 7.366 afiliados extranjeros de ISIS que retornan a sus países. | 118 |
| Anexo 4: Número de afiliados de Europa Occidental y número de los que regresan. | 119 |
| Anexo 5: Niveles de alerta antiterrorista de España. | 120 |
| Anexo 6: Cronología de los niveles de alerta antiterrorista que ha adoptado España. | 121 |
| Anexo 7: Niveles de alerta antiterrorista de Francia. | 122 |
| Anexo 8: Cronología de los niveles de alerta antiterrorista que ha adoptado Francia. | 123 |
| Anexo 9: Niveles de alerta antiterrorista de Reino Unido. | 124 |
| Anexo 10: Cronología de los niveles de alerta antiterrorista que ha adoptado Reino Unido. | 125 |

Introducción.

En los últimos años Europa ha sufrido un aumento en el número de ataques terroristas cometidos en su propio territorio. El modo de ataque, a su vez, ha cambiado. Grandes atentados como los perpetrados por Al Qaeda al World Trade Center y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001 o las explosiones a los trenes de Madrid cometidos por ETA (Euskadi Ta Askatasuna) el 11 de marzo de 2004, han dejado de ser la norma. Como establece Amnistía Internacional en su informe del año 2017, “Peligrosamente desproporcionado: La expansión continua del Estado de seguridad nacional en Europa”:

“Cientos de personas murieron y resultaron heridas en una serie de ataques violentos en los Estados de la Unión Europea (UE) entre enero de 2015 y diciembre de 2016. Les dispararon hombres armados, perecieron en ataques suicidas con bombas y los atropellaron deliberadamente mientras caminaban por la calle. Estos crímenes crueles no atacaron solo a personas, sino también a la sociedad, a la forma de vivir y de pensar (...) Los dos últimos años han sido testigos de un profundo cambio de paradigma en Europa (...) Los Estados individuales de la UE y los organismos regionales han respondido a los ataques con la propuesta, aprobación y aplicación, oleada tras oleada, de medidas de lucha contra el terrorismo que han minado el Estado de derecho” (p. 1)

Quien se adjudica la autoría es el Estado Islámico¹ que surge como grupo independiente de Al Qaeda en el 2014. En septiembre de ese mismo año, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas establece en su resolución 2178 que “*el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales*” (p. 1). Ante el carácter más difuso del terrorismo y el aumento de atentados llevado a cabo por ISIS, el Frente Al-Nusra y otras células derivadas de Al Qaeda, el Consejo insta a los miembros de la ONU a promulgar leyes con el objetivo de contrarrestar esta amenaza. Desde entonces, los Estados europeos han propuesto e implementado numerosas medidas de lucha contra el terrorismo.

La presente tesis buscará evaluar y sistematizar la respuesta de los países europeos en materia de seguridad para intentar responder a las siguientes preguntas: ante la nueva amenaza estratégica, propagandística y de ataque que representa el Estado Islámico, ¿cómo responden los Estados?

¹ En este trabajo se usará de manera indistinta Estado Islámico, ISIS, Dáesh, la organización o el grupo.

¿Cambian su manera de entender la seguridad? ¿Cuál es el rol que se les asigna a las Fuerzas Armadas? ¿Reaccionan de manera similar?

El Estado Islámico marca un punto de inflexión en la manera de entender la seguridad hasta el momento. El terrorismo muta y se adapta a los nuevos tiempos. Ante esto, Occidente se adapta también. A pesar de que la mayoría de los ataques terroristas son perpetrados fuera de Europa, este territorio nunca ha sufrido tantos atentados como en el último tiempo (Capone, 2016). Esto se ve reflejado en el Eurobarómetro de junio de 2018 donde el 29% de los ciudadanos europeos sitúan al terrorismo como uno de los principales retos que enfrenta la Unión Europea en la actualidad. Por lo tanto, el estudio del fenómeno ISIS no es solo relevante dadas las numerosas muertes civiles, sino también por la creciente preocupación de que las estrategias antiterroristas adoptadas conlleven daños a la democracia y a los derechos civiles.

a. Estado del arte.

Dado el carácter reciente de estos eventos no existe en la literatura un análisis integral y comparado de ambos cambios: de amenaza, al surgir el Estado Islámico como principal perpetrador de atentados en Europa, y de respuesta nacional de los Estados europeos ante los mismos.

Esencialmente, la literatura se concentra en el análisis *fuera del territorio europeo*, pero no tanto de los atentados perpetrados por el Estado Islámico *dentro del continente*. El foco suele ser la inacción de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad en particular. Se analiza, por ejemplo, el caso de Siria para demostrar la falta de legitimidad y efectividad del Consejo para proteger a los civiles y dar fin al conflicto (Cebada Romero, 2017). Otros autores (Adu, Ananidze, Alisieievich, Adu, Zaharova, 2017) estudian el uso de la fuerza que hacen los Estados al combatir internacionalmente al Estado Islámico, evaluando su naturaleza y legalidad.

También se debate la necesidad de trabajar en conjunto con Marruecos y Túnez para proveerles el entrenamiento y equipo necesarios en la lucha contra el terrorismo que nace gracias a su debilidad estatal. La falta de oportunidades económicas y la desigualdad socioeconómica aumentan las probabilidades de que los marginados quieran unirse a grupos terroristas que les prometen una vida mejor si luchan por la *yihad* (guerra santa) global. Los Estados europeos, según autores como Dworkin y El Malki (2018), deben cooperar con estos países del norte de África para mejorar sus condiciones económicas, políticas y sociales y evitar así la radicalización.

Por otro lado, los estudios existentes sobre Europa tienden a centrarse en el análisis *a nivel Unión Europea o internacional*, describiendo las respuestas antiterroristas en general sin analizar exhaustivamente las respuestas *a nivel nacional*. Se suele destacar que el terrorismo no es algo nuevo en la región, dado que existe como problema desde el 2001 por el involucramiento de los Estados miembros de la Unión Europea en la “lucha contra el terror” de Estados Unidos. Sin embargo, se resalta que dada la creciente ola de atentados que comienza en 2015 y su gran cobertura mediática y política, el terrorismo se ha vuelto omnipresente en la vida de los ciudadanos europeos. El discurso político refuerza el enfoque centrado en la seguridad e “institucionaliza” el miedo (Renard, 2016). Se da pie, así, a una nueva era en la lucha contra el terrorismo con la adopción de una nueva política cuyo objetivo proclamado es el aumento de la seguridad de los ciudadanos, con base en la prevención y cooperación internacional (Capone, 2016).

En esta línea, algunos analizan si hay una conexión entre el aumento en el flujo migratorio y de refugiados que escapan de la guerra en Siria y el aumento en el número de atentados de ISIS en suelo europeo. Autoras como María do Céu Pinto Arena (2017) o Manni Crone y Maja Felicia Falkentoft (2017) defienden que no existe un nexo claro y que gran parte de los atentados son perpetrados por nacionales europeos inspirados por la *yihad*. Esta radicalización de actores locales se la adjudican al fracaso de las autoridades europeas a la hora de integrar a los jóvenes de origen árabe que terminan tornándose violentos y adoptando vertientes extremistas del Islam (Do Céu Pinto Arena, 2017). Gran parte de ellos se forma dentro del territorio europeo en campos de entrenamiento en Albania, Bosnia y Kosovo. Allí reciben todo tipo de lecciones: desde cómo hacer un explosivo casero hasta como resistir un interrogatorio (Bardos, 2016). De todos modos, también se resalta la importancia de afrontar las vulnerabilidades de la seguridad de las fronteras europeas por donde se infiltran combatientes extranjeros (Crone y Falkentoft, 2017).

Por otro lado hay quienes estudian si hay una conexión entre crimen y terrorismo. El informe de GLOBSEC titulado “*Who are the European jihadis?*” (2018) analiza once países europeos y establece que los terroristas no son principalmente radicales sino criminales que tornan su violencia al ámbito político. Tomando como ejemplo el caso de Francia, que constituye el mayor contingente de la muestra con el 29% de los 197 terroristas habiendo sido arrestados en su territorio, se puede observar que el 50% (29 de 58) tenían un historial previo de criminalidad. Del Reino Unido, el 32% (10 de 31) y de España, el 6% (2 de 31) habían sido previamente arrestados

por algún crimen común – no terrorista, como: robos violentos, tráfico ilegal de drogas, tráfico de bienes, fraude, lavado de dinero, asesinatos o actos que incluyeran armas y explosivos, entre otros.

Asimismo, la literatura tiende a centrarse en el *grado de violencia y la legalidad o ilegalidad* de las respuestas pero no hay análisis sistemáticos y rigurosos de las *características de la doctrina, legislación y sistemas de alerta antiterroristas*, tanto a nivel intracaso como intercaso. Autores como Benhamou (2015) establecen que debido a que el adversario actual es el Estado Islámico, Occidente se ve obligado a adaptar sus métodos y tolerar ciertos grados de violencia para crear paz y estabilidad, y resguardar sus propios intereses y valores. En este proceso, se tienden a adoptar medidas que restringen la libertad de expresión (Mchangama, 2016) y los Estados se convierten en “democracias militantes”, es decir, gobiernos liberal-democráticos que dejan de lado la legalidad para hacer frente a una amenaza existencial (Murray, 2017).

En síntesis, la presente tesis busca contribuir llenando un vacío existente. El aporte consistirá en adoptar un enfoque de tipo *nacional, sistemático y comparativo*, analizando objetivamente documentos y decisiones oficiales de los gobiernos de España, Francia y Reino Unido en materia antiterrorista aparejadas al auge del Estado Islámico y sus ataques *en suelo europeo*.

b. Marco teórico.

El marco teórico lo conforma la escuela de Copenhague (Buzan, Waever y de Wilde, 1998).

La seguridad, según el entendimiento político-militar tradicional, se refiere a la supervivencia del Estado formado por el gobierno, el territorio y la sociedad. Se entiende por “securitización” cuando un asunto es presentado ante el público como una amenaza existencial (militar, política, económica o ambiental) a un valor a proteger y que justifica que se adopten medidas por fuera de las barreras clásicas del procedimiento político. No es necesario que la amenaza existencial sea real sino que se la presente como tal. El problema es “securitizado” recién cuando la audiencia lo acepta y se adoptan medidas extraordinarias. El Estado, con el aval de la población, declara una condición de emergencia que le concede el derecho a usar cualquier medio necesario para contener la amenaza. Por lo tanto, se entiende que la seguridad es una práctica autorreferencial, dado que es en la práctica y en el discurso donde un asunto se transforma en un problema de seguridad.

En síntesis, estamos frente a un proceso de securitización cuando:

1. El gobierno, a través del discurso, declara la existencia de una amenaza existencial.

2. La audiencia acepta que el problema es una amenaza existencial.
3. El gobierno toma medidas extraordinarias para combatir o contener la amenaza existencial.

Según esta escuela, la manera de estudiar la securitización es preguntándose: ¿cuándo logra un argumento, con cierta retórica y estructura semiótica, generar tal efecto en la audiencia que la misma tolera violaciones a las reglas que de otra manera deberían ser obedecidas? El argumento debe resaltar la urgencia y la prioridad que representa la amenaza existencial para el actor securitizado. Se establece que si el problema no es atacado en ese momento, luego será demasiado tarde y “*no existiremos para remediar nuestros errores*” (p. 26).

Con esta base se buscará evaluar si ha habido un proceso de securitización del fenómeno ISIS en los países europeos para que entre a la agenda de seguridad. Particularmente, se evaluará si hubo cambios en las estrategias de seguridad de España, Francia y Reino Unido a partir de 2014, año en el que el líder del grupo Abu Bakr al Baghdadi declara su propio califato, reclamando así la lealtad de todos los musulmanes y escindiéndose de Al Qaeda. A partir de entonces, este grupo terrorista comienza a adjudicarse la responsabilidad por numerosos atentados en Europa.

La definición de las estrategias en la formulación de las políticas se corresponde con la percepción que tienen los actores sobre las amenazas y del tipo de respuesta necesaria para combatirlos (David, 2008). Por lo tanto, la manera de estudiar las estrategias de seguridad será evaluando la doctrina de seguridad nacional, las leyes antiterroristas y el nivel de alerta antiterrorista nacional que establecen los Estados basándose en su entendimiento sobre: a) cuál es el objeto a proteger, b) cuál es la amenaza y c) cuál es la respuesta adecuada para contenerla.

c. Operacionalización y selección del universo de casos.

Esta tesis tendrá la siguiente organización:

En primer lugar se analizará el auge del Estado Islámico y sus características particulares que lo vuelven una amenaza diferente al terrorismo que venía sufriendo Europa hasta el momento. Para ello se recurrirá a bibliografía académica, informes de organismos internacionales, artículos periodísticos, citas del Corán, citas del discurso oficial de ISIS y a bases de datos que cuantifican sus miembros, sus atentados y las víctimas de estos.

En los tres capítulos posteriores se estudiará el cambio en la estrategia de seguridad de España, Francia y Reino Unido. Cada caso tendrá su propio capítulo. Se analizará la doctrina de seguridad

nacional, las políticas nacionales antiterroristas y el nivel de alerta antiterrorista nacional. Se hará un análisis intracaso para observar si hubo cambios en la forma de entender la seguridad al emerger el Estado Islámico como grupo independiente. Para ello se tomará el 2014, año en el que el grupo se escinde de Al Qaeda, como clave. Se analizarán decisiones, leyes y documentos doctrinarios anteriores y posteriores a esa fecha buscando cambios y continuidades.

Para la elección de los casos de estudio se elaboró una tabla (Anexo 1) con la fecha, lugar, número de muertos, número de heridos y modo de ataque de cada atentado que sufrió Europa desde el 2014 hasta finales de 2018. Se eligieron países de una misma región y un mismo sistema político dado que se asume que por ello tendrán una reacción similar ante una amenaza similar. Se utilizó la información brindada por dos bases de datos independientes: “Global Terrorism Database” del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism de la Universidad de Maryland para los ataques entre 2014 y 2017, y “Terrorist Attacks” de Esri Story Maps y PeaceTech Lab para completar los datos faltantes de 2017 y 2018. Se intentó hacer una recopilación lo más completa y certera posible, dejando de lado casos dudosos.

Los datos revelan un total de treinta y un ataques que se adjudicó el Estado Islámico entre 2014 y 2018 en seis Estados diferentes de Europa Occidental. Tomando la relevancia del número de muertos y de heridos, los tres países que destacan son: Bélgica, Francia y Reino Unido. Debido a una falta de disponibilidad de datos y una falta de conocimiento del idioma de las fuentes, se ha optado por estudiar España, cuarto en relevancia, en lugar de Bélgica. Es decir, los casos a evaluar son: España, Francia y Reino Unido.

Para sistematizar el cambio en las estrategias de seguridad de estos Estados se tomarán dos dimensiones: intensidad del cambio y extensión del cambio.

La intensidad refiere a la forma en la que varían los tres indicadores mencionados dentro de un mismo caso. Esta dimensión se medirá de la siguiente manera:

- Intensidad **nula**: no hay variaciones antes y después del 2014. Se mantiene el **status quo**.
- Intensidad **baja**: se altera alguno de los tres indicadores superficialmente, no se securitiza la amenaza ni tampoco aumenta la conmoción y alerta general. El cambio es **mínimo**.
- Intensidad **media**: se agregan disposiciones al marco de seguridad existente o se varía dentro de las reglas y definiciones de este. El cambio es **medio**.

- Intensidad **alta**: se modifican las definiciones conceptuales básicas, los mandatos de las Fuerzas Armadas y/o el marco para hacerle frente a la amenaza (doctrina, legislación o el sistema nacional de alertas). El cambio es **radical**.

Para la extensión se observan cuántos de los Estados analizados cambian con la misma intensidad:

- **Ningún** Estado cambia: se mantiene el **status quo**.
- **Un** Estado cambia, los otros dos no: el cambio es **localizado**.
- **Dos** Estados cambian con igual intensidad, el tercero no cambia o lo hace con una intensidad diferente: el cambio es **asimétrico**.
- **Tres** Estados cambian con igual intensidad: el cambio es **generalizado**.

Ambas dimensiones, al cruzarse, dan como resultado la siguiente tabla:

Tabla 1: Dimensiones de la variable del cambio en las estrategias de seguridad.

| | | EXTENSIÓN DEL CAMBIO | | | |
|-----------------------|-------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| | | Ningún Estado | Un Estado | Dos Estados | Tres Estados |
| INTENSIDAD DEL CAMBIO | Nula | Status Quo | – | – | – |
| | Baja | – | Cambio mínimo y localizado | Cambio mínimo y asimétrico | Cambio mínimo y generalizado |
| | Media | – | Cambio medio y localizado | Cambio medio y asimétrico | Cambio medio y generalizado |
| | Alta | – | Cambio radical y localizado | Cambio radical y asimétrico | Cambio radical y generalizado |

Al finalizar cada capítulo, es decir, al finalizar el estudio de cada país, se estipulará cuál es la intensidad del cambio en la estrategia de seguridad de ese caso analizado.

Posterior a este análisis intracaso, el último capítulo estará dedicado a las conclusiones del estudio. Se hará un análisis intercaso donde se analizará la extensión del cambio y si este fue uniforme. Se buscará resaltar diferencias y similitudes en los procesos de securitización tratando de encontrar tendencias. Se derribarán supuestos para complejizar el estudio y se harán unos comentarios finales.

El Estado Islámico, la nueva amenaza.

“Creían que sus fortalezas los protegerían de Alá, pero Alá cayó sobre ellos desde donde no lo esperaban y liberó el terror en sus corazones” así comienza el comunicado que publicó ISIS el 14 de noviembre de 2015, un día después del primer gran atentado que cometerían en suelo europeo, precisamente, en París. De los nueve terroristas de aquella noche, cinco eran franceses y dos belgas. Cargaban con el estigma de “inmigrante” por sus familias y los servicios de inteligencia, meses antes, habían descubierto conexiones con grupos fundamentalistas islámicos.

“Lo que más estremeció al mundo, lo que puso a ISIS en un nivel superior de logística fue no solo haber planificado el ataque y entrenado a sus “leones” – así bautizó a sus hombres – dentro de los límites de su califato, sino la capacidad como organización extranjera para volver a los asesinos contra su propia sangre y ejecutar el golpe más letal, en suelo francés, desde la Segunda Guerra Mundial” (Beldyk, 2017, p. 20).

En el número 13 de su revista Dabiq, estos terroristas daban el siguiente mensaje al mundo: *“que París sirva de lección para aquellas naciones que quieren tomar nota”*. Una amenaza que, casi cuatro años después, sigue resonando.

Pero, cabe preguntarse: ¿qué es ISIS? ¿Es un fanatismo ciego o tiene una base religiosa? ¿Cuál es su objetivo? ¿Qué uso le da a las nuevas tecnologías de comunicación? ¿Cómo hace para atraer combatientes de todas partes del mundo? ¿Qué perfil tienen? ¿Cómo es su modo de ataque? ¿Cómo se financian? El objetivo de este capítulo es dar respuesta a estas preguntas pero principalmente se intentará remarcar aquellas características que hacen que este grupo terrorista sea diferente a otras amenazas fundamentalistas que ha sufrido Occidente y el mundo en general.

a. Perfil: calidad del actor y objetivo proclamado.

“Oh, musulmanes de todos lados, buenas noticias para ustedes, y solo esperen lo mejor. Alcen sus cabezas en alto porque hoy, por la gracia de Alá tienen un Estado y un califato que les devolverá su dignidad, voluntad, deseos y liderazgo” – palabras del Califa Abu Bakr al Baghdadi. Primer discurso en Mosul, 4 de julio de 2014.

El 29 de junio de 2014 ISIS proclama el califato mundial habiendo tomado Mosul, la segunda ciudad más grande de Irak, y quebrando así las barreras del sistema internacional moderno. Era el primer califato en el mundo desde la disolución del último en marzo de 1924 en el Imperio

Otomano. A pesar de que el grupo no tenga una fecha de fundación y haya registros de su accionar que son anteriores – fue ISI o Al Qaeda en Irak –, se puede considerar a este hito como su nacimiento dado que es en ese momento cuando se escinde formalmente de Al Qaeda y anuncia la creación del “Estado Islámico” en amplias zonas de Irak y Siria.

Entender el califato y la calidad proto-estatal de ISIS es entender su particularidad. Por lo tanto, ¿a qué nos referimos al hablar del mismo?

El Califa es el sucesor del profeta Mahoma en la conducción y gobierno de la nación de los fieles. Bajo su autoridad se exige la lealtad de todos los creyentes musulmanes, número que hoy ronda en los 1.800 millones de creyentes. Dadas sus pretensiones de universalidad, el califato – como se denomina a este gobierno – es incompatible con el sistema westfaliano actual, formado por Estados modernos, con leyes y soberanía propias. También entra en tensión con las organizaciones islamitas ya que, como no puede proclamarse más de un califato a la vez, estas se enfrentan hoy a una disyuntiva: aceptarlo y jurarle lealtad o desconocerlo y enfrentarlo.

A nivel interno, lo que distingue al Estado Islámico es su deseo de aplicar su visión de la *sharía* (ley islámica que rige distintos aspectos de la vida cotidiana) en un territorio específico con su propio gobierno e instituciones. Se establecen “tribunales religiosos” que decretan penas a quienes trasgreden las exigencias extremas de estas leyes, penas que pueden terminar en la muerte. Aquí yace la ruptura fundamental con Al Qaeda (Luizard, 2015). Aunque estuvieron enfrentados en lo estratégico, ISIS reconoció durante casi una década su liderazgo y fue una de sus células. La reacción del sucesor de Bin Laden en la conducción de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri, al proclamar ISIS su propio califato y autocalificarse como único liderazgo válido, fue de rechazo total. Así comenzó una lucha por el liderazgo del yihadismo mundial (Levy, 2017). Tras la ruptura, el Califa y líder Abu Bakr al Baghdadi calificó a Al Qaeda como una entidad “desviada” vaciándola así de toda legitimidad (Beldyk, 2017).

A nivel internacional el califato les permite adquirir legitimidad para realizar atentados desde el punto de vista religioso (Levy, 2017). Según su interpretación del Islam – que dicho sea de paso no es la que defiende la mayor parte del mundo musulmán – existe una obligación de llevar a cabo una guerra santa o *yihad*. Mientras que para la mayoría de los musulmanes esta es una lucha interna, de esfuerzo y superación espiritual, para los terroristas es la guerra en nombre de Alá contra el impío, contra el infiel que atenta contra su interpretación del Islam y los valores que ellos

dicen preservar. A diferencia de Al Qaeda que considera como infiel a aquellos que practican otras religiones o a la corriente rival chiita pero no a los musulmanes suníes, ISIS va más a allá. Consideran como apóstatas a todo aquel que no acepte y jure lealtad al líder supremo de su autoproclamado Estado Islámico – los cuales pasan a merecerse la peor de las muertes. Esta guerra sangrienta dicen que es necesaria, es *“una pesada responsabilidad de cada creyente, la cual nos obliga a ser implacables”* (Abu Moussa, citado en Levy, 2017, p. 178).

ISIS suele citar el siguiente fragmento del Corán para justificar e inspirar su accionar violento:

“Cuando hayan transcurrido los meses sagrados (Ramadán), matad a los asociados dondequiera que les encontréis. ¡Capturadles! ¡Sitiadles! ¡Tendedles emboscadas por todas partes! Pero si se arrepienten, hacen la azalá (oración prescrita) y dan el azaque, (impuesto) entonces ¡dejadles en paz! Alá es indulgente, misericordioso” (Corán 9: 5)

El objetivo proclamado es librar la última batalla: el *malahim*, donde según la teología los ejércitos del Islam y los de Roma – como denominan a cristianos y judíos – se enfrentarán en la localidad siria de Dabiq. Esta batalla apocalíptica precederá el fin de los tiempos. Se enfrentarán el “bien” y el “mal” y triunfará el “verdadero Islam” sobre los apóstatas. La victoria dará lugar al califato mundial con la caída de Roma y la conquista de Constantinopla (Estambul).

En su discurso el Estado Islámico no solo acude a argumentos teológicos como los recién mencionados sino que también hace uso de la política y de la historia para justificar su accionar.

Por un lado, ISIS logra aprovechar la debilidad estatal de Siria e Irak y se presenta a la población local como un ejército de liberación. Las consecuencias de la ocupación estadounidense en Irak y la primavera árabe en Siria son las mismas: el desmoronamiento del Estado. Ambos gobiernos se apoyaron en minorías, en la represión y en la violencia contra el pueblo para gobernar.

Para estas poblaciones, el orden islámico que les plantea ISIS representaba – al menos en sus comienzos – *“un retorno a la seguridad, mercados regularmente abastecidos, una caída general de los precios y una lucha sin cuartel contra la corrupción”* (Luizard, 2015, p. 51). El Estado Islámico se presentó como un verdadero Estado de derecho y fue así como fue bien acogido por los ciudadanos, especialmente, por los sunitas que se unieron a sus filas y permitieron en Irak la conquista casi sin combate de más de tres cuartas partes y de la simbólica Mosul.

Por otro lado, el Estado Islámico busca vengar la violación a las promesas hechas a los árabes por los aliados una vez terminada la Primera Guerra Mundial. Con la declaración del califato en Siria e Irak, ISIS busca “abolir la frontera Sykes-Picot”. Con esto hacen referencia al acuerdo secreto entre Francia y Reino Unido del 16 de mayo de 1916 donde los Estados se dividen los territorios del Imperio Otomano. Así se violó la promesa de independencia y unificación que se le había hecho a los árabes durante la Gran Guerra a cambio de su ayuda militar en la lucha. El 25 de abril de 1920, finalizada la contienda, el Consejo Supremo Aliado otorga un mandato a Francia sobre Siria y Líbano, y a Gran Bretaña sobre Irak, Palestina y Transjordania. Como establece Luizard (2015) *“el sueño de un reino árabe unificado naufragó frente al cinismo de las grandes potencias, y el gesto transgresor del Estado Islámico tiene por vocación recordar esta traición”* (p. 56).

Más que sus propios recursos, ISIS aprovecha esta sensación de traición, el desmoronamiento de las instituciones existentes y la debilidad de sus oponentes y la explota a su favor. ISIS logró una sinergia entre historia, política y teología para apoyar su proyecto de construcción estatal, conquista territorial y expansión del terrorismo sin fronteras.

b. Uso de nuevas tecnologías: reclutamiento y propaganda.

En ISIS maldicen la influencia degenerativa de Occidente que, a través de los medios de comunicación y las redes sociales, corrompe el espíritu de los musulmanes. Sin embargo, paralelamente, ellos mismos hacen de internet una de sus armas más importantes: la propaganda. Han explorado todos los medios posibles, desde “tweets” hasta revistas y libros, también videos, chats y fotos. Tienen presencia en plataformas diversas como Twitter, Instagram, Telegram, entre otras, siempre sorteando la censura para poder dar su mensaje de lucha.

Como establece Beldyk (2017): *“quien quiera información sobre el califato puede hallarla sin demasiada dificultad ni necesidad de hablar árabe”* (p. 157) aunque este sea el idioma principal de sus anuncios. El material de divulgación se encuentra disponible en múltiples idiomas y dialectos o subtítulo al inglés, francés y alemán, lo cual hace que su difusión sea mayor. El español fue una de las últimas lenguas incorporadas. Según los investigadores Raphael Gluck y Laurence Bindner, ex directora del Center for the Analysis of Terrorism (CAT) en París, ISIS ha llegado a enviar mensajes en 40 lenguas. Por día se estima que envía unos 35 comunicados a sus partidarios que, haciendo uso de las redes sociales, publican más de 18 mil mensajes (citado en Ballesteros Martin, 2017a, p. 5).

“La Organización”, como es conocido ISIS dentro del califato, ha levantado un gran aparato propagandístico donde muestra con orgullo su violento accionar. Su discurso busca basarse en fundamentos históricos, teológicos y políticos que los legitimen y atraigan a miles de adeptos. Han sabido aprovechar las herramientas creadas por el desarrollo y la democracia para su favor.

Dentro de la estructura administrativa del gobierno del califato, existe un departamento dedicado a la comunicación (Servitja, 2015). Este departamento – que vendría a ser equivalente a un ministerio – es solo superado en importancia por el de guerra, lo cual da una idea del esfuerzo realizado en el desarrollo de los medios de comunicación (Ballesteros Martin, 2017a). Cuentan con especialistas en el manejo de imágenes y redes sociales que por su profesionalismo nos recuerdan a contenidos propios de Hollywood. Reclutan occidentales para ser ingenieros informáticos, camarógrafos, *hackers*, productores y redactores. La gente de los medios goza en el califato de mejores salarios, ropa y autos que los propios soldados. También están exentos de los numerosos impuestos que se cobran. Esto es así por la calidad y cantidad de información que manejan (Sierra, 2016).

Pero el objetivo de la propaganda no es solo generar terror y estupor en los clasificados como “impíos” sino que demostrar que el califato es posible en el siglo XXI, sumar militantes a su causa e incitarlos a la acción. Los principales consumidores de los materiales propagandísticos, especialmente los videos, son los jóvenes. Y aquí radica otra diferencia con Al Qaeda cuyos servicios de difusión han quedado anticuados. Los jóvenes se ven más motivados por imágenes que les provocan emociones extremas que por amenazas vacías o largos sermones como los de este grupo. Además, los mensajes de Al Qaeda cuentan con una limitación adicional: están hablados en árabe. Sin una traducción profesional es casi imposible que logre su objetivo. De esta manera ISIS demuestra una gran capacidad de adaptación a los nuevos tiempos logrando una propaganda sofisticada con imágenes de alta calidad y montaje profesional. No se busca disimular las masacres sino que se dramatiza el horror. Raymond Aron definió el terrorismo como *“toda acción violenta cuyo impacto mediático y psicológico supera con creces el impacto físico y estratégico”* (Vuiart, 2017). En ISIS buscan explotar esta brecha.

Estos son algunos de los medios clásicos que utiliza el Estado Islámico para su propaganda y reclutamiento:

Revista Dabiq. Dabiq es el nombre elegido, en base a la batalla apocalíptica, para la revista creada en julio de 2014 que publicaba ISIS mensualmente para hacer propaganda, justificar su accionar, adjudicarse atentados, radicalizar y sumar nuevos seguidores. A través de sus 15 números transmitió a sus lectores su estrategia y la forma en la que los lectores deben actuar para contribuir a su desarrollo. Es uno de sus principales canales de comunicación y se encuentra disponible fácilmente en internet en formato PDF, siendo sus principales idiomas inglés, francés y árabe. Cuenta con un diseño moderno que imita a las publicaciones occidentales de primera línea y su objetivo principal es demostrar las virtudes del califato.

La revista afirma tener cinco propósitos o temas principales: *tawhid* (la unidad), *manhaj* (búsqueda de la verdad), *hégira* (la migración), *yihad* (la guerra santa) y la *jamaa'ah* (la comunidad). Los artículos se componen de reportajes fotográficos de actualidad, entrevistas a combatientes, imágenes sobre la expansión del Estado y su relación con las tribus, noticias recientes, un apartado dedicado a la historia, las virtudes del califato y las amenazas de Occidente, entre otros.

El primer número de la revista publicado poco después de la declaración del califato se titula justamente “El regreso del califato” y explica al lector que ha comenzado una nueva era en la que *“la tierra se ha dividido en dos, en la tierra del Islam y de la fe y en la tierra de los apóstatas y la hipocresía”* (p. 10). Es una publicación bastante simple, en comparación a las siguientes, y su objetivo principal es explicar en qué consiste este nuevo Estado y legitimar su lucha. La última publicación de Dabiq fue en julio de 2016.

Revista Rumiya. Es una revista que empezó a difundirse en septiembre de 2016, más corta que Dabiq y que vino a reemplazarla. Con el objetivo de ampliar la audiencia, se publica en varios idiomas como: inglés, francés, alemán, árabe, turco, ruso, indonesio, pastún y uigur. Ha llegado a emitir 13 números de forma mensual hasta septiembre de 2017.

El cambio de nombre en la revista puede deberse a un cambio en la estrategia del Estado Islámico, como consecuencia de sus pérdidas territoriales y con ello, la consecuente pérdida de consentimiento, financiamiento y capacidad de atraer a combatientes terroristas extranjeros (Reinares, 2019). El título hace referencia a Roma tanto como objetivo político y como símbolo actual del antiguo Imperio Romano, contra quienes pelearon los musulmanes, convertido en la actual civilización occidental. En esta revista, como en Dabiq, buscan expandir un mensaje teológico-político.

Al hacer énfasis en Roma lo que buscan es señalar de modo explícito que el escenario del terrorismo es Europa (Reinares, 2019). Dada la disminución en el número de combatientes y el regreso de muchos a sus países de origen, en esta revista más que en la anterior se incita a matar a todo aquel que sea un infiel. En su primer número, incitan a sus seguidores a actuar como lobos solitarios y perpetrar atentados por su cuenta, dado que como ellos defienden: “*Alá ha ordenado que sean asesinados donde quiera que se encuentren, dentro o fuera del campo de batalla*” (p. 35). Los objetivos son muy precisos: “hombres de negocios que van al trabajo en taxi”, “jóvenes adultos que practican actividades deportivas en el parque”, “el anciano que espera en fila para comprar un bocadillo”, y “soldados y policías, jueces y políticos” entre otros (p. 36). En el segundo número, se alienta a hacer atentados con cuchillos, porque son fáciles de obtener y esconder y altamente letales para quien sabe utilizarlos eficazmente (p. 12-13). En definitiva: “*infundir terror en los corazones de todos los infieles es una obligación del musulmán*” (Rumiyah N°1, p. 36).

Cadena de emisoras de radio Al Bayan. Al Bayan o “El Anuncio” emite boletines informativos diariamente en árabe, kurdo, inglés, francés y ruso. Su programación consiste en cantos yihadistas, rezos y versículos recitados del Corán, discursos del Califa así como noticias – siempre positivas– sobre las operaciones militares realizadas. También reivindica a los mártires del califato e instruye a los simpatizantes sobre el manejo de armas. A pesar de que el enlace virtual ya no está disponible, aún se puede acceder a este contenido a través de otras plataformas como Youtube o SoundCloud o enlaces difundidos por sus seguidores en Twitter o Facebook o Telegram.

Agencia de noticias Amaq. Fue creada en agosto de 2014 y tiene delegaciones en cada una de las provincias o *wilayas* del Estado Islámico. Su nombre significa “profundidad”. La utilizan para hacer públicas las reivindicaciones de sus atentados. Sin embargo, ISIS niega que esta agencia forme parte de su estructura (Ballesteros Martín, 2017a).

Canal de televisión BEIN HD4. Fue un intento de expansión de su cobertura desde Mosul en enero de 2016 pero terminó fracasando. Se trataba de televisión satelital que alcanzaba a millones de personas alrededor del mundo.

Periódico semanal Al Naba. Su traducción del árabe es “informe”. El grupo hace uso de estas publicaciones para reivindicar atentados, detallar los daños provocados, el número de muertos y heridos.

Editorial Al Himma. Se dedica a hacer folletos y libros en papel. Una de sus publicaciones fue una guía de “Preguntas y respuestas sobre la toma de cautivas y esclavas”. Tuvo gran eco en la prensa occidental. En este manual se autorizaba explícitamente la violación de mujeres y niñas cautivas, aun cuando se encontraran en el período prepuberal. Según este relato, este tipo de esclavización está permitido bajo las normas de la *sharía* únicamente si se trata de herejes, es decir, de personas que no aceptan la autoridad suprema del Califa (Levy, 2017).

Existen manuales de todo tipo: cómo evitar ser detectado al cruzar las fronteras, cómo construir artefactos explosivos improvisados, hasta uno que se titula “Cómo sobrevivir en Occidente” en el que se detallan los principios básicos que deben seguir los terroristas para infiltrarse en estas sociedades sin levantar sospechas.

Sumado a estos medios clásicos, el Estado Islámico ha sabido aprovechar el avance tecnológico y ya tiene una gran presencia en múltiples redes sociales. Cuando el contenido es censurado en una plataforma, migran a otra. Estas son algunas de las que utilizan:

Publicación de videos en Youtube. Todos los videos tienen un formato similar: inician con la frase “*En el nombre de Alá el clemente y misericordioso*” y el logotipo de la productora. Al Furqan (el criterio) es la más importante y se dedica a hacer videos de alta calidad en árabe. Al Hayat (la vida) Media Center elabora videos, audios y escritos en inglés, alemán y francés junto a otros 12 idiomas. Su objetivo son los musulmanes que viven en países occidentales. La tercera productora de distribución de videos a nivel global es Al-Itisam cuya misión es desmentir la información que distribuyen los medios de comunicación internacionales que dañe la imagen de ISIS. El resto se dirigen a audiencias locales. ISIS cuenta con productoras en Afganistán, Egipto, Yemen, Libia, África occidental, el Cáucaso ruso, Argelia, Túnez y Arabia Saudita (Ballesteros Martin, 2017a).

Las imágenes son crudas, sin efectos especiales, y este es su gran atractivo. Lo que pasa detrás de la lente no es ficción, las muertes son reales. Los videos suelen estar bien editados y suelen inspirarse en películas de acción o en videojuegos. El tipo de material que más se viraliza y trasciende son los asesinatos – en sus diferentes versiones. El propio Ayman al Zawahiri, dirigente de Al Qaeda, los criticó y tachó de excesivos. Sin embargo, un estudio del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de enero de 2016 sobre videos y mensajes en línea divulgados por ISIS en los dos años previos reveló que solo el 15% de su material son ejecuciones. El 30% son actos de

guerra, el 25% entrevistas a combatientes y el 18% muestra al califato como un Estado ideal (p. 10). Los temas estrictamente religiosos parecen quedar en un segundo plano.

Twitter. Es una de las principales plataformas que utiliza ISIS porque le permite difundir su mensaje en forma de textos cortos o *tweets* en múltiples idiomas, para distintas audiencias, de forma instantánea. También le permite a sus seguidores formar parte del proceso de difusión incentivándolos a publicar ciertos mensajes pre-estructurados en sus cuentas personales. A pesar de que Twitter ha cerrado ya múltiples perfiles terroristas, nuevos se crean de manera casi inmediata. En octubre de 2014 ya se estimaba que ISIS contaba con 90 mil cuentas (Sierra, 2016).

El grupo busca hacer campañas con *hashtags*, herramientas propias de esta plataforma que permiten englobar temas como #AllEyesOnISIS. La estrategia del grupo es incentivar a la superproducción de *tweets* con un mismo *hashtag* para que marque tendencia e incremente la visibilidad de sus mensajes. También se incita a los seguidores a utilizar *hashtags* que ya sean populares, como en 2014 fue #worldcup, para que cuando sean visitados por otros usuarios encuentren en ellos su mensaje fundamentalista.

The Dawn of Glad Tidings. Es una aplicación disponible para dispositivos Android a través de Google Play Store. Quien la tiene recibe información de ISIS en su teléfono celular y, a su vez, le da acceso a su propia cuenta de Twitter para que el grupo haga de ella una herramienta de propaganda. De esta manera se evitan los algoritmos detectores de *spam*.

Facebook. Esta red social les permite generar y mantener conexiones con otros yihadistas en el mundo. Se comparten mensajes de odio e información operacional. Algunos la usan para transmitir en tiempo real sus atentados. También la utilizan los mismos combatientes para establecer contacto con sus amigos y familiares en sus países de origen para contarles las ventajas de la vida en el califato. Esto favorece la radicalización y captación de nuevos combatientes que viajan a Siria y el llamado a la acción directa de los que permanecen en Occidente. Sin embargo, cuando ISIS comenzó a perder territorios, el efecto fue el opuesto. Es por esto que en mayo de 2017 se le ha prohibido a los milicianos usar redes sociales. Las razones fueron que “*los enemigos de Alá y su profeta son los gestores de esas redes y las vigilan*” (Ballesteros Martin, 2017a, p. 6).

Instagram. En esta red social se busca ofrecer contenido visual – videos o fotos – que sea atractivo y que logre que el usuario se una al grupo. Aquí los protagonistas no son el terror o los textos religiosos sino las casas de lujo, los coches de alta gama, los arsenales de armas, las fotos de

combatientes rodeados de dinero o los videos en los campos de entrenamiento. Se busca transmitir una imagen virtuosa del califato y muy próxima a la de los videojuegos o películas de acción.

Telegram. Es una red de mensajería encriptada, al estilo de Whatsapp, que se volvió sumamente importante ante la supresión de varias cuentas de Twitter. Dentro de la misma aplicación se puede acceder a contenidos como textos, videos, fotos y audios. También se comparten directivas e información sobre cómo unirse al grupo y cómo actuar.

Todo este conjunto de tecnologías de difusión hace que la actual victoria territorial sobre el Estado Islámico no implique la victoria sobre la ideología que propaga. La propaganda mediática constituye un frente de guerra *per se*, “*es otra arma del califato, dirigida a diezmar la psiquis del adversario, lejano o cercano*” (Beldyk, 2017, p. 157). El entonces vocero y número dos de ISIS, Abu Muhammad al Adnani, en un comunicado el 22 de mayo de 2016 establecía:

“¿Creen realmente que la derrota reside en la pérdida de una ciudad o de un territorio? (...) ¿Piensan que ustedes saldrán victoriosos y nosotros derrotados si toman Mosul, Siria o Raqqa, o bien todas las ciudades, y que nosotros volveremos a donde estábamos antes? ¡Seguramente no! Pues la derrota es la pérdida del deseo y la voluntad de pelear.” – (Citado en Vuiart, 2017, p. 19). Traducción propia.

Como establece Vuiart (2017): “*La ideología va a sobrevivir al califato y la amenaza terrorista, lejos de desaparecer, siempre encontrará su causa en la propaganda yihadista y en los procesos de radicalización*” (p. 20). Por lo tanto es esencial que no se subestime la fuerza de este mensaje teológico-político, su capacidad de seducción y de difusión, especialmente en la *web* de la cual es imposible eliminar un contenido una vez subido.

c. Nuevo perfil demográfico de los reclutas.

Cabe preguntarse si el esfuerzo propagandístico de ISIS resulta eficaz a la hora de reclutar nuevos adeptos. A juzgar por los números, pareciera que sí. Sobre todo, entre los extranjeros.

Las cifras son estimativas y varían conforme pasa el tiempo y según las fuentes pero tomando los datos de las Naciones Unidas de noviembre de 2017 existen más de 40 mil combatientes extranjeros de 110 países que han viajado a Siria e Irak para unirse a las filas del Estado Islámico. Un estudio del Internacional Centre for the Study of Radicalisation (ICSR) de julio de 2018 estableció que de esas 41.490 personas, 32.809 son hombres, 4.761 mujeres y 4.640 son niños, de

80 países (Anexo 2). De entre ellos, 5.904 son de Europa occidental, principalmente, franceses (Anexo 4).

Estos soldados tienen en promedio entre 18 y 29 años. En su mayoría son hombres sin ningún tipo de entrenamiento militar pero con una formación universitaria: son médicos, economistas, ingenieros o doctores en filosofía. Su nivel medio de estudios es superior al estándar en sus países y el 73% son de clase media (Levy, 2017, p. 150). Gran parte se ha convertido a la religión musulmana y muy pocos tuvieron una conexión previa con Siria. Suelen ser hijos o nietos de inmigrantes en sus países de origen, lo cual les genera un sentimiento de no pertenencia y los hace sufrir del prejuicio y la discriminación en esas sociedades occidentales. Este es el caso, por ejemplo, de algunos de los mencionados terroristas que perpetraron el atentado del 13 de noviembre de 2015 en París (Beldyk, 2017).

Aunque *“la mera experiencia del acoso no convierte a alguien en yihadista o defensor del extremismo violento, sí funciona como un combustible más de sentimientos de alienación dentro de la comunidad y de una sensación de distancia de la cultura o sociedad en la que uno vive”* (Saltman, Smith, 2015, p. 10). Esto prepara el terreno para que se vuelvan más receptivos al discurso extremista de ISIS. Sufren una crisis de identidad: no son educados de manera integral en su propia cultura pero tampoco son aceptados por completo en su nueva sociedad; ante esto, la ideología yihadista aparece para darles un sentido y una razón de existir.

El fundamentalismo les da la sensación de pertenencia a una sociedad. La *yihad* los hace formar parte de algo más grande, de un proyecto donde no solo los aceptan sino que los admiran. Se unirán a otros jóvenes que, como ellos, comparten el mismo fervor religioso que les despierta esta ideología terrorista que les asegura estar combatiendo para crear un mundo mejor. En las redes sociales se pueden encontrar mensajes de estos jóvenes que expresan que *“unirse a la yihad es el honor más grande imaginable”* (citado en Levy, 2017, p. 149).

Están también quienes optan por este camino sin ningún compromiso fuerte con el yihadismo. Lejos de ser devotos, más de dos tercios de los combatientes asegura tener solo un conocimiento básico de las leyes islámicas (Levy, 2017, p. 151). Algunos se enlistan porque detestan la vida occidental, caracterizada por el capitalismo egoísta, opresor y vanidoso de sus países, y desean combatirla. Otros simplemente porque buscan vivir sensaciones fuertes y desafiantes que los alejen de la rutina.

Esta lucha viene acompañada de recompensas. Por un lado, el paraíso. A los *muyahidines* o guerreros santos se les asegura que si mueren por Alá serán premiados con 72 vírgenes en el mundo venidero. Adicionalmente les aseguran que los familiares de los “mártires” tendrán abiertas las puertas del Edén, al llegarles su hora. Por otro lado están las recompensas económicas: buenos salarios, casas y autos lujosos son algunas de las promesas que atraen a muchos otros a combatir por la yihad. Sin embargo, al llegar a Medio Oriente, la realidad es otra. Sobre todo para las mujeres que terminan siendo forzadas a casarse y procrear. Si se rehúsan o intentan escapar, el castigo es la muerte.

La radicalización suele darse en grupo. El vínculo con otros combatientes, puede que sean amigos o familiares, suele ser un incentivo para unirse. El compartir testimonios, citas coránicas, las “virtudes” del califato, el castigo “merecido” al impío, la información y logística necesaria para hacer un atentado, son eslabones claves. Aquí radica nuevamente la importancia de internet: *“la globalización se vuelve funcional al discurso de odio”* (Beldyk, 2017, p. 47). Antes de trasladarse a Medio Oriente, el 90% era muy activo en las redes sociales y en los entornos yihadistas en línea (Levy, 2017). Pero no solo los mensajes que llegan desde el califato son funcionales a la radicalización sino también los medios de comunicación clásicos que, queriendo combatir al terrorismo, terminan por incentivarlo. Sus titulares sensacionalistas, las imágenes sin censura o la asociación falsa entre Islam y terrorismo termina beneficiando al terrorismo y despierta en muchos, un interés favorable.

Del total registrado de reclutas extranjeros, los más peligrosos son los que regresan a sus hogares con intenciones indescifrables y habiendo recibido adoctrinamiento y entrenamiento militar sofisticado. La investigación del ICSR estima que al menos 7.366 extranjeros han regresado a sus países, de los cuales, 1.765 a Europa occidental (Anexo 3). Estos no son datos menores ya que los que perpetúan los atentados ya no son extranjeros, más fáciles de identificar, como era en el caso de Al Qaeda. Son ciudadanos occidentales, ciudadanos que muchas veces deciden llevar a cabo atentados dentro de sus propios Estados inspirados por ISIS. Muchos han recibido instrucciones de sus líderes de actuar para demostrar que el poder militar no logra terminar con sus ideologías y que aún tienen capacidad de infligir daño. De esta manera no basta con quitarle el control territorial al Estado Islámico sino que el problema se vuelve más complejo de erradicar (Levy, 2017).

Otro grupo sumamente peligroso son los “lobos solitarios”, aquellos que no han podido viajar a Medio Oriente e inspirados por esta ideología pero sin ninguna orden directa, deciden atentar dentro de sus países de residencia. Este grupo representa un desafío para los servicios de inteligencia ya que son necesarios 25 agentes para poder hacer un seguimiento eficaz durante las veinticuatro horas del día a tan solo un sospechoso (Levy, 2017). Aunque en muchos casos no es fácil saber con certeza si existía un vínculo entre su accionar y la yihad, ISIS no pierde la oportunidad de proclamarse autor de los atentados. La existencia o no de una motivación yihadista de fondo no es lo importante para este grupo sino el terror que imparta en la sociedad atacada.

d. Nuevos modos de ataque.

“Estadounidenses y europeos, el Estado Islámico no inició una guerra contra ustedes, como sus gobiernos y los medios quieren que crean. Fueron ustedes los que empezaron esta transgresión contra nosotros, y por eso ustedes tienen toda la culpa y pagarán un precio alto (...). Pagarán el precio cuando caminen por las calles, mirando a diestra y siniestra, temiendo a los musulmanes. No se sentirán seguros ni en sus casas” (Dabiq N°4, 2014, p. 9).

Atropellamientos intencionados, suicidas que detonan explosivos caseros, secuestros, ataques con armas automáticas o cuchillos son algunos de los medios que improvisan los terroristas de ISIS (Anexo 1). Se necesitan pocas personas y no mucha logística para poder cometer estos atentados que tienen como objetivo los centros turísticos más concurridos de Europa. Al grito de “*Alla’hu Akbar*” (Alá es grande), buscan desarticular los símbolos de la cultura occidental que consideran decadente y apóstata. Las víctimas son civiles, no combatientes, de todas las edades y nacionalidades. Es una guerra sin fronteras donde “*no existen inocentes*” (Levy, 2017, p. 235) y donde el objetivo principal es demostrar la crueldad más extrema que infunda temor en la sociedad.

Una gran diferencia entre Al Qaeda e ISIS a la hora de atacar es la forma en la que planean los atentados. Mientras que en Al Qaeda suelen contar con altos niveles de planificación logística, en ISIS suelen ser más improvisados. Se calcula que el atentado del 11 de septiembre fue preparado con al menos dos años de antelación. Sin embargo, con la tecnología con la que contamos actualmente se estima que las probabilidades de que ocurra un atentado de ese estilo hoy son muy bajas. Los servicios de inteligencia pueden hacer seguimientos muy sofisticados de las

comunicaciones al interior de las células terroristas que incrementen las posibilidades de desarticulación de estos ataques a tiempo (Levy, 2017).

Las acciones del Estado Islámico, por su parte, *“causan generalmente cifras menores de víctimas pero, a la vez, sus seguidores logran llevar a cabo un número de atentados bastante mayor”* (Levy, 2017, p. 213). Uno de los grandes desafíos para los servicios de inteligencia es poder detectarlos y frenarlos a tiempo. Sobre todo si se toma en cuenta que muchos atentados se planean en círculos chicos formados por familiares o amigos íntimos, o son perpetuados por “lobos solitarios”: personas que pasan a la acción sin ninguna orden o ayuda directa sino que lo hacen únicamente en nombre del movimiento.

En mayo de 2016, Abu Muhammad al Adnani, portavoz de ISIS, instó a sus seguidores a *“luchar en su tierra, en sus propios países, donde quiera que estén”* (citado en Levy, 2017, p. 200) de manera independiente contra los “cruzados” o infieles durante el mes sagrado del Ramadán. Esto desencadenó ataques en lugares tan distantes como Estados Unidos, Estambul, Iraq y Bangladesh.

Ya no son grandes atentados de miles de víctimas, pero su efecto es el mismo: generar terror. La rutina de la población se ve interrumpida por el miedo a ser la próxima víctima. Ante la conmoción, aumentan los reclamos al gobierno para que haga efectiva su seguridad. *“Estamos volviendo al medioevo, a la época de cruzados entre moros y cristianos, pero los que nos morimos somos lo que estamos abajo, no los que organizan desde arriba”* establece Carola Cruz, una entrevistada por José Levy (2017) tras el atentado en Berlín de 2016 (p. 226).

Algunos piden la restricción de las fronteras a los refugiados de Medio Oriente a los que se les asigna la responsabilidad de los atentados. Otros, en cambio, abogan por continuar abriendo las puertas a ese flujo migratorio de familias en situación de vulnerabilidad. Aunque se manifiestan en contra de lo sucedido remarcan la diferencia entre el Islam y el yihadismo terrorista. Gente de distintas creencias religiosas y de todos los sectores de la población se movilizan en favor de la preservación de su modo de vida: la coexistencia pacífica multicultural.

e. Fuentes de financiamiento.

ISIS ha logrado levantar una estructura de Estado y una economía propia. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos estimó que tan solo en el 2014 el presupuesto del grupo superó los 2.000 millones de dólares anuales. Esto la convierte en la organización terrorista con más recursos

financieros de la historia y también en la que logró acumular la mayor cantidad de capitales en el menor tiempo (Levy, 2017). Según David Cohen, vicesecretario para asuntos de terrorismo e inteligencia financiera de ese mismo departamento: “*el Estado Islámico es probablemente la organización terrorista mejor financiada que Estados Unidos ha confrontado*” (U.S. Department of the Treasury, 2014).

Desde que formaba parte de Al Qaeda como una de sus filiales, ISIS ya contaba con sumas extraordinarias de dinero. Sin embargo, estas sumas aumentan en 2014 cuando toma el poder en parte de Siria e Irak y declara su propio califato. La corporación RAND (2014) estima que para finales de 2008 y principios de 2009, su rédito era menos de un millón de dólares por mes y, para 2014, los números aumentaron hasta 3 millones por día. Una cuota importante de ingresos la logró con estas conquistas territoriales ricas en petróleo pero también por su capacidad de construir una estructura estatal de cobro de aduanas e impuestos. Esto la diferencia de otras organizaciones islamistas y le permite diversificar sus fuentes de autofinanciamiento, bastión clave para el éxito en su lucha contra Occidente (Beldyk, 2017). La diversificación es esencial dado que, si una fuente es cerrada, el grupo puede recurrir a otra para abastecerse.

Estas son algunas fuentes de ingreso del Estado Islámico:

Extorsiones. El Estado Islámico ha logrado obtener dinero de su población amenazándola con destruir sus establecimientos o con la muerte a través de la ejecución. Varios gobiernos occidentales han ayudado a las familias de aquellos amenazados o secuestrados a pagar miles de dólares por su liberación pero la resolución 2161 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas les prohibió ceder ante este tipo de chantaje. En ese mismo documento se estima que el Estado Islámico recauda entre 35 y 45 millones de dólares anuales gracias al pago de rescates.

Apropiación y venta de tesoros de los territorios conquistados. El grupo ha confiscado oro y efectivo de los bancos. Tan solo contando lo saqueado en la sede central del Banco Central de Mosul, Irak, el total se estima en 429 millones en lingotes y billetes. También han arrasado con los hogares de aquellos que deciden huir, con los recursos naturales, los tesoros arqueológicos o antigüedades y también se han dedicado al robo y control de las ventas de ganado y las cosechas. ISIS se apropia de todo aquello que puede tener valor y luego lo vende en el mercado negro al mejor postor. Paralelamente, gran parte de las antigüedades fueron destruidas con el pretexto de que, de esta manera, se cumplía con el mandamiento bíblico y coránico de destruir imágenes que

pudieran ser objeto de idolatría. Los expertos hablan ya del peor desastre ocurrido, en términos de legado cultural de la humanidad, desde la Segunda Guerra Mundial (Levy, 2017).

Equipos militares abandonados por Estados Unidos en Mosul. Con el retiro de Estados Unidos de Irak, se han dejado atrás sofisticados equipos cuya importancia radica no solo en su valor económico valuado en millones de dólares sino en que, de no haberlos obtenido de esta forma, hubiese sido muy difícil para el grupo hacerlo aun teniendo el dinero (Levy, 2017).

Explotación y refinamiento de petróleo y gas de Siria e Irak. El llamado “oro negro” ha sido su principal fuente de ingresos, logrando ganancias de hasta 1.400 millones de dólares por año (Sierra, 2016). ISIS se ha convertido en el grupo terrorista más rico porque ha tomado los territorios petroleros más rentables a nivel mundial: Siria e Irak. Actualmente abastecen el mercado negro de Irán, Kurdistán, Turquía, Jordania y El Líbano. Este petróleo también es comprado por traficantes internacionales y por el propio gobierno de Bashar al Asad en Siria. Parte se consume y se vende en el propio califato. Sin embargo, se estima que los bombardeos contra esta infraestructura y la caída del precio del petróleo en 2015 han disminuido estos ingresos.

Depósito de minerales en Siria e Irak. El área capturada por el Estado Islámico es rica en recursos naturales, entre ellos: fosfato, cemento y sulfuro. Thomson Reuters (2014) estima que, a través del fosfato, pueden generar 50 millones de dólares al año mientras que con el ácido sulfúrico y el ácido fosfórico, 300 millones como mínimo. La ganancia por la producción de cemento se estima en 292 millones anuales, también como mínimo.

Impuestos. En las zonas que pasan a estar bajo su control el Estado Islámico exige que las poblaciones pertenecientes a otras religiones paguen el impuesto musulmán llamado *jizya* para poder permanecer allí y, en teoría, gozar de su protección. El monto varía por lugar y las alternativas a pagar son la conversión o la muerte. También existe un “impuesto al apóstata” que consiste en una multa por haber cometido algún delito de fe o transgresión a un principio del Corán (Levy, 2017). Algunas causas son haber fumado, haberse comunicado por teléfono o haberse cortado el pelo por fuera de los patrones permitidos. El *zakat* o limosna es otra forma de recaudar dinero. Según la ley islámica este debería ser del 2,5% del total de la riqueza de una persona pero ISIS lo aumentó al 10%. Y, como si esto fuera poco, a todo esto se le suma el impuesto a los negocios, a la renta, a las transacciones bancarias, a los salarios y subsidios, a la electricidad y al

agua. Podría decirse que “*en el califato todo está sujeto al pago de impuestos*” (Sierra, 2016, p. 186).

Aduanas. Si se quiere cruzar alguna de las fronteras del Estado Islámico se deben abonar unos 800 dólares en *baksheesh* (propina) y para poder circular con camiones por el norte de Irak se exigen unos 200 dólares (Sierra, 2016). La gestión de este cobro es delegada a jefes tribales o clánicos, líderes religiosos sunnitas o antiguos oficiales del ejército de Saddam Hussein. A cambio se exige una fracción de lo recaudado y una lealtad exclusiva al Estado Islámico. Su estrategia, a diferencia de Al Qaeda, se basa en la restitución de los actores locales, no en la imposición y aquí se encuentra su éxito inicial – en los factores no militares (Luizard, 2015).

Transporte de migrantes ilegales. El Estado Islámico controla el sistema de barcas y naves pequeñas que, desde Libia, transportan a hombres, mujeres y niños en condiciones miserables a través del Mediterráneo hasta Europa. Además de ser una gran fuente de financiamiento, ha sido la causa de cientos de muertes por naufragio en el mar (Levy, 2017).

Narcotráfico. Otra fuente de recaudación de dinero es el contrabando de drogas ilegales como la marihuana desde los Balcanes o la heroína desde Afganistán, a través de Irak y África hasta Europa. Viktor Ivanov, director del Servicio Federal del Control de Drogas de Rusia estableció que ISIS controla la mitad de los flujos de heroína que llegan a Europa y genera un billón de dólares anuales para el grupo. En sus palabras: “*las drogas ilegales son como el oro y las reservas en moneda extranjera para los grupos cuasi-estatales*” (RT, 2015)

Mercado de esclavas sexuales. A partir de los ocho años de edad o cuando son “aptas para relaciones sexuales” las niñas son subastadas como una mercancía entre los combatientes locales o en países como Kuwait y Qatar. La única manera de escapar de esta realidad es si la mujer supera los cincuenta años, está enferma o tiene un embarazo muy avanzado. Un artículo de la revista The Guardian basado en un informe por la Henry Jackson Society establece que en 2016 el grupo obtuvo entre 7,7 y 23 millones de libras a través de estas “ventas” (The Guardian, 2017).

Donantes. Desde que Abu Musab al Zarqawi creó la filial de Al Qaeda en 2003, ISIS ha contado con una red de apoyo de países del Golfo como Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita. Estos millonarios sunitas entregan millones de dólares a través de supuestas organizaciones humanitarias para apoyar a ISIS en su lucha contra Estados Unidos y sus enemigos internos al Islam: los chiitas. Tan solo entre 2014 y 2015 el *think tank* de Washington “Brookings

Institution” calcula que ISIS recibió 40 millones de dólares a través de esta vía (Sierra, 2016). Sin embargo, a diferencia de otros grupos terroristas como Al Qaeda, ISIS no depende tanto de estas donaciones por su capacidad de autofinanciamiento. Es un aspecto innovador que le da gran capacidad de maniobra y lo hace menos dependiente de la movilidad de capitales entre fronteras (Beldyk, 2017).

Transferencias de Bitcoin. Los grupos terroristas han comenzado a utilizar el sistema descentralizado de criptomonedas por algunas de sus ventajas: previene la falsificación, es anónimo, no es rastreable, no se lo puede *hackear*, no está sujeto a legislación y su distribución es global. En noviembre de 2017, tras la caída de Raqqa, ISIS ha lanzado una campaña online para recaudar fondos de seguidores alrededor del mundo a través de este medio. Así se evita el pago de impuestos y la exposición legal. La transferencia promedio se estima en 16,7 mil dólares pero algunas han alcanzado los 300 mil (The Jerusalem Post, 2018).

A todos estos ingresos se los debe matizar teniendo en cuenta los gastos que conlleva mantener el califato. Por ejemplo, en 2016, cada combatiente de ISIS cobraba entre 400 y 600 dólares por mes (Sierra, 2016). Otros costos se derivan del mantenimiento de la milicia y sus armamentos, de las pensiones a las viudas de los “mártires” y las esposas de soldados capturados en combate, y la propaganda.

Además de todo esto, ISIS debe afrontar los gastos comunes de cualquier Estado: burocracia, servicios de electricidad, transportes, hospitales y escuelas, entre otros muchos. También ha establecido un Banco Central y tiene planes de crear su propia moneda, distinta al dinar iraquí y la libra siria: el dinar islámico. Esta es su gran debilidad y es por lo que, el famoso líder de Al Qaeda Osama Bin Laden se opuso tajantemente a declarar un califato islámico: para no tener que asumir el desgaste que conlleva controlar zonas y poblaciones enteras (Levy, 2017).

España.

En la mañana del 11 de marzo de 2004 en la ciudad de Madrid se producían diez explosiones casi simultáneas en cuatro trenes dejando un saldo de 193 muertos y 2.057 heridos. El autor detrás del atentado fue el grupo terrorista ETA (Euskadi Ta Askatasuna o “País Vasco y Libertad”). Fundada en 1958 durante la dictadura franquista y disuelta en mayo de 2018, esta organización nacionalista vasca ha reivindicado durante sesenta años la construcción de un Estado socialista independiente en la zona del País Vasco. Para eso utilizó como medios el asesinato, el secuestro, la extorsión económica y el terrorismo en España como también ocasionalmente en Francia.

Trece años después, el 17 de agosto de 2017 España vuelve a ser atacada. El paseo de Las Ramblas de Barcelona se convierte en escenario de un atropello masivo que produce 16 muertes y un total aproximado de 130 heridos. Horas después, el mismo hecho se repite en Cambrils. A través de su agencia de noticias Amaq, el Estado Islámico reivindicaría la autoría de este atentado que volvía a poner a España en vilo. A pesar de que el número de muertos fue menor al del 11M, también se trató de civiles. El modo de ataque, por su parte, fue novedoso, como también el carácter internacional de la organización que lo perpetró.

Para entender la historia del terrorismo en España y su modo de pensar la seguridad en materia antiterrorista, se deben tomar en cuenta estos dos hechos. España es uno de los pocos países europeos que ha sufrido durante tantos años el terrorismo al interior de sus fronteras. El 11M fue el peor atentado terrorista del siglo XXI en suelo español y aun hoy marca la historia del país. ETA ha definido el modo de operar de España en materia de lucha antiterrorista y le ha brindado una experiencia distintiva en el área. Sin embargo, ISIS ha venido a modificar los esquemas y las políticas que, a pesar de haber funcionado en su momento, parecen haberse vuelto obsoletas.

En este capítulo, al igual que en los próximos dos, se sintetizará la estrategia de seguridad que adoptan España, Francia y Reino Unido a la hora de hacer frente a la nueva amenaza: el Estado Islámico. El análisis partirá de lo general hacia lo particular. Se comenzará evaluando las doctrinas de seguridad nacional, que dan un panorama general sobre qué se entiende por seguridad, cuáles son las amenazas y cómo contenerlas; luego la legislación nacional, que traduce los conceptos de la doctrina en acciones concretas definiendo qué es un grupo terrorista, qué es un delito terrorista y qué penas se le deben aplicar; y por último el nivel de alerta nacional antiterrorista, es decir, las acciones concretas de defensa y seguridad junto a su impacto sobre la vida cotidiana de la

ciudadanía. Se evaluarán los documentos anteriores y posteriores al 2014, año en el que nace ISIS como grupo independiente. Al final del capítulo se hará una conclusión general del caso.

a. Doctrina de seguridad nacional.

El Ministerio de Defensa de España define a la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) como “*el marco de referencia para la política de Seguridad Nacional, una política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad al servicio del ciudadano y del Estado.*” La estrategia sintetiza una cosmovisión: qué es la seguridad, cuáles son las amenazas y los riesgos, y cuáles son las respuestas adecuadas para contenerlos. Esboza de forma general los ámbitos de acción, los objetivos y las líneas a seguir por las distintas autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil. A partir de su análisis se puede evaluar, de manera amplia, cómo entiende España la seguridad y su rol en el escenario internacional.

La primera ESN de España data del año 2011. A esta le siguieron la de 2013 y la de 2017. La ley de Seguridad Nacional 36/2015 establece en su artículo 4, inciso 3, un período de revisión de la estrategia “*cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico*” (p. 5). Y así fue como lo decretó el Consejo de Seguridad Nacional, órgano responsable de la elaboración de la nueva ESN, el 20 de enero de 2017 (Departamento de Seguridad Nacional, 2017). Las circunstancias geopolíticas, tanto nacionales como internacionales, han cambiado entre 2013 y 2017 de manera que fue necesario esbozar nuevos planes de acción. Un estudio comparado de las mismas permitirá evaluar el lugar que ocupa el terrorismo para la nueva estrategia, los cambios y continuidades.

A continuación, se resaltarán algunos puntos en común entre la ESN-2013 y la ESN-2017:

Estructura. Mientras que la ESN-2013 cuenta con un resumen ejecutivo y cinco capítulos; la ESN-2017 tiene un resumen ejecutivo, una introducción y seis capítulos. En lo esencial, ambas estructuras son muy similares. Comienzan con un mensaje del Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, a esto le sigue el resumen ejecutivo, la definición de la seguridad nacional, el rol de España en el mundo, la definición de los riesgos y amenazas que cada región del mundo presenta para el país, los objetivos y líneas de acción a seguir para enfrentar cada una y por último la definición de la estructura del Sistema de Seguridad Nacional.

Definición de seguridad. Ambas estrategias entienden a la seguridad de manera amplia como:

“La acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos” (ESN-2013, p. 1).

En 2017 se cambió la última palabra por “acordados”. Básicamente, la definición es la misma.

Visión integral de la seguridad. El concepto debe ser amplio para poder cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Se tiene una visión integral que abarca tanto el plano nacional como el multilateral. Las respuestas deben ser multidisciplinarias y completas para ser eficientes. Es por esto por lo que se necesita la cooperación de distintos departamentos del Estado – fundamentalmente de las fuerzas de seguridad: el Cuerpo Nacional de Policía (de naturaleza civil) y la Guardia Civil (de naturaleza militar) –, de la cooperación del sector privado y de la sociedad civil en su conjunto. En 2017 se defiende que *“una seguridad nacional eficaz requiere tanto de la sensibilización social de los ciudadanos como la participación de sus representantes”* (p. 28). Como establecen en su título ambas estrategias, este es *“un proyecto compartido”* y se agrega en 2017: *“de todos y para todos”*.

Seguridad como política de Estado. La seguridad es una política de Estado que debe contar con continuidad en el tiempo y ser capaz de superar las agendas políticas de cada gobierno. Gracias a la ESN-2013 se ha aprobado la ya mencionada ley 36/2015 que prevé la revisión de la estrategia cada cinco años o *“cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico”*. La estrategia resalta que el dinamismo del entorno y la realidad nacional exigirán la adaptación constante de la doctrina. Por este motivo, se la ha renovado en el 2017.

Principios rectores. Ambos documentos definen los mismos principios generales que marcan las directrices de la seguridad nacional:

1. Unidad de acción: implicación y colaboración de todos los recursos del Estado, privados y la sociedad en general, liderados por el Presidente del Gobierno. Hace referencia al enfoque integral de la seguridad, que comprende todas sus dimensiones.
2. Anticipación y prevención: detección temprana de situaciones que puedan representar un potencial riesgo o amenaza para la seguridad nacional.
3. Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos.

4. Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación: afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando sus consecuencias negativas.

Participación en organismos internacionales. España resalta que: “los retos y amenazas globales solo pueden tener soluciones globales” (ESN-2013, p. 19). Su seguridad e intereses están mejor protegidos en una comunidad internacional que coopera, toma decisiones colectivas y actúa de manera multilateral. En línea con esto, el país promueve el trabajo y empleo de foros comunes como la UE, la ONU, la OTAN, la OCSE y el G-20, entre otros.

Riesgos y amenazas. En 2013 se definen los siguientes riesgos y amenazas a la seguridad nacional: los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales. En 2017 las principales amenazas continúan siendo las mismas pero se establece que “especial mención merece la amenaza del terrorismo yihadista, uno de los principales problemas de seguridad a los que se enfrenta el mundo y que de nuevo mostró toda su brutalidad en España en agosto de 2017” (p. 12).

Esta visión amplia de los riesgos y amenazas puede asimilarse dentro del concepto de seguridad que los académicos (Paris, 2001; Acharya, 2001; Rioux, 2002; Thomas y Tow, 2002; Owen, 2004 citados en David, 2008) denominan como “seguridad humana”. En contraposición al concepto meramente militar de seguridad que se refiere a la defensa del Estado, su poder y soberanía, la seguridad humana apunta a la defensa de los individuos de amenazas internas y externas, de naturaleza variada: ambiental, económica, alimentaria, médica o política. Lo que está en jaque es la calidad de vida de los individuos, no la mera defensa militar del territorio. Este concepto se ha vuelto central en los diversos discursos de políticas gubernamentales e internacionales – siendo España un caso de esto. Como establece David (2008), este aumento en el uso del concepto de seguridad humana se debe en parte a la calidad de los nuevos actores que desafían al Estado: infranacionales (ejemplo: minorías), transnacionales (ejemplo: terrorismo) y supranacionales (organismos internacionales). También se debe a que la calidad de las amenazas que sufre el Estado ya no es militar sino política (ejemplo: terrorismo), económica (ejemplo: narcotráfico), social (ejemplo: refugiados) y ambiental (ejemplo: lucha por los recursos de agua).

Terrorismo como amenaza transversal. Desde la ESN-2013 se puede ver como para España el terrorismo es una amenaza presente en varias regiones del mundo que afectan, de una manera u otra, al propio país. Se mencionan como ejemplos el narcoterrorismo de América Latina, la lucha contra el terrorismo en el Mediterráneo o en África y Oriente Medio donde la fragilidad estatal genera un ambiente propicio para la proliferación terrorista. También se señala a Asia y América del Norte como regiones clave a la hora de colaborar en materia de lucha antiterrorista.

Se reconoce al terrorismo, por otro lado, como una amenaza que se combina a otras que ya sufre España. Ejemplo de ello son el ciberterrorismo, la conexión entre crimen organizado y grupos terroristas, la vulnerabilidad de las zonas productoras de gas y petróleo y la posibilidad de que sean cooptadas por estos extremistas, el riesgo de que adquieran armas de destrucción masiva, de que radicalicen a ciertos sectores de inmigrantes que recibe el país o que aprovechen la libertad de los mares para cometer sus actos delictivos. De esta manera, el terrorismo demuestra ser una amenaza transversal a distintas áreas y regiones y por eso necesita del trabajo en conjunto para combatirlo.

Hasta aquí las similitudes entre ambas estrategias. A continuación se presentarán algunos cambios y novedades de la ESN-2017 en comparación a la de 2013:

Extensión. Mientras que la ESN-2013 tiene 58 páginas, la ESN-2017 tiene 126. El nuevo documento es más largo y preciso en sus definiciones y esto se debe al aumento de la incertidumbre en el panorama de seguridad. Como establece Ballesteros Martín (2017b), el aumento del contenido se debe a la mayor complejidad del entorno de seguridad que obliga a abordar nuevas amenazas y desafíos, más complejos que los anteriores, junto a las antiguas amenazas que tampoco han desaparecido (p. 4).

Discurso. Un análisis cuantitativo preliminar resalta el lugar que adquiere el terrorismo en la nueva estrategia. Mientras que en la ESN-2013 se menciona la palabra “terrorismo” unas 26 veces, en 2017 esto aumenta a 44. La combinación “terrorismo yihadista” aparece en 2013 una sola vez contra diez en 2017. Asimismo, llama la atención la mención especial que recibe Dáesh en 2017. En el apartado de terrorismo se lo define como “*el principal protagonista de esta amenaza (...) que por su capacidad operativa, medios, proyección mediática y rápida expansión, se ha convertido en el referente del terrorismo yihadista*” (p. 60).

Situación del país. En la introducción de la ESN-2017 se explican las razones que justifican la revisión de la estrategia. Esto no fue necesario en 2013 dado que su predecesora, la de 2011, no

llegó a implementarse. “*Las circunstancias han cambiado desde 2013, tanto a nivel del orden internacional como en Europa y España (...) contribuyendo a un aumento de la incertidumbre*”, se establece en 2017 (p. 18). Aparecen nuevas amenazas y se potencian otras ya presentes como el terrorismo. Asimismo, ha cambiado la situación económica del país. Mientras que en 2013 España hacía frente a una aguda crisis económica con un elevado costo social, en 2017 emerge de la misma con crecimiento económico. Esto plantea nuevos desafíos como la necesidad de mantener el crecimiento inclusivo y, asimismo, hace que surjan problemas de cohesión territorial.

Globalización. Ya en 2013 se establecía que el mundo globalizado se encontraba en un proceso de cambio continuo en el que aparecían nuevos riesgos y amenazas para afrontar, esencialmente de naturaleza transnacional (p. 6). Sin embargo, en 2017 el entorno es más complejo y volátil, y la incertidumbre ya referida en 2013, se acentúa. Se destacan cinco dinámicas de transformación de la seguridad global:

- Dimensión geopolítica: crece la competencia entre actores que tienen distintas visiones sobre la seguridad sin que ninguno de ellos tenga un peso hegemónico exclusivo en las instituciones multilaterales. Aunque se mantiene la preponderancia de Estados Unidos, crece la proyección de poder de potencias como China y Rusia más allá de sus regiones.

También aumenta la traslación de poder hacia actores no estatales gracias a la creciente conectividad. Una tendencia que se resalta es la frecuencia con la que el terrorismo yihadista ha golpeado varias regiones, incluyendo a Europa, en los últimos años (ESN-2017, p. 33).

- Dimensión económica: auge del proteccionismo en una economía globalizada.
- Dimensión social: crece la influencia de movimientos exclusivistas y nacionalistas gracias a las redes sociales y la manipulación de la información. Sus efectos son negativos sobre la cohesión social y la estabilidad política.
- Dimensión tecnológica: aumenta la conectividad y las infraestructuras españolas se vuelven más vulnerables. También aparecen nuevas tecnologías como la inteligencia artificial, la ingeniería genética y la robotización. Esto beneficia la actividad económica y el progreso pero también puede ser un medio para acciones hostiles. Se debe diseñar un sistema eficaz de gobernanza de estas nuevas tecnologías de innovación.

- Dimensión medioambiental: la lucha contra el cambio climático se acentúa. Tiene importantes repercusiones políticas, económicas y sociales en el corto y largo plazo.

En definitiva, *“la globalización ha acelerado la interdependencia pero no ha estado acompañada de un refuerzo de las organizaciones globales para responder mejor a los retos de la era actual”*, defiende la ESN de 2017 (p. 34). Se destaca una tendencia a la “unilateralización” de la seguridad: a tomar acciones individuales para solucionar controversias globales.

Amenazas. Algunas amenazas ya detectadas en 2013 como el terrorismo transnacional o las ciberamenazas se hacen más prominentes. En esta ocasión se mencionan los ataques que ha sufrido el país en agosto de 2017, primeros atentados terroristas desde 2004. Un motivo de este incremento se lo relaciona con la prevalencia de las acciones híbridas que combinan amenazas convencionales con amenazas no convencionales como los ciberataques, la presión económica o la manipulación de información en las redes. Su objetivo es desestabilizar la forma de vida de la sociedad, fomentar movimientos subversivos y polarizar a la opinión pública. En esta nueva era, los espacios comunes globales como el ciberespacio, el espacio marítimo, el aéreo y el ultraterrestre se vuelven lugares vulnerables a amenazas como la terrorista. Aprovechándose de la ausencia general de soberanía y jurisdicción como también de la dificultad de atribución de acciones y la débil regulación, estos grupos encuentran en los “espacios globales comunes” un lugar para desenvolverse con baja exposición y bajo costo.

Preeminencia del terrorismo. En 2013 ya se definía al terrorismo como un fin prioritario del gobierno, dado que *“amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, pretende socavar nuestras instituciones democráticas y pone en riesgo nuestros intereses vitales y estratégicos, infraestructuras, suministros y servicios críticos”* (p. 25). Se hacía una mención especial a ETA, grupo cuyo accionar ha sufrido España durante cincuenta años. En cuanto al terrorismo yihadista, se mencionaba a Al Qaeda y al Malgreb Islámico, cuya base es el fanatismo y la imposición de su visión única y excluyente del Islam.

Por su parte, en 2017 se decreta que *“el terrorismo yihadista es uno de los principales problemas que enfrenta la comunidad internacional”* (p. 59). Para los fines de este trabajo es importante analizar este aspecto más en detalle.

En la nueva estrategia se destaca que el terrorismo ha asumido dimensiones mayores y proyecta su ideología a nivel global. ETA, por su parte, ha dejado de ser una amenaza relevante. Tampoco

son nombrados Al Qaeda o el Malgreb. En este caso es Dáesh quien recibe una mención especial como principal protagonista del terrorismo yihadista. Se describen sus atentados en lugares de concentración de personas, su modo de operar: tanto en células organizadas o de forma individual y su objetivo: matar al mayor número de víctimas posibles y generar un fuerte efecto propagandístico con las herramientas que brindan las nuevas tecnologías. Tanto el retorno a Occidente de los combatientes adoctrinados y entrenados de Siria o Irak como la radicalización y adoctrinamiento de afiliados en territorio europeo forman parte de las amenazas que han adquirido relevancia desde la publicación de la última estrategia.

La ESN-2013 establece cuatro motivos por los que se cree que España es un objetivo del terrorismo internacional. En primer lugar, la cercanía a regiones inestables donde existen Estados fallidos que favorecen el desarrollo y propagación de la criminalidad y el extremismo. En segundo lugar, la posible radicalización de los emigrantes asentados en España o en países del mismo entorno cultural. En tercer lugar, la insistencia de los grupos fundamentalistas islámicos de presentar a España como parte del imaginario del Islam. Y en cuarto lugar, la implicación del país en la lucha antiterrorista, dentro y fuera de sus fronteras nacionales (p. 25-26).

A pesar de que España cuenta con vasta experiencia en la lucha terrorista, gracias a su lucha contra ETA, no se deja de lado la importancia de la cooperación internacional, además del ya mencionado enfoque integral público–privado. Precisamente, el objetivo es: *“neutralizar la amenaza que representa el terrorismo y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo pueden preceder y sustentar”* (ESN-2013, p. 41). Este objetivo y modelo integral se reincorpora en 2017 donde se aboga por coordinar la experiencia española al accionar de los aliados en las iniciativas internacionales, en especial en la UE (p. 62).

Para este fin, ambas ESN establecen estas cuatro líneas de acción:

1. Prevención: actuar contra el origen del terrorismo en el ámbito interno, externo y en el ciberespacio para que impedir procesos de radicalización, captación de nuevos reclutas, propagación y consecución de sus fines. En 2017 se agrega la importancia de reforzar el testimonio de las víctimas como vía para contrarrestar la narrativa terrorista y fomentar el diálogo intercultural e interreligioso.

2. Protección: disminuir las oportunidades de cometer atentados mejorando las capacidades nacionales en el interior del país, en el exterior – cooperando con países socios también afectados por el terrorismo – y en el espacio virtual.
3. Persecución: mejorar las capacidades de investigación e inteligencia sobre terroristas y sus acciones. Adoptar medidas para impedir la planificación de sus atentados, su financiación y el acceso de materiales necesarios para sus ataques. En 2017 se agrega el apoyo a la creación de un Tribunal Penal Internacional en materia de terrorismo.
4. Preparación de la respuesta: adoptar planes y medidas que, en caso de materializarse la amenaza, trabajen en pos del restablecimiento de la normalidad y el apoyo inmediato y permanente a las víctimas.

El modelo de lucha contra el terrorismo debe ser integral, como lo es todo el enfoque de seguridad que tienen ambos documentos pero en 2017 se especifica que la base debe ser la unidad de los partidos políticos, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado y los Servicios de Inteligencia e Información. A esto se le suma el trabajo de los jueces y fiscales, la cooperación internacional y la madurez de la sociedad española con el apoyo y asistencia permanente a las víctimas (ESN-2017, p. 25).

En síntesis, en 2017 nos encontramos frente a un documento más preciso y elaborado. Como bien lo resalta la misma doctrina: *“la Estrategia actual profundiza algunos de los conceptos y líneas de acción definidos en 2013 y avanza en la adaptación de dicha política ante nuevos desarrollos de un entorno de seguridad en cambio constante”* (p. 10). En líneas generales continúa con la estructura de su predecesora pero en cuanto al terrorismo en particular, demuestra que este ha crecido en importancia para el imaginario español.

En ambos documentos, pero sobre todo en el de 2017, se hace hincapié en la responsabilidad colectiva en la preservación de la seguridad. Dado que *“nadie es hoy ya sujeto pasivo de la seguridad”* (ESN-2017, p. 85) es necesario que se cree una cultura: que la sociedad conozca las amenazas y desafíos y esté mejor preparada para poder sobreponerse a una crisis ya que *“una sociedad concienciada es pues, más segura, robusta y resiliente”*.

En términos de la escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998) puede entenderse que lo que el Estado español busca hacer con este documento es enmarcar al terrorismo yihadista

dentro del concepto de “amenaza existencial” definiéndolo como uno de los principales peligros que le acontecen. Esta es la primera fase del proceso de securitización de una cuestión.

Por otro lado, la insistencia en buscar el apoyo de la sociedad puede correlacionarse con la segunda fase: que la audiencia acepte el problema como una amenaza existencial. Y así lo confirma el estudio hecho por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre de 2017 donde la opción de “terrorismo” ha sido la más votada por los españoles como amenaza “muy importante” que puede afectar a la seguridad de España (p. 4-5). En esa encuesta se le listaba una serie de riesgos y amenazas al encuestado y este debía puntuarlas en una escala de 0 al 10, siendo 0 “nada importante” y 10 “muy importante”.

Sin embargo la doctrina es aún bastante general y es necesario bajar a un segundo nivel: las leyes para poder evaluar si toma lugar la tercera fase: la adopción de medidas extraordinarias para contener a la amenaza existencial. En el siguiente apartado se evaluará la forma en que lo mencionado ha sido precisado en la legislación y luego, para completar el análisis del proceso de securitización, cómo ha sido llevado a la práctica mediante el estudio del sistema de nivel de alerta nacional antiterrorista – tercer y último indicador.

b. Legislación antiterrorista.

El 30 de marzo de 2015, el Congreso español aprobó la Ley Orgánica 2/2015 que modifica la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal dictada el 23 de noviembre de 1995, en materia de delitos de terrorismo. Dado que se trata de una ley orgánica debió contar con la mayoría absoluta del Congreso para su aprobación, como así lo estipula el artículo 81 de la Constitución. Los temas a ser regulados a través de este procedimiento más restrictivo que el de las leyes ordinarias refieren a derechos fundamentales y libertades públicas, a los estatutos de autonomía, al régimen electoral general y, entre otros temas a “la investigación de bandas armadas o elementos terroristas” (art. 55.2 de la Constitución). Según la doctrina del “bloque de constitucionalidad” estas leyes pueden ser consideradas como parte de la Constitución y su mandato es del mismo rango.

La propuesta de esta reforma tuvo como autores al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al Grupo Parlamentario Socialista, al Sr. Salvador Armendáriz, a la Sra. Oramas González-Moro y al Sr. Álvarez Sostres (Grupo Parlamentario Mixto) el 4 de febrero de 2015. La ley original fue aprobada en 1995 cuando ETA era la amenaza terrorista más importante, la reforma busca revisar y endurecer la ley para aplicársela al terrorismo islamista. El principal motivo es el llamamiento

que hace la resolución 2.178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a que todos los Estados Miembros *“se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar las conductas terroristas que se describen”*. La propuesta original sufrió algunas modificaciones pero fue aprobada en el Congreso de los Diputados el 26 de marzo de 2015 con 283 votos a favor (88,16%), 24 votos en contra (7,48%) y 14 abstenciones (4,36%) del total de los presentes: 321 de 350 (91,71%), habiendo sido previamente aprobada por el Senado.

Esta reforma entró en vigor el primero de julio de 2015 y tiene como base la ya citada resolución 2.178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que resalta la preocupación de la comunidad internacional por el recrudecimiento del terrorismo y la intensificación del llamamiento a cometer atentados en todas las regiones del mundo. La resolución insta a los Estados a reforzar su lucha contra el terrorismo para que sus instrumentos legislativos internos tipifiquen las nuevas amenazas, nuevas formas de agresión y nuevos elementos de captación, adiestramiento y adoctrinamiento con los que cuenta el terrorismo yihadista. Se debe enjuiciar a toda persona que participe, cometa o apoye este tipo de actos para así velar por las sociedades abiertas, el Estado de derecho y la convivencia de las democracias del mundo entero.

Estas nuevas amenazas que presenta el terrorismo internacional de corte yihadista deben *“ser combatidas con la herramienta más eficaz que los demócratas pueden emplear frente al fanatismo totalitario de los terroristas: la ley”* (Ley Orgánica 2/2015, 2015, p. 27.177). A pesar de que España cuenta con experiencia en la lucha contra el terrorismo, las nuevas amenazas exigen la actualización de la normativa en línea con la citada resolución. La legislación penal española que data de 1995 fue una respuesta eficaz ante bandas como ETA o GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre), que cuentan con una estructura orgánica clara y una jerarquía bien definida, pero necesita modificarse para hacer frente a los tiempos modernos.

La nueva ley mantendrá esta perspectiva de tipificación de conductas pero actualiza la normativa para hacer frente al terrorismo individual. Se conserva, en la primera sección titulada *“De las organizaciones y grupos terroristas”*, la misma lógica punitiva sobre: a) qué es una organización o grupo terrorista; y b) la pena correspondiente para los que promueven o participan activamente en la organización o grupo.

Se entiende por organizaciones o grupos terroristas a aquellas agrupaciones que: estén conformadas por un elevado número de personas (más de dos), que se reparten tareas o funciones con el fin de cometer delitos tipificados de terroristas, que dispongan armas o instrumentos peligrosos y medios tecnológicos avanzados de comunicación o transporte, especialmente aptos para facilitar la ejecución de delitos o la impunidad de los culpables (art. 570 bis y 571).

La pena correspondiente para quienes dirijan una organización de este estilo es de ocho a catorce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por ocho a quince años. Quienes participen activamente o formen parte de ella serán castigados con la pena de prisión de seis a doce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por seis a catorce años (art. 572).

Los artículos modificados de la segunda sección “De los delitos de terrorismo” comprenden del artículo 573 al 580 del capítulo VII del título XXII del libro II de la Ley Orgánica 10/1995. Los cambios son los siguientes:

Art. 573: nueva definición de delito de terrorismo. La nueva definición se inspira en la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea, modificada en 2008, sobre la lucha contra el terrorismo. Se establece que cualquier delito grave constituye un delito de terrorismo cuando se lleve a cabo con la finalidad de:

“1.a) Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o abstenerse de hacerlo;

2. a) Alterar gravemente la paz pública;

3.a) Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional;

4.a) Provocar un estado de terror en la población o en parte de ella” (BOE, 2015, p. 27.178).

Este es el cambio más significativo de la nueva Ley Orgánica ya que la legislación previa solo consideraba las finalidades de: “subvertir el orden constitucional” y “alterar gravemente la paz pública”. El resto del contenido del punto 1.a) y los puntos 3.a) y 4.a) fueron introducidos en esta versión de 2015. El artículo también incorpora los delitos informáticos que, cuando son cometidos con alguna de estas finalidades, devienen en delitos terroristas.

Art. 573 bis: pena correspondiente a cada delito. Los delitos que causaran la muerte de una persona son los que conllevan la prisión por el tiempo máximo previsto en el Código Penal. A su vez se establecen las penas por: secuestro, detención ilegal, lesiones, amenaza o coacción. También se consideran los delitos de desorden público, rebelión o sedición cuando son cometidos por una organización o grupo terroristas o un individuo amparado por ellos. La pena se agrava si se tratase de un delito cometido contra un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de las Fuerzas Armadas o empleados públicos en servicio.

Art. 574: tipificación de conductas relacionadas con armas y explosivos. Se considera su fabricación, tráfico, suministro y empleo con finalidades terroristas. La pena se agrava si se trata de armas, sustancias o aparatos nucleares, radiológicos, químicos o biológicos, o de similar potencia destructiva.

Art. 575: tipificación del adoctrinamiento y adiestramiento militar. Se hace especial mención al internet y a los servicios de comunicación accesibles a todo público como medios para incorporar nuevos adeptos a la organización e instruirles en la colaboración con la misma. Se considera delito quien acceda “de manera habitual a uno o varios” de estos servicios para incorporarse al grupo terrorista o para capacitarse en la comisión o colaboración de actos terroristas. De igual forma, se comete este delito si se adquiere un documento que incite a la incorporación o colaboración con una organización terrorista. Los hechos se entenderán cometidos en España, aclara el artículo, cuando se acceda a los contenidos desde el territorio español. La pena también se impondrá sobre los combatientes que se trasladen o establezcan en un territorio extranjero para este mismo fin.

Art. 576: pena por financiación del terrorismo. Será castigado quien por medios directos o indirectos recabe, adquiera, posea, convierta, utilice o transmita bienes con la intención de que se utilicen para cometer un acto terrorista. La pena se agrava si los bienes llegan al responsable del delito, si se llegan a emplear y si se han obtenido mediante la comisión de delitos contra el patrimonio (robos, atracos), extorsión, falsificación o cualquier otro medio ilegal.

Art 577: tipificación y sanción de las formas de colaboración con grupos o elementos terroristas. Serán castigados los actos de colaboración como: información o vigilancia de personas, bienes o instalaciones, prestación de servicios tecnológicos, construcción o cesión de alojamientos o depósitos, ocultación, acogimiento o traslado de personas, organización de prácticas de entrenamiento o asistencia a ellas, entre otros actos que equivalgan a la cooperación o ayuda a las

actividades terroristas. También se contemplan las acciones de captación y reclutamiento. La pena se agrava si se trata de menores, personas discapacitadas o mujeres víctimas de trata con el fin de convertirlas en cónyuges, compañeras o esclavas sexuales de los autores del delito.

Art. 578 y 579: castigo al enaltecimiento o justificación públicos del terrorismo. Se incluyen actos de descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o sus familiares; enaltecimiento de los delitos o personas que los hayan cometido; difusión de mensajes o consignas que inciten a otros a cometer delitos terroristas; o cualquier hecho que altere gravemente la paz pública o cree un sentimiento de temor e inseguridad en la sociedad. Se consideran, especialmente, los mensajes difundidos a través de medios de comunicación, internet o servicios de comunicaciones electrónicas como agravantes. Los jueces pueden acordar la eliminación de estos contenidos y la pena máxima es aumentada de dos a tres años.

Art. 579 bis: penas de inhabilitación absoluta o especial para profesión u oficio educativos. El condenado no podrá ejercer en los ámbitos docente, deportivo y de tiempo libre. También se le impondrá la medida de libertad vigilada de uno a diez años, dependiendo de la gravedad de la pena. La misma se atenúa si la persona abandona voluntariamente las actividades delictivas y colabora con las autoridades.

Art. 580: condenas de jueces extranjeros. Este artículo contempla que, en todos los delitos de terrorismo, la condena de un juez o tribunal extranjero será equiparada a las sentencias españolas. Todos estos procedimientos se aplicarán contra un español, un extranjero que resida habitualmente o se encuentre en España o, quien colabore con un español o con un extranjero que resida o se encuentre en España, para la realización de un delito de terrorismo.

Esta ley fue duramente criticada por la oposición y por grupos defensores de los derechos humanos. Estas plataformas han denominado como “Ley Mordaza” a las dos reformas al Código Penal (Ley Orgánica 1/2015 y la 2/2015) y la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana por la restricción de derechos y libertades que suponen. Las principales críticas a la ley aquí analizada fueron dirigidas a los aspectos relativos a internet y a las nuevas tecnologías.

La población, desde la aprobación de la Ley Orgánica, se ha hecho dueña de la calle en múltiples manifestaciones como la del 26 de febrero de 2016. En esa ocasión, protestaron la detención y arresto de dos titiriteros, Raúl García Pérez y Alfonso Lázaro de la Torre, que enfrentan siete años

de cárcel por “enaltecimiento y apología del terrorismo”. En su obra, un policía que sostiene una pancarta que dice “Gora Alka-ETA” – haciendo un juego de palabras entre Al Qaeda y ETA – intenta detener a una bruja. Mientras que para la Asociación de Víctimas del Terrorismo el espectáculo constituyó “*un acto de humillación y menosprecio en el que se trivializa el uso de la violencia, así como una loa y reconocimiento de organizaciones terroristas que tanto dolor y sufrimiento han generado en nuestra sociedad*” para los manifestantes, la detención es un ataque a la libertad de expresión inaceptable en tiempos de democracia (The New York Times, 2016).

El dilema “libertad vs. seguridad” ha generado la oposición a esta ley por parte de la población en general, de organismos internacionales, ONGs como Caritas o Greenpeace, grupos parlamentarios (11 diputados de La Izquierda Plural, 3 diputados del Grupo Parlamentario Vasco y 10 del Grupo Parlamentario Mixto) y hasta de la misma ONU, a través de sus voceros del Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En su informe “Tuitea... si te atreves. Cómo las leyes antiterroristas restringen la libertad de expresión en España” (2018a) Amnistía Internacional critica la poca precisión de la ley. Especialmente el artículo 578 fue el que mayor controversia generó. Bajo categorías generales como “enaltecimiento del terrorismo” y “humillación de las víctimas de los delitos terroristas” el gobierno procesa a distintos usuarios de redes sociales –tanto periodistas profesionales del derecho como artistas musicales– por publicar simples mensajes que pueden consistir en letras de canciones políticamente controvertidas o meros chistes. Según el informe “*el resultado es una autocensura cada vez mayor y, en general, un efecto inhibitorio en la libertad de expresión en España*” (p. 2) Al aumentar los procesamientos en virtud de este artículo, el espacio de discrepancia se reduce.

Desde 2011 a 2016, el número de condenados por enaltecimiento del terrorismo o humillación de las víctimas de terrorismo en internet ha sido de 119. La mitad ha tenido lugar en los últimos dos años: 2015 (31) y 2016 (35) – aumento que coincide con la reforma de la Ley Orgánica.

Según Amnistía (2018a) esta ley no es adecuada. El artículo está siendo utilizado para reprimir expresiones de índole política. El derecho a la libertad de expresión incluye opiniones que pueden ofender y España es parte de diversos tratados internacionales vinculantes que garantizan este derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas. Se citan como ejemplos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 19 y 20) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 10).

A pesar de que el derecho internacional permite que los Estados impongan ciertas limitaciones a esta libertad para por ejemplo, prohibir discursos de odio, se deben respetar ciertas condiciones estrictas que en este caso no se dan. Para que las restricciones sean legítimas deben estar establecidas en la ley de un modo claro, deben imponerse para un fin legítimo específico, deben ser manifiestamente necesarias, proporcionales y no deben menoscabar el propio derecho fundamental de la libertad de expresión (p. 3-4). Al remitirse a este artículo y a su utilización, se puede advertir como sucumbe en la vaguedad e imprecisión, siendo sus términos demasiado generales y su aplicación demasiado severa.

Por otro lado, la Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (2015) cree que esta no era una reforma necesaria – opinión que comparten colectivos de juristas y magistrados – dado que tipifica *“conductas que ya eran consideradas delictivas con una clara finalidad propagandística”* y a su vez, diluye *“el concepto de terrorismo, criminalizando la libertad de pensamiento, creando delitos de sospecha y conductas indeterminadas inaceptables en un Estado de derecho”* (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2015, p. 1). Para la plataforma, esta ley es un instrumento para coartar el derecho que la sociedad tiene de informar y ser informado, a la libertad de expresión y el derecho de manifestarse y protestar.

No es menor resaltar las críticas de un grupo de expertos de derechos humanos del Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A su entender, las definiciones amplias o ambiguas, utilizando términos como *“incitación y enaltecimiento”* o *“justificación del terrorismo”* pueden conducir a un uso discrecional y desproporcionado de la ley. Establecen que: *“tal como está redactada, la ley antiterrorista podría criminalizar conductas que no constituirían terrorismo y podría resultar entre otros en restricciones desproporcionadas al ejercicio de la libertad de expresión”* y agregan: *“el proyecto de ley podría además permitir abusos en los controles y retiro de información disponible en internet”* (ACNUDH, 2015).

Estas posibles arbitrariedades son un indicador de la tercera fase del proceso de securitización (Buzan, Waever y De Wilde, 1998): la adopción de medidas extraordinarias, por fuera del proceso normal de la política, para contener la amenaza. A través del discurso de la excepcionalidad y urgencia se busca justificar medidas que en el proceso normal democrático serían inaceptables. Concretamente, la violación del derecho a la libertad de expresión es inadmisibles en el Estado de derecho pero de todas formas se aplica dado que se trata de una amenaza existencial.

Sin embargo, aún hay un tercer nivel a evaluar para sistematizar este cambio de estrategia de seguridad: el nivel nacional de alerta antiterrorista. Este indicador refleja de manera concreta como se llevan a cabo estos cambios de doctrina y legislación. En el siguiente apartado se presentarán las principales características del sistema español y sus cambios.

c. Nivel nacional de alerta antiterrorista.

Según el Ministerio del Interior, el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista establece:

“las directrices generales que, partiendo de un esfuerzo permanente en el ámbito preventivo, permitan asegurar la detección, seguimiento, análisis y evaluación continuada del riesgo de atentado terrorista, así como la puesta en marcha y coordinación de los dispositivos preventivos en caso necesario, entendidos éstos como el conjunto de acciones llevadas a cabo con anterioridad a que se materialice un atentado terrorista con el objetivo de evitar que se produzca” (Ministerio del Interior, 2015, p. 1).

Las medidas del plan buscan proteger la vida y los derechos fundamentales de la población, prevenir la afectación de instituciones o sectores estratégicos, resguardar el orden público y evitar pérdidas económicas o patrimoniales.

En base a este plan se define el Nivel de Alerta Antiterrorista que consiste en una escala de cinco niveles que: a) consideran el grado de riesgo en función a la amenaza terrorista: se valora la intención, la capacidad y la probabilidad de comisión de un atentado terrorista; y b) ponen en marcha inmediatamente medidas específicas adaptadas a la naturaleza de la amenaza: se considera la vulnerabilidad de los potenciales objetivos de ataque y su posible impacto o repercusión.

Los niveles de alerta antiterrorista fueron introducidos al plan en 2005, tras los atentados en Madrid el 11 de marzo de 2004. En ese momento solo existían tres niveles. Esto fue modificado en 2009 a través de la Instrucción 4/2009 de la Secretaría de Estado. Se diseñaron cuatro niveles, con dos intensidades. Finalmente, el sistema actual entró en vigor en mayo del 2015, tras la publicación de la Instrucción 3/2015 de la Secretaría que actualizó el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista con el fin de mejorar la protección de los potenciales objetivos de estas organizaciones y reforzar las capacidades de investigación y neutralización de la amenaza.

Como establece el Ministerio del Interior en su comunicado de prensa del 27 de mayo de 2015, el plan de 2005 y sus actualizaciones se volvieron obsoletas debido a la evolución del terrorismo:

“Los rápidos cambios que, en los últimos tiempos, se han producido en la naturaleza de la amenaza terrorista, han agotado las posibilidades de adaptación a las nuevas necesidades de las medidas diseñadas en 2005, y han diversificado los potenciales riesgos para nuestra sociedad.”

Según el gobierno, su carácter globalizado y tecnificado, su capacidad de actuar en cualquier parte del mundo, atacando diversos objetivos, con una capacidad de difusión prácticamente ilimitada que les permite magnificar sus efectos a través internet, han demostrado que es necesario plantear un nuevo marco regulatorio. El nuevo plan busca adecuar la actividad preventiva a los cambios en la naturaleza de la amenaza terrorista, abarcando también la protección y neutralización ante un eventual ataque. Para ello el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista redefine y amplía los posibles objetivos a proteger y simplifica la estructura de niveles.

La nueva escala está compuesta por cinco niveles, cada uno correspondiente a un grado de riesgo que conlleva una respuesta acorde. El nivel 1 se aplica cuando el riesgo de sufrir un atentado es bajo, el nivel 2 cuando el riesgo es moderado, el nivel 3 cuando el riesgo es medio, el nivel 4 cuando el riesgo es alto y el nivel 5 cuando el riesgo es muy alto (Anexo 5).

La activación de cada nivel es competencia del Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, en base a los informes de valoración de la amenaza y otras circunstancias asociadas a la misma que elabora un comité integrado por expertos en la lucha antiterrorista. Actualmente España se encuentra en el nivel 4 de alerta: riesgo alto, desde el 26 de junio de 2015, debido al análisis hecho por expertos sobre el riesgo terrorista tras los atentados de Francia, Túnez, Kuwait y Somalia (Anexo 6). Las razones esbozadas fueron tres: la cercanía geográfica de los países atacados, la información de los servicios secretos y la inminencia de la celebración del primer aniversario del autoproclamado califato del Estado Islámico, el 28 de junio.

Nuevamente aquí se hace hincapié en la necesidad de que la sociedad civil colabore en la lucha antiterrorista. Como ya establecía la Estrategia de Seguridad Nacional, el entendimiento que tiene España de la seguridad es integral, es “un proyecto compartido”. Es por esto por lo que se considera una necesidad estratégica de primer nivel el apoyo de la población, dentro y fuera de las fronteras. Con este fin, el Ministerio del Interior pone a disposición de la sociedad dos números telefónicos para comunicarse con la Policía Nacional o la Guardia Civil en caso de sospechar que ciertas actividades sean de carácter terrorista. Asimismo, se diseñó una aplicación móvil gratuita llamada

“*Alertcops*” que permite que el usuario envíe una alerta geolocalizada de delito o situación de riesgo directamente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Habiendo dicho esto, ¿qué medidas concretas corresponden al nivel 4 de alerta actual?

El nivel 4 de alerta supone un riesgo alto de atentado. Para prevenirlo, se despliega una mayor vigilancia callejera con un incremento de la presencia de agentes de los dos cuerpos de seguridad en las calles: Policía Nacional y Guardia Civil. También se movilizan unidades especiales de intervención en las infraestructuras esenciales y en sitios con gran afluencia de personas.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en varios países de Europa como Bélgica, Francia, Italia, Alemania o Reino Unido, no patrullan militares. No hay presencia de las Fuerzas Armadas en las calles o vigilando monumentos, estaciones de metro, de ferrocarril o aeropuertos. Los soldados armados y sus vehículos se movilizan recién en el nivel 5. Este representa que el riesgo de sufrir un atentado es muy alto por lo que es necesario que se empleen todos los efectivos necesarios para proteger al país. Se adoptan medidas de carácter excepcional: los militares deben colaborar en la protección de la población y de las instalaciones con los principales responsables de estas tareas: el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil (La Razón, 2017).

Este último no es un dato menor dado que según la información que revela el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de abril de 2015 – un mes después de que se actualizara el sistema de niveles –, las instituciones del Estado más valoradas por los españoles son la Guardia Civil, en primer lugar, y la Policía Nacional, en segundo (p. 8-9). Son las que cuentan con la mayor confianza de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas se encuentran en un tercer puesto. Estas mismas tendencias se mantienen desde hace diez años, según manifiestan los barómetros del CIS.

Como ya fue mencionado, España ha sufrido un doble atentado a manos del Estado Islámico en su propio territorio en agosto de 2017, en Barcelona y Cambrils. Sin embargo, esto no dio pie a un nuevo aumento en la escala. ¿Por qué España no activó el nivel 5 de alerta?

A pesar de que esta opción fue contemplada, se ha optado por mantener el nivel 4 y reforzar ciertas medidas de seguridad en algunas zonas e infraestructuras. Estas mismas órdenes se han dictado para la última navidad de 2018. La activación del nivel 5 continúa reservándose para ocasiones excepciones donde el ataque se considere inminente.

El nivel de alerta tampoco pareciera estar cercano a bajar. *“Nadie ha planteado bajarlo porque en cualquier momento te pueden sacudir. Por desgracia ya hemos comprobado que montar un atentado cuesta menos de 1.000 euros”* afirma la mesa de valoración de la amenaza, donde se reúnen especialistas para evaluar la situación cada semana desde que está activado el nivel 4 (El Independiente, 2018). El Ministerio del Interior ha tenido que aceptar esta decisión a pesar de que su interés sea pasar a un nivel 3 para que *“la sociedad reciba un mensaje de normalidad, de que la situación antiterrorista, con ser preocupante, no es para estar casi al más alto nivel de alerta”* (El Mundo, 2018). Ha demostrado ser un discurso más político que operativo y por eso no ha contado con el aval de los expertos que insisten en que el nivel 4 se mantenga vigente.

De esta manera continua el proceso de securitización de la amenaza terrorista (Buzan, Waeber y De Wilde, 1998). Situando discursivamente a España dentro de un estado de alarma y desconfianza, se accede a recursos del Estado que de otra forma no se tendrían. Si la amenaza es real no es el punto de este estudio y tampoco afecta al proceso de securitización. Lo importante es que la cuestión sea presentada como un problema de seguridad, que se logre que la población se sienta amenazada y, así, reclame la intervención del Estado.

d. Conclusiones.

A modo de conclusión y síntesis se ha confeccionado una tabla que resume los cambios en los tres niveles analizados (Tabla 2). Servirá como herramienta para definir la intensidad del cambio en la estrategia de seguridad en el análisis intracaso de cada país y para precisar su extensión en el posterior análisis intercaso que comparará los cambios entre los países.

Tabla 2: Síntesis del cambio de estrategia de seguridad – España.

| | ESPAÑA |
|---|---------------|
| ¿Cambia la definición de seguridad? | NO |
| ¿Se aplica un enfoque humano de la seguridad? | SÍ |
| 1. Doctrina. ¿Aparece el terrorismo como una de las principales amenazas en la nueva doctrina? | SÍ |
| ¿Se menciona al Estado Islámico en la nueva doctrina? | SÍ |
| ¿Se modifica el objetivo general en la lucha antiterrorista? | NO |
| ¿Y la forma de llevarlo a cabo? ¿Las líneas de acción? | NO |

| | | |
|----------------------------|---|----|
| | ¿Cambia la definición de organización terrorista? | NO |
| | ¿Cambia la definición de delito terrorista? | SÍ |
| | ¿Se endurecen las penas? | SÍ |
| | ¿Incorporan las autoridades de la policía facultades que le corresponden a un juez? Es decir, en el procedimiento penal, ¿tienen más libertades a la hora de registrar, incautar y detener a una persona? | NO |
| 2. Legislación. | ¿Se consideran los nuevos modos de ataque? Ej: explosivos caseros, armas blancas, atropellamiento con vehículos. | SÍ |
| | ¿Se consideran las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación como medios de radicalización, adoctrinamiento y entrenamiento? | SÍ |
| | ¿Se crea el delito de “apología” o “glorificación” del terrorismo? | SÍ |
| | ¿Se crea o endurece el delito por financiamiento del terrorismo? | SÍ |
| | ¿Afecta los derechos y libertades básicas de las personas? ¿Prima la seguridad por sobre la libertad? | SÍ |
| | ¿Cambia la definición del sistema nacional de alerta? | SÍ |
| | ¿Aumenta el nivel de alerta nacional? | SÍ |
| 3. Nivel de alerta. | ¿Siguen siendo las fuerzas de seguridad las principales responsables de la protección de los ciudadanos? | SÍ |
| | ¿Se le adjudica a las Fuerzas Armadas tareas por fuera de su mandato? Ej: patrullar calles, monumentos o sitios concurridos. | NO |
| | ¿Se adoptaron medidas carácter excepcional? | NO |

En línea con lo estipulado en la Tabla 1: “Dimensiones de la variable del cambio en las estrategias de seguridad” de la presente tesis y tomando la información de la Tabla 2, considero que la intensidad del cambio de estrategia de seguridad del Estado de España es **media**.

Se observa un estado general de alerta mayor y alteraciones significativas en los tres indicadores, por lo que no se puede considerar que la intensidad del cambio sea nula o baja. Sin embargo, las definiciones básicas de seguridad, lucha antiterrorista y organización terrorista continúan siendo las mismas – solo se expande la de delito terrorista –, y las Fuerzas Armadas continúan teniendo la misma misión, por lo que tampoco el cambio es de intensidad alta.

Francia.

El 13 de noviembre de 2015 y el 14 de julio de 2016 son fechas que han marcado el imaginario francés.

La primera corresponde a los múltiples atentados, de modalidad suicida pero también con armas de fuego, cometidos en París y en el suburbio Saint-Denis cuyo saldo se estima en 137 muertos y más de 400 heridos. Los blancos fueron civiles presentes en el restaurante Petit Cambodge, el local La Belle Équipe, el bar Le Carillon, el bulevar Voltaire, el mercado mayorista Les Halles, el teatro Bataclán y en los alrededores del estadio de fútbol Saint Denis donde Francia y Alemania se disputaban un amistoso con el entonces presidente François Hollande presente en el público.

El atentado ocurriría meses después del tiroteo en las oficinas de la revista Charlie Hebdo donde fueron asesinadas 12 personas y heridas 11 al grito de “Alá es grande”. El hecho conmocionó a Occidente y acuñó la frase *Je suis Charlie* (Yo soy Charlie) como lema de apoyo a las víctimas. Los asaltantes se identificaron como miembros de la rama de Al Qaeda en Yemen y abatieron contra el diario por la caricatura satírica de Mahoma en la tapa de una de sus publicaciones. Sin embargo, en noviembre de 2015 quien reivindicó la autoría fue ISIS.

La segunda fecha corresponde al atentado en Niza donde un camión de carga atropelló y mató a 434 ciudadanos que celebraban el día nacional de Francia. El impacto generado ha sido amplio: las imágenes del hecho han recorrido el mundo. El autor, una vez más, fue el Estado Islámico.

Estos son los principales atentados terroristas que ha sufrido el país en los últimos cinco años, pero no son los únicos. Francia ha sido el Estado europeo más atacado con un total de quince atentados reivindicados por ISIS, según los datos del presente trabajo (Anexo 1). La principal consecuencia sobre su concepción de seguridad ha sido el recrudecimiento de la lucha antiterrorista.

Francia integra una coalición de lucha contra ISIS en Siria e Irak y mantiene operativos antiterroristas en el norte de África. En 2011, prohibió el uso del velo integral a pesar de que el Islam es la segunda religión más importante del país, con un total aproximado de cinco millones de fieles. Todos estos pueden ser factores de rencor para los yihadistas. Además, el lema y estandarte del país es “libertad, igualdad y fraternidad” – Francia representa, en los ojos de ISIS, el “germen occidental” que busca destruir.

a. Doctrina de seguridad nacional.

El Ministerio de Defensa de Francia (2012) precisa que el Libro Blanco es “*un documento de referencia que define, para un período determinado, los objetivos de una política pública, el marco en el que se ejerce y las grandes opciones que propone*”. Dado que se trata de un Libro Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional, el documento servirá como herramienta de referencia para determinar los ejes y medios que deberá llevar a cabo la política de defensa que consiste en:

“todas las decisiones del Estado destinadas a constituir y a implantar las capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad de los franceses, la defensa del territorio nacional, la conservación de los intereses de Francia y el respeto de nuestros compromisos internacionales”.

En abril de 2013 el presidente François Hollande (2012 – 2017) presentó un nuevo *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* (Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional) que actualiza la primera versión que data del 2008 y la pone a tono con los cambios del entorno internacional y económico. La doctrina tiene una visión a largo plazo, de quince a veinte años, pero también establece una revisión regular cada cinco años. De esta manera, en 2017, el presidente Emmanuel Macron (2017 – actualidad) aprobó la *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale* (Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad Nacional)². El escenario internacional ha evolucionado y se ha vuelto más inestable e impredecible. El contexto está marcado por la amenaza terrorista que golpea el territorio nacional, por crisis coincidentes, países emergentes que afirman su poderío militar, el debilitamiento del marco multilateral y por el avance tecnológico acelerado. En este nuevo panorama geopolítico Francia reexamina sus intereses y prioridades.

Para comenzar el análisis, estas son algunas características similares entre ambos documentos:

Estructura y extensión. A pesar de que no se trata de documentos de la misma calidad, su despliegue es bastante similar. El Libro Blanco incluye un prefacio del presidente François Hollande, una introducción, siete capítulos, un resumen y una conclusión. Cuenta con un total de 160 páginas en las que se analizan: el lugar de Francia en el escenario internacional, las bases de

² A partir de aquí, los extractos citados son una traducción propia dado que los documentos que se analizan están escritos en idioma extranjero – ya sea inglés o francés – sin opción disponible en español.

la estrategia, el estado del mundo, las prioridades estratégicas, la alianza de Francia con la OTAN y la Unión Europea, la implementación de la estrategia y los recursos necesarios para la misma.

Por su parte, la Revisión Estratégica está formada por un prefacio del presidente Emmanuel Macron, unas palabras de la Ministra de Defensa Florence Parly, una introducción y tres partes en las que se tratan y actualizan los mismos temas que en el Libro Blanco. Al final hay una conclusión y apéndices. El documento tiene un total de 111 hojas; es más corto, concentrado y preciso.

Principios rectores. La doctrina se basa en dos pilares complementarios: a) Francia mantendrá su soberanía nacional, preservando su capacidad de actuar y su capacidad de influencia en un mundo interdependiente; y b) Francia contribuirá a la seguridad internacional, asegurándose que su accionar cuente con legitimidad nacional e internacional. Para que las estrategias de seguridad tengan más chances de triunfar se necesita que la ciudadanía afectada juzgue la respuesta como legítima y ajustada a sus necesidades (Ministerio de la Defensa, 2013, p. 78).

Definición de seguridad. En 2013 Francia resalta la relevancia del concepto de “seguridad nacional” introducido por el Libro Blanco de 2008 y consagrado en la ley del 29 de julio de 2009. Consiste en ir más allá de la mera protección del territorio y la población de la agresión externa atribuible a Estados, para incluir la necesidad de contener riesgos y amenazas directas e indirectas que puedan impactar en la nación (p. 10). El mismo marco es adoptado por la revisión de 2017.

De esta manera, el concepto de seguridad adopta un carácter “humano” en su definición (David, 2008). Francia acoge, como ella misma lo define, un enfoque holístico basado en la combinación de cinco funciones estratégicas complementarias e interdependientes:

- Conocimiento y anticipación: la capacidad de decidir de manera autónoma, libre y soberana depende del conocimiento y la anticipación que informe la acción. Aquí el rol clave lo tiene la inteligencia, en especial cuando se trata de prevenir ataques terroristas en el territorio nacional, ciberataques y descifrar el rol de los jugadores no estatales. Por eso es necesario aumentar su presupuesto. Aun así, para poder mejorar la capacidad de anticipación es necesaria la colaboración de académicos, empresas y organizaciones no gubernamentales.
- Disuasión nuclear: su función es proteger a Francia de cualquier agresión contra sus intereses vitales. Es el centro de la estrategia de defensa. Previene cualquier modo de chantaje que pueda paralizar su libertad de decisión y de acción. Es estrictamente defensiva y es la última garantía de la soberanía nacional y de los territorios de ultramar, establece el

Libro Blanco de 2013 (p. 127). A pesar de esto, Francia “*trabaja activamente en favor del desarme general y completo bajo control estricto y efectivo*” (p. 73) como lo establece el artículo 4 del Tratado de No Proliferación Nuclear del que es parte.

- Protección: del territorio nacional, de los ciudadanos – en Francia o en el extranjero – y de las funciones nacionales esenciales. Las Fuerzas Armadas son responsables de la seguridad del territorio, del espacio y del mar; los ministerios civiles, de garantizar la protección contra los riesgos y amenazas dentro del territorio nacional. En el caso de que ocurra una gran crisis y bajo el pedido de la autoridad civil, las Fuerzas Armadas pueden proveer asistencia – incluyendo planeamiento, comando, implementación y despliegue de recursos – ya que están mejor preparados para las situaciones más serias, defiende el Libro Blanco de 2013 (p. 75-76) y reafirma la Revisión Estratégica de 2017 (p. 70-71).
- Prevención: se debe contar con una capacidad creíble de prevención y una capacidad civil-militar en el manejo de crisis. Esta función estratégica juega un rol crucial en estabilizar países y regiones donde las crisis tienen implicaciones directas en los intereses de seguridad franceses. Debe ser una estrategia interministerial – incluyendo a los militares, la policía, la justicia y la administración civil –, y debe contar con cierta organización que permita movilizar de manera efectiva y coordinada estos recursos.
- Intervención: busca proteger a los nacionales franceses en el extranjero, los intereses estratégicos franceses y los de sus aliados, y ejercer su responsabilidad internacional como garante de la paz y seguridad. Es imprescindible contar con autonomía estratégica para intervenir, actuar y movilizar fuerzas ya sea que se opere de manera autónoma o cooperando. Las zonas de vital importancia son: Europa, el Mediterráneo, parte de África, el golfo arabo-persa y el océano Índico. En 2017 se especifica el norte y este de Europa por el auge de Rusia y su política de crear esferas de influencia; y Asia, que ha experimentado el mayor aumento del gasto en defensa, el ascenso de China y grandes tensiones.

Visión integral de la seguridad. La seguridad es responsabilidad del Estado, de los gobiernos locales y regionales, y de las empresas. Para poder desarrollar al máximo su potencial, se requiere de la colaboración de todos, establece el Libro Blanco (p. 9) y remarca Emmanuel Macron en el prefacio de la Revisión Estratégica (p. 7) en 2017.

Participación en organismos internacionales. El marco en el que piensa su seguridad Francia es el de la OTAN y la Unión Europea, dos organizaciones complementarias de las cuales ha sido

miembro fundador. Se resalta la importancia de la OTAN como alianza política-militar entre países que comparten los mismos valores, factor que la hace fuerte. En cuanto a la Unión Europea, se remarca que la mayoría de los riesgos que enfrenta Francia son compartidos por sus pares europeos y por lo tanto la acción conjunta hará que la respuesta sea más efectiva. Sin embargo, no se debe apartar el foco de algo crucial: Francia debe preservar su soberanía en todas las circunstancias.

Tampoco es menor recordar que este país es uno de los cinco que forma parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, garante de la seguridad colectiva y la paz internacional. Actualmente, tras la salida de Gran Bretaña de la Unión o *brexit*, Francia se ha convertido en el único miembro permanente del Consejo que forma parte, a su vez, de la UE.

Es en este contexto en el que se desarrolló la Revisión Estratégica, momento en el que la seguridad y estabilidad globales se ven desafiadas. Aun así Francia elige e insiste en mantener sus compromisos europeos y transatlánticos – siendo Estados Unidos un aliado fundamental – y en reconstruir un orden colectivo y multilateral con aliados y socios (p. 56). En cuanto a Naciones Unidas, Francia sigue insistiendo en que es una organización clave del orden internacional a pesar de que el clima general sea la búsqueda de autonomía (p. 17).

En 2017 se hace un mayor hincapié en la necesidad de construir un proyecto europeo de seguridad concreto, dejando de lado las “*fórmulas vacías o proyectos irreales*” (p. 14). Todos los tratados que forman parte de la arquitectura europea de seguridad han brindado transparencia y predictibilidad actuando en favor de la estabilidad estratégica. Las medidas que tienden a su destrucción o limitación aumentan la desconfianza, la ambigüedad y los riesgos. El objetivo para la próxima década es que los europeos cuenten con un cuerpo doctrinario compartido, una capacidad militar de intervención conjunta y creíble, y herramientas presupuestarias comunes y apropiadas (p. 61). Es necesario porque las amenazas solo pueden ser enfrentadas colectivamente.

Prioridades estratégicas. En un escenario complejo y lleno de múltiples riesgos y amenazas, Francia establece tres criterios para priorizar las opciones estratégicas: qué amenaza o riesgo es más probable, cuál es su posible impacto en la seguridad nacional y, en tercer lugar, si se la puede enfrentar de manera conjunta con aliados o pares europeos, o si Francia debe actuar de manera autónoma. Como resultado, la escala de prioridades resultante es la siguiente:

1. Proteger el territorio nacional y a los nacionales franceses en el extranjero, garantizando la continuidad de las funciones esenciales de la nación. Queda demostrada la transversalidad

del terrorismo porque dentro de las modalidades que pueden adoptar las amenazas a la integridad nacional (el ataque de otro Estado, los ciberataques, el ataque a bienes científicos y técnicos o el crimen organizado) se considera al terrorismo como potencial perpetuador.

2. Garantizar la seguridad de Europa y del espacio noratlántico, junto a socios y aliados. Muchas de las amenazas o riesgos que sufre Francia son compartidas por países de la Unión Europea y de la OTAN y está contemplada la acción conjunta en sus tratados.

En cuanto al terrorismo, por ejemplo, luego de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el Consejo Europeo estableció que los actos terroristas son ataques directos a los valores fundadores de la Unión. Esto condujo a la introducción de una cláusula de solidaridad en el Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 que establece que “*la Unión y sus Estados miembros presten asistencia con todos los medios que dispongan a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista (...)*” (Parlamento Europeo, 2019, p. 5). La misma responsabilidad está contemplada por los tratados de la OTAN y de Naciones Unidas. Se considera la posibilidad de movilizar medios militares para este fin.

Tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 Francia invocó el artículo. Fue la primera vez en la historia que se utilizó. Sus pares europeos le proveyeron de un apoyo unánime basado en contribuciones militares para la lucha común contra el terrorismo.

3. Estabilizar el entorno cercano a Europa, junto a socios y aliados. La seguridad de la UE está fuertemente ligada a la del continente europeo en su conjunto. Por lo tanto, la seguridad de Rusia, Turquía, el Mediterráneo y el norte de África es una prioridad – en especial si son cuna de grupos terroristas por su fragilidad estatal. La creación de un entendimiento común sobre los riesgos y amenazas es indispensable para compartir las responsabilidades.
4. Contribuir a la estabilidad de Medio Oriente y el golfo de arabo-persa. Es un desafío para toda Europa, Estados Unidos y los poderes emergentes por ser una zona de grandes reservas energéticas y una de las principales rutas de tránsito de la economía mundial.
5. Contribuir a la paz y a la seguridad internacional, en especial en Asia, en el océano Pacífico e Índico y en Sudamérica.

Hasta aquí las similitudes. La Revisión Estratégica de 2017 viene a plantear novedades en la forma de entender la seguridad y defensa francesa. Algunos de los aspectos que se pueden destacar son:

Discurso. El análisis cuantitativo resalta el lugar destacado del terrorismo en la Revisión Estratégica. Estrictamente, la palabra *terrorisme* (terrorismo) aparece en el Libro Blanco un total

de 23 veces, mientras que en la Revisión 22. Siendo que este último documento tiene casi 50 hojas menos, el número es significativo. La combinación de *terrorisme jihadiste* (terrorismo yihadista) no aparece en 2013 pero sí en 2017, unas 6 veces. Por último, llama la atención que *Daech* (Dáesh) es mencionado 14 veces en la Revisión Estratégica. Así queda clara la transversalidad y urgencia que adquiere el fenómeno terrorista en los últimos años.

Contexto. En 2013, el presidente Hollande establecía que era necesario desarrollar un nuevo Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional que actualizara al de 2008 dado que el panorama mundial hacía necesario que se trazaran nuevas líneas estratégicas. Europa tendía a la integración económica y financiera, Estados Unidos reveía sus prioridades para restaurar sus cuentas públicas, China se mostraba más fuerte económicamente y el mundo árabe entraba en una nueva fase de su historia que traía promesas pero también riesgos. Amenazas ya identificadas en 2008 como el terrorismo, los ciberataques, la proliferación nuclear y las pandemias se volvían más urgentes. La coordinación internacional para poder hacerles frente demostraba ser cada vez más necesaria.

En 2017, el presidente Macron señala que se está viviendo una era de gran convulsión. A pesar de que la mayoría de los riesgos y amenazas ya han sido identificadas, se han materializado con mayor frecuencia, peores consecuencias y mayor proximidad a la prevista. “*Francia y Europa están ahora directamente en riesgo*” (p. 5) fueron las palabras del presidente. El terrorismo islámico se extiende; la posibilidad de un conflicto mayor a escala internacional es nuevamente una posibilidad; poderes, actores no estatales (como el terrorismo) y regímenes autoritarios que cuestionan al sistema internacional son más poderosos; y el multilateralismo parece estar siendo dejado de lado en favor del uso de la fuerza y la política del poder.

Mientras que las amenazas se han vuelto más violentas, el sistema internacional – que se supone que debe absorber estos *shocks* – y el orden multilateral están siendo desafiados y socavados. El mundo ha pasado a ser multipolar con el ascenso de nuevas potencias como China que cuestionan las normas e instituciones internacionales de larga data. Las alianzas son cada vez menos certeras, lo cual hace que los actores tiendan a buscar más autonomía, aumentando así la inestabilidad general y los malentendidos. La idea misma de la Unión Europea está siendo cuestionada a partir del *brexit*, las crisis de refugiados y las dudas crecientes de si Europa es capaz de proteger a sus propios ciudadanos. Esta creciente incertidumbre hizo necesaria una Revisión Estratégica y una futura Ley de Programación Militar 2019-2025 que la concretara.

Globalización. El Libro Blanco define a la globalización como la situación de múltiples interacciones e interdependencias entre Estados y actores no estatales, extendidas gracias a la propagación de nuevas tecnologías (p. 27). Los principales cambios en este entorno son: a) la crisis económica y financiera global, b) las revoluciones árabigas, c) el desarrollo estratégico de Estados Unidos cuya ventaja militar no tiene equivalente y d) las crisis multifacéticas en la Unión Europea como la crisis del euro. Ante esto, las instituciones internacionales responsables de la seguridad – un ejemplo es la ONU – no han podido dar una respuesta adecuada o lograr el consenso.

Francia establece que sin una visión compartida y sin principios comunes ningún poder, coalición o institución internacional tiene la habilidad de controlar los desarrollos globales. *“El mundo se ha vuelto genuinamente multipolar pero también más fragmentado”* establece el Libro Blanco de 2013 (p. 32). Esta transformación puede acarrear aspectos positivos como, por ejemplo, que cada crisis sea tratada según sus características específicas y se tienda a un enfoque regional en su manejo; pero también puede conducir a situaciones de caos dada la falta de regulación internacional y de un sistema de control global de los sucesos. *“La globalización actúa tanto como un acelerador y como un amplificador, para bien o para mal”* (p. 40).

El panorama de la Revisión Estratégica, sin embargo, es aún más alarmante. El aumento en la conectividad y en los flujos de personas, bienes e información, hace que la capacidad de los Estados de proteger su territorio y población se vea cuestionada. Factores como el crecimiento demográfico y migratorio, el cambio climático, los riesgos sanitarios como el Ébola, las rivalidades energéticas, el crimen organizado o la cibercriminalidad, pueden incrementar la posibilidad de devenir en conflictos y crisis. Haciendo uso de la globalización, de la permeabilidad de las fronteras y la facilidad para obtener información, Estados, grupos o individuos pueden adquirir la capacidad armamentística que antes solo estaba disponible para unos pocos países. La tecnología ofrece maneras novedosas de aplicar la defensa pero también nuevos riesgos y globaliza las crisis.

Definición de las amenazas y riesgos. Por amenaza se entiende *“cualquier situación en la que Francia necesite lidiar con un intento potencialmente hostil”*; y por riesgo *“cualquier peligro que no incluya ningún intento hostil pero que pueda impactar en la seguridad de Francia”* defiende el Libro Blanco (p. 10).

En 2013 las amenazas que se indicaban eran el balance de poder entre naciones, el desarrollo económico de Asia en un contexto político frágil que lleva a la carrera armamentística, el aumento

del presupuesto militar de Rusia, la habilidad de ciertos Estados para usar redes piratas para obtener conocimiento que pone en riesgo la no proliferación nuclear, la difusión de misiles de balística, de armas químicas, biológicas y de tecnologías de información. Francia ya no enfrenta amenazas directas de tipo convencional.

Por otro lado, uno de los principales riesgos lo planteaban los Estados que no pudieran ejercer sus responsabilidades soberanas. En un mundo globalizado, las crisis que estos países no puedan contener se difuminarán rápidamente a través de las fronteras. Ejemplos de esto son: epidemias que se conviertan en pandemias, fortalecimiento de grupos criminales o grupos terroristas, aumento del tráfico ilegal, de la cibercriminalidad en general y el cambio climático, entre otros. Los riesgos pueden conducir a conflictos interestatales. Los Estados, entonces, deben resguardar su territorio no solo en favor de sus ciudadanos sino de toda la comunidad internacional (p. 38).

Años después, en el documento de 2017 se resaltan nuevas formas de guerra y conflicto. Las amenazas son más difíciles de enfrentar y están más diseminadas; crece el poder de organizaciones estatales y no estatales – en particular a través de la difusión de armas de destrucción masiva –; y se intensifica la competencia militar entre los grandes poderes que puede conducir al conflicto. *“Estos cambios contribuyen a una situación de constante crisis a escala global que acarrea un incremento en el riesgo de escalada”* (p. 37).

Entre las amenazas se destacan la fortaleza y la difusión del terrorismo yihadista; la proliferación acelerada de armas convencionales, biológicas, químicas y nucleares en manos de poderes regionales y actores no estatales sin un correcto marco legal que regule y sancione su uso indebido; y, en tercer lugar, el retorno a la rivalidad militar debido al ascenso de Rusia y China como poderes con ambiciones globales. A pesar de que Estados Unidos continúa siendo el líder militar mundial indiscutido, su porcentaje del total del gasto en defensa mundial se está reduciendo por el aumento del de estos dos poderes. La consecuencia directa es que Europa deberá hacerse más responsable de la estabilidad del continente y de sus intereses.

La competencia se ha extendido a todos los dominios, destaca la Revisión Estratégica, y esto puede llevar a un conflicto abierto. Se ha reavivado la competencia por el control de los bienes globales comunes cuyas normativas son insuficientes (espacio y ciberespacio) o débiles (aviación y mar). Esto da lugar a que aumenten las tensiones no solo generando rivalidades entre los grandes poderes sino entre un gran número de actores – incluyendo grandes poderes, poderes emergentes y actores

no estatales – y que se diversifiquen también los medios de acción. El balance de poder está adquiriendo una nueva forma en estas plataformas de contienda. El riesgo de que la desestabilización conduzca a una carrera armamentística es alto.

Amenaza terrorista. En 2013 Francia define que “*el terrorismo es una amenaza persistente y seria que requiere de un nivel elevado de alerta*” (p. 99). Por este motivo, establece un enfoque global que busca prevenir riesgos, proteger áreas vulnerables y anticipar cambios en la amenaza. Asimismo, la cooperación bilateral y multilateral debe ser reforzada para incentivar el intercambio de información entre países que estén expuestos a la misma amenaza.

Debido al desarrollo de las tecnologías y la globalización que destaca el Libro Blanco de 2013 se generan las condiciones propicias para que grupos terroristas adquieran armas de destrucción masiva nucleares, químicas o biológicas. Sin embargo, Francia reconoce que los atentados terroristas típicos no involucran este tipo de armas. Lo que se busca es generar un efecto desestabilizador más allá de su impacto físico y lo logran gracias a los medios de comunicación.

En 2013 se resaltaba que a pesar de haber pasado más de diez años desde de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo sigue siendo una amenaza muy peligrosa. Se mencionan los avances de Estados Unidos en la lucha contra Al Qaeda pero que esto no implica que la amenaza terrorista fuera a disminuir en el corto o mediano plazo sino que pareciera estar evolucionando y estar expandiéndose geográficamente. Su objetivo es impactar sobre los intereses occidentales, por ello Francia debe estar alerta a un ataque en su propio territorio.

“*El terrorismo yihadista sigue siendo la amenaza más directa que enfrenta nuestro país hoy*” (p. 9) establecía años después la Ministra de Defensa, Florence Parly en 2017. Evoluciona y se expande a nuevas regiones sin desaparecer por completo gracias a la fortaleza de su ideología. La seriedad de esta amenaza quedó demostrada tras los atentados de noviembre de 2015 que hicieron necesaria una respuesta nacional rápida.

Dáesh no debe ser subestimado. A pesar de haber perdido territorios retiene su capacidad ofensiva gracias a sus significativos recursos económicos y militares. Su lucha ha sido exportada a nivel global a través de su propaganda internacional y del regreso de combatientes extranjeros a sus países de origen en Europa. Cuentan con un vasto conocimiento militar y tecnológico, y una gran capacidad de reconfiguración y de adaptación, por lo que son hoy “*el mayor desafío de seguridad para las naciones occidentales, sus intereses y sus ciudadanos*” (p. 37).

También se resalta que el excesivo foco en Dáesh no debe hacer se deje de lado a Al Qaeda que también cuenta con una gran capacidad de adaptación y proliferación. Ambos movimientos comparten la misma ideología – el yihadismo salafista. Por más de 20 años el yihadismo no se ha debilitado sino que se ha relocalizado y ha mutado. Su deseo es destruir a los regímenes del mundo musulmán que consideran ilegítimos y a las sociedades que consideran impías como la francesa. Las respuestas a este desafío, por lo tanto, requieren un enfoque multidisciplinario que incluya a la inteligencia, la seguridad, la justicia, la educación y la diplomacia.

En síntesis, la doctrina de seguridad francesa hace un análisis exhaustivo del nuevo panorama internacional, de los desafíos y de las necesidades de Francia. El entorno cambiante de los últimos años hace que en 2017 sea necesaria una revisión del Libro Blanco sobre la Defensa y Seguridad planteado en 2013. Marcada no solo por el cambio de presidencia sino también por un panorama internacional más apremiante e incierto, la Revisión Estratégica hace mucho hincapié en la lucha contra el terrorismo. Desde la introducción y las cartas del presidente Macron y de la ministra de Defensa Florence Parly el yihadismo es destacado como el problema central que debe enfrentar Francia. Esta urgencia se resalta a lo largo de todo el documento.

Definiéndolo como *“la amenaza más inmediata y significativa que enfrentamos dado que está dirigida hacia nuestro territorio nacional y población”* (p. 37) lo que busca el gobierno francés en la Revisión Estratégica es catalogar al terrorismo como “amenaza existencial” (Buzan, Waever y de Wilde, 1998). De esta manera y junto al apoyo siempre buscado del pueblo francés, se *“justifica el continuum entre seguridad y defensa”* (p. 21) es decir, se habilitan acciones por fuera de la división básica de tareas que tienen estas fuerzas.

Según el Eurobarómetro (2017), el 78% de los franceses considera que el terrorismo es una amenaza muy importante en una escala de “muy importante” – “bastante importante” – “no importante” (p. 17). A esto se le debe agregar que tras los numerosos atentados de 2015, un 84% decretaba estar dispuesto a renunciar a parte de sus libertades a cambio de mayor seguridad (Le Figaro, 2015). Apoyándose en este temor generalizado y como un instrumento de *“ultima-ratio”* (p. 21) las Fuerzas Armadas pasan a poder actuar dentro del territorio nacional para la protección de civiles y estructuras estratégicas dado que la naturaleza de los eventos “así lo demanda”.

En ambos documentos, y sobre todo en el de 2017, prima la defensa por sobre el resto de las dimensiones no militares de la seguridad, sostiene el Real Instituto Elcano (Arteaga, 2017). Esto

se debe a la primacía del poder militar en Francia. Otro ejemplo del poder de este grupo es el aumento del presupuesto de defensa que prevé pasar de 32 millones de euros en 2018 a 50 millones en 2025 para alcanzar el 2% del PBI como lo demanda la OTAN. *“La inversión se justifica por la inseguridad creciente (...) se hace porque existe un presidente con visión y voluntad de liderazgo y una sociedad con una cultura de seguridad que le respalda”* (Arteaga, 2017, p. 1).

En definitiva, lo que se ve aquí es un proceso de securitización completo de la amenaza yihadista tras los atentados de 2015 como es definido por Buzan, Waever y de Wilde (1998). Francia siempre ha sido víctima del terrorismo pero los atentados del 13 de noviembre de ese año han demostrado, según el gobierno, que la naturaleza de la amenaza ha cambiado y es necesario ajustar la coordinación de las fuerzas de seguridad y las de defensa para poder combatirlo.

Los documentos aquí analizados constituyen los marcos de referencia que determinan las principales líneas de la política de seguridad y defensa, y los medios para llevarla a cabo. Para analizar más en concreto la tercera y última fase del proceso de securitización – es decir, como Francia abandona los marcos comunes de la política en esta lucha contra el terrorismo – se analizarán la legislación antiterrorista y el nivel nacional de alerta antiterrorista.

b. Legislación antiterrorista.

En los últimos cinco años la legislatura francesa ha aprobado un vasto conjunto de leyes en materia antiterrorista. En este apartado se analizarán las siguientes:

- Ley n°2014-1353 del 13 de noviembre de 2014 que refuerza las disposiciones relativas a la lucha contra el terrorismo.
- Ley n°2016-339 del 22 de marzo de 2016 relativa a la prevención y la lucha contra las incivildades, contra los atentados a la seguridad pública y contra los actos terroristas en el transporte colectivo de pasajeros.
- Ley n°2016-731 del 3 de junio de 2016 que refuerza la lucha contra el crimen organizado, terrorismo y su financiamiento, y mejora la eficacia y las garantías del procedimiento penal.
- Ley n°2016-987 del 21 de julio de 2016 que extiende la aplicación de la ley n°55-385 del 3 de abril de 1955 relativa al estado de emergencia y plantea medidas de reforzamiento de la lucha antiterrorista.
- Ley n°2017-1510 del 30 de octubre de 2017 que refuerza la seguridad interna y la lucha antiterrorista.

Todas son medidas de carácter extraordinario – ya sea porque agregan normas del estado de emergencia al derecho común o porque vuelven más laxos los procedimientos penales y más duras las penas – y se basan en la justificación de que el carácter de excepcionalidad de la amenaza terrorista las hace necesarias. Aquí se buscará analizar el contexto en el que fueron aprobadas, el objetivo proclamado, los cambios más significativos que plantean, sus consecuencias en materia de derechos humanos y la recepción que han tenido en la audiencia nacional e internacional.

Los motivos de este aumento en la legislación antiterrorista pueden resumirse de manera general en: a) la reconfiguración de la amenaza terrorista y los múltiples atentados sufridos en el territorio nacional; y b) el llamado que hace Naciones Unidas en la resolución 2178 del Consejo de Seguridad de 2014 a que los Estados adopten nuevas medidas para hacer frente a esta amenaza, impidiendo la radicalización y reclutamiento de nuevos adeptos y previniendo nuevos atentados.

El 13 de noviembre de 2014 el Parlamento adoptó una nueva ley antiterrorista, la n°2014-1353. Gracias a ella se criminaliza una gran variedad de comportamientos que, según Amnistía Internacional (2018b) están vagamente conectados con la intención de cometer una ofensa terrorista. Según esta organización, la ley tampoco cuenta con un marco claro.

Desde que se desató la guerra en Siria en marzo de 2011, varios ciudadanos europeos se han visto tentados a viajar a Medio Oriente para luchar por la yihad internacional apoyando a Jahbat al-Nusra y al Estado Islámico. Como establece el boletín oficial de la ley, Francia ha sido el país más afectado por este fenómeno con un total estimado de 1.100 personas que se han trasladado. Sumado a esto, se dice que la emergencia de nuevas amenazas terroristas con medios violentos de radicalización hace necesaria la adopción de nuevas disposiciones que permitan mejorar la prevención y represión de estos comportamientos.

La ley fue aprobada siguiendo un procedimiento acelerado, es decir, fue presentada ante la Asamblea Nacional una sola vez. El objetivo proclamado es impedir que la población se radicalice a través de internet y se traslade a las zonas de combate.

En sus primeros artículos, se crean distintos dispositivos de prohibición: *art. 1:* de salida del territorio en caso de que existan razones serias que hagan creer que el motivo del desplazamiento es participar en actividades terroristas; *art. 2:* de entrada de extranjeros cuya presencia se cree que significará una amenaza para el orden y la seguridad pública; y en el *art. 3:* de asignación de residencia a aquellos condenados por actos de terrorismo en el extranjero.

La nueva ley antiterrorista también introduce crímenes y delitos al Código Penal, por ejemplo:

Art 4: Incorpora al art. 421-2 la sanción por productos o sustancias explosivas o incendiarias que puedan perturbar el orden público.

Art 5: Introduce las ofensas de apología y provocación directa del terrorismo, existentes desde 1881, en el art. 421-2-5 del código penal. Esta es la novedad más importante que plantea y es un elemento clave en la lucha contra el nuevo terrorismo que se basa en gran medida en la propaganda.

La apología consiste en “*presentar o comentar favorablemente sobre los actos terroristas*” o su perpetuador, de manera pública. La provocación hace referencia a “*la incitación directa a cometer actos terroristas*”. No es necesario que se haya hecho frente a un gran público, comentarios en la intimidad de una reunión o entre amigos son suficientes. Las penas se agravan si los hechos se cometen en internet; la policía puede ordenar el bloqueo de sitios que tengan estos fines sin la intervención de un juez (*art. 9*). También se le puede prohibir a la persona concernida salir de un margen territorial determinado; se le puede quitar el pasaporte y el documento de identidad.

Art. 6: Incorpora la incriminación de la preparación individual de actos terroristas al art. 421-2-6 del código. La amenaza ha evolucionado haciendo que se lleven a cabo atentados por iniciativa propia, sin tener una estructura organizada pero con el fin de apoyar una causa terrorista mayor.

Esta ley ha generado mucha controversia por la manera en que afecta derechos básicos. Como primer ejemplo, el derecho a la libre circulación se ve restringido ya que solo es necesario que existan sospechas de “*intenciones terroristas*” para suponer que una persona desea trasladarse a una región en guerra; también se supone que puede ser peligrosa si regresa al país. Los términos son sumamente vagos. ¿Cuál es la diferencia entre opinión y apología? ¿Entre información y propaganda? Para organizaciones como Amnistía Internacional (2018b), la falta de una definición clara conduce a que cientos de individuos sean perseguidos sin que su comportamiento haya constituido una incitación a cometer una ofensa terrorista y que, por lo tanto, están protegidos bajo el derecho a la libertad de expresión (p. 8). Por último, al retomar el concepto de lobo solitario o delito por “*iniciativa terrorista individual*” se corre el peligro de que individuos que solo busquen informarse sean objeto de acciones penales. Las condiciones de incriminación son amplias y basta con una cantidad mínima para ser considerado como terrorista.

Un año después de la proclamación de esta ley suceden los múltiples atentados de noviembre de 2015. Inmediatamente el presidente Hollande declara el estado de emergencia en todo Francia a través del decreto n°2015-1475 el 14 de noviembre de 2015. Esta medida se extendería hasta el primero de noviembre de 2017 a pesar de tratarse de una herramienta temporal pensada para circunstancias excepcionales. Terminado este plazo, se sanciona la ley n°2017-1510 que incorpora al derecho común muchas de estas disposiciones y ratifica poderes excepcionales.

El estado de emergencia existe desde la Guerra de Argelia. Durante este tiempo, el Ministro del Interior y el prefecto (funcionario público representante del Estado en un departamento o región) tienen facultades que en condiciones normales le corresponden a un juez.

Después de los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, el estado de emergencia fue proclamado bajo la justificación de que, en tiempos de una crisis excepcional, la adopción de esta medida ayudaría a que la lucha antiterrorista fuera más eficaz y ágil. Aunque se supone que debe ser provisorio, el Parlamento francés lo ha prolongado en seis ocasiones. Un ejemplo es la ley n°2016-987, del 21 de julio de 2016, que se promulgó pocos días después de los atentados en Niza para extender el estado de emergencia por seis meses hasta el 26 de enero de 2017. También otorgó aún más poderes a la policía para registrar, incautar y detener.

El primero de noviembre de 2017, después de 719 días de su declaración, se ha terminado el plazo estipulado de esta medida convirtiéndolo en el estado de emergencia más largo desde la guerra de Argelia. Sin embargo, varios aspectos del régimen han sido introducidos en el derecho común por la ya mencionada ley n°2017-1510, del 30 de octubre de 2017. Aprobada con 415 votos a favor, 127 votos en contra y 19 abstenciones, estas son algunas potestades que introduce:

Art. 1: Las autoridades del Estado pueden establecer perímetros de protección alrededor de lugares o eventos que consideren que son vulnerables a un ataque terrorista como aeropuertos, conciertos o eventos deportivos. Dentro de este perímetro las personas y vehículos pueden ser registrados.

Art 2: Se pueden cerrar lugares de culto donde se crea que se promueve el terrorismo, el odio o la discriminación con el único fin de prevenir atentados terroristas o la apología a los mismos.

Art 3: Se pueden imponer medidas de monitoreo sobre individuos de los que existan “razones serias” de que su comportamiento constituye una amenaza grave para la seguridad y orden públicos y/o que están en contacto de manera regular con organizaciones o individuos que promuevan

actividades terroristas. Las medidas pueden incluir que el individuo no pueda salir de cierta área geográfica o deba presentarse a una estación de policía una vez al día.

Art 4: Se permite el registro de lugares que se considere que son frecuentados por un sospechoso de terrorismo – y la ejecución de objetos que allí se encuentren – cuyo comportamiento constituye una amenaza grave para la seguridad y el orden público. Se necesita una autorización previa de un juez y el único motivo debe ser prevenir la comisión de un acto de terrorismo.

Art 10: Es un crimen merecedor de una pena de hasta 15 años de prisión y una multa de 225.000 euros que un adulto que tenga autoridad sobre un menor lo obligue o aliente a involucrarse en actos de terrorismo. Asimismo, se le puede retirar de manera parcial o total la autoridad parental.

Una encuesta del diario Le Figaro (2017) reveló que el 57% de los franceses están a favor de estas medidas. Sin embargo, la directora de Francia de Human Rights Watch, Bénédicte Jeannerod, cree que su país está debilitando progresivamente el control judicial y que *“la normalización de los poderes de emergencia cruza una nueva línea”* (BBC, 2017).

¿Se puede considerar que el estado de emergencia es una medida eficaz que mejora la seguridad?

El diario francés Le Monde (2017) evalúa el número de atentados que se pudieron frustrar a partir de la declaración del estado de emergencia. Entre noviembre de 2015 y julio de 2017 se pudieron contener 26 intentos de atentado; previo a esta medida, entre octubre 2013 y julio de 2015, 8 atentados según los datos del Ministerio del Interior. Aunque a simple vista estas cifras podrían defender la eficacia de la medida, no se refleja si ese número representa una gran proporción del total de atentados previstos y si los mismos han sido frustrados gracias al estado de emergencia. Además los atentados no fueron del todo contenidos ya que desde que se decretó el estado de emergencia hasta la actualidad ocurrieron al menos seis atentados más en suelo francés (Anexo 1).

En un segundo momento, el diario (Le Monde, 2017) toma las cifras totales de registros administrativos sin orden judicial realizados bajo el estado de emergencia. De un total de 4.300 requisas, solo 30 (0,7%) correspondieron a procedimientos ligados al terrorismo. En su mayoría se trató de personas musulmanas a las que se les violaron sus derechos a la libertad y privacidad, discriminándolas por su apariencia física y su credo. El Tribunal de Casación acusó de discriminación al Estado en tres casos de verificación policial de la identidad por tratarse de una selección en función del origen étnico de la persona (Human Rights Watch, 2016).

A pesar de que establece que solo viendo las cifras es difícil evaluar la eficacia del estado de emergencia, Le Monde defiende que esta medida es principalmente una herramienta comunicativa de los gobiernos cuyo impacto es limitado a la hora de hacer frente al terrorismo. También resalta que, en su aplicación, viola derechos fundamentales como los recién mencionados.

El año 2016 marca un momento clave en términos de legislación antiterrorista. El gran impacto que tuvieron los múltiples atentados del 13 de noviembre de 2015 en París y el del 14 de julio de 2016 en Niza sobre la manera de pensar la seguridad en Francia se refleja en la cantidad y en el contenido de las leyes en materia antiterrorista que se han aprobado a lo largo de ese año.

La ley n°2016-339, aprobada el 22 de marzo, se centra en la seguridad del transporte público y autoriza, por ejemplo, a que los agentes de la *Société Nationale des Chemins de Fer Français* (Sociedad Nacional de Ferrocarriles Franceses o SNCF) y de la *Régie Autonome des Transports Parisiens* (Compañía Arrendataria Autónoma de los Transportes Parisinos o RATP) chequeen de manera aleatoria las pertenencias y la identidad de los pasajeros y los palpen con su consentimiento (art. 1 al 13). Si la persona se niega, el oficial puede obligarlo a no subirse al vehículo, bajarse o abandonar la estación. También permite que las empresas de este rubro hagan investigaciones administrativas de los empleados que ocupen “empleos sensibles” (art. 14 al 21).

El contexto específico de esta ley es la tentativa terrorista con armas de fuego sobre el tren Thalys ocurrida el 21 de agosto de 2015. Este hecho remarcó la vulnerabilidad del transporte público frente al terrorismo en general. El terrorista puede camuflarse fácilmente entre los pasajeros y así cometer su ataque. Por lo tanto, lo que busca esta ley es reforzar por un lado, la prevención y la lucha contra estos atentados; y por el otro, la lucha contra el fraude dentro del transporte público.

Meses después, el 3 de junio, el Parlamento aprueba una nueva ley antiterrorista n°2016-731 que acentúa la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y su financiamiento, y mejora la eficacia y las garantías del proceso penal. Esta ley fue debatida durante cuatro meses y contó con el voto mayoritario tanto de la Asamblea Nacional como el Senado. Contiene más de 100 artículos que endurecen la ya analizada ley n°2014-1353 del 13 de noviembre de 2014. Fue duramente criticada por la *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme* (Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos o CNCDH) de Francia y por Amnistía Internacional (2018b) por considerar que afectaba libertades fundamentales.

Por un lado, la ley le otorga a los jueces y a los procuradores nuevas disposiciones que refuerzan la eficacia de las investigaciones judiciales en materia de lucha contra el terrorismo:

Art. 1: Podrán autorizar el registro de hogares en cualquier momento del día o la noche.

Art. 2 y 3: En caso de riesgo de atentado a la vida, podrán utilizar dispositivos para captar datos informáticos en tiempo real dentro del marco de una investigación. Por ejemplo se habilita, tras orden del juez, el acceso a la correspondencia o imágenes privadas en formato electrónico.

Asimismo, esta ley crea nuevos delitos de terrorismo y aumenta la represión en caso de infracción:

Art 18: Se crea el delito de consulta habitual de sitios de internet que sean considerados terroristas o que inciten o glorifiquen al terrorismo. No se aplicará a las consultas realizadas de buena fe para hacer una investigación por motivos profesionales o con el fin de informar (art. 421-2-5-2). El artículo fue considerado inconstitucional en febrero de 2017 por infringir la libertad de expresión. Fue reintroducido con mínimas modificaciones y vuelto a invalidar en diciembre.

Art 26: Se endurecen las condiciones de acceso y posesión de armas, explosivos y municiones.

Por otro lado, la ley fortalece los controles administrativos y justifica que las fuerzas de seguridad usen su arma:

Art 47: Se reescribe el artículo 78-2-2 del Código Procesal Penal en su versión resultante de la ley n°2016-339 previamente analizada. Se generaliza la medida de inspección visual, control de identidad y chequeo de pertenencias o del vehículo para que sea posible llevarlo a cabo en todo lugar (y no solo en el transporte público como lo establecía la ley del 22 de marzo). El marco de acción es el de un control administrativo (ya no es necesario que sea dentro de una investigación judicial). El objetivo es prevenir un atentado grave contra la seguridad de las personas y sus bienes.

Art 48: La policía puede retener a una persona durante cuatro horas sin que tenga derecho a un abogado para controlar o verificar su identidad *“si existen razones serias para pensar que su comportamiento está ligado a actividades de carácter terrorista”*.

Art. 51: La policía y la gendarmería pueden, sin estar sujetos a responsabilidad penal, neutralizar a un individuo armado que haya producido numerosas muertes – o que tenga la intención de provocarlas – y que pueda legítimamente suponerse, luego, que se prepara para cometer más.

Finalmente, otras disposiciones generales del procedimiento penal que plantea esta ley son:

Art. 52: Permite que se impongan controles administrativos en individuos que regresen de áreas de conflicto y que se consideren una amenaza a la seguridad pública. Es decir, se puede hacer un seguimiento de excombatientes que regresen a Francia tras luchar para ISIS en Medio Oriente. También aplica a aquellos que hayan mostrado la intención de hacerlo. El procedimiento permite demorar a la persona durante uno a seis meses en su domicilio o dentro de un perímetro determinado. Si no se respeta este procedimiento, se incurre en un delito penal.

Art. 53: Se refuerzan los controles de acceso a las instalaciones en grandes eventos.

Art. 29: Se plantean nuevas disposiciones para mejorar la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Se crea, por ejemplo, un crimen por el tráfico de bienes culturales.

Para los defensores de esta ley en la Legislatura, la misma plantea un “retorno al Estado de derecho” porque le brinda al Estado herramientas para luchar contra el terrorismo tras los ocho meses de estado de emergencia en los que había estado sumido Francia al momento de ser proclamada.

Para sus opositores, sin embargo, logra perpetuar el estado de emergencia sin mejorar la eficacia de la lucha antiterrorista. Amnistía Internacional (2018b) denuncia que esta ley permite que la policía abuse del uso de la fuerza contra minorías étnicas y religiosas y contra cientos y miles de ciudadanos en manifestaciones públicas que incluyen, por ejemplo, los eventos de activistas contra el cambio climático. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, el 10 de junio de 2016, ha sentenciado que la policía se excede al hacer los chequeos administrativos.

Nuevamente las definiciones vagas o poco precisas de la legislación aumentan el riesgo de que se persiga a individuos que estén haciendo uso legítimo de su libertad de expresión e información. Este es el caso, según Amnistía Internacional (2018b), de la criminalización por la consulta regular de sitios que inciten o glorifiquen el terrorismo.

Por último, la ley del 21 de julio de 2016, mencionada con anterioridad, prorroga el estado de emergencia y refuerza la lucha antiterrorista tras los atentados del 12 de julio en Niza. Por un lado, fortalece las prerrogativas de la policía durante el estado de emergencia y, por el otro, contiene disposiciones de derecho y procedimiento penal que endurecen el arsenal represivo antiterrorista.

Horas antes del atentado de París, el presidente Hollande había establecido que los poderes del estado de emergencia finalizarían el 26 de julio porque un uso indefinido de los mismos significaría

que Francia “no era más una república”. Al día siguiente, sin embargo, le pediría al Parlamento que extendiera la ley por otros tres meses – tiempo que los congresistas duplicaron (art. 1). Otras disposiciones relativas al estado de emergencia que establece la primera parte del texto son:

Art 2: Los contenidos en formato electrónico pueden ser incautados durante un registro. Las personas presentes en el lugar pueden ser detenidas por orden de un juez si existen razones serias para pensar que su comportamiento constituye una amenaza para la seguridad y el orden público.

Art 3: Se establece el cierre de ciertos lugares de culto y la prohibición de cortejos, desfiles y manifestaciones en la vía pública donde la seguridad no pueda ser garantizada.

Art 4: Las autoridades administrativas pueden, en cualquier momento, autorizar el control de identidad, la examinación de pertenencias y vehículos de los individuos en la vía pública dentro de la zona donde el estado de emergencia está en vigor.

La segunda parte trata sobre las “disposiciones que refuerzan la lucha antiterrorista”. A pesar de que no se explicita ninguna definición de terrorismo en el texto se hace referencia al artículo 421-1 del Código Penal y sus artículos subsiguientes que listan los delitos y crímenes considerados como terroristas como *“aquellos que están intencionalmente relacionados con una empresa individual o colectiva que tenga como objetivo perturbar gravemente el orden público a través de la intimidación o el terror”*. Las enmiendas realizadas permiten que el Estado tenga acceso a los aparatos electrónicos como computadoras portátiles o teléfonos celulares de todas aquellas personas susceptibles de representar una amenaza o estar vinculadas a una.

Las penas son endurecidas. Las personas condenadas de terrorismo tienen un régimen específico que excluye la reducción de la pena. También se alarga la detención provisoria, las penas de 20 años se extienden a 30 años, las penas de 30 años se convierten en cadena perpetua, la prisión domiciliaria de los que regresen de luchar en el extranjero con grupos terroristas puede durar tres meses y se les prohíbe el ingreso al territorio francés a los extranjeros condenados por terrorismo.

Una vez más, Human Rights Watch (2016) y Amnistía Internacional (2018b) denuncian que la decisión que toma el Parlamento francés socava derechos fundamentales y al Estado de derecho en general.

A modo de conclusión se puede resaltar como, bajo las etiquetas de “excepcionalidad” y de “urgencia”, se plantea el dilema “seguridad vs. libertad” donde termina primando la primera por

sobre la segunda dado que la situación que se vive “así lo exige”. El problema aparece cuando la implementación de estas medidas que van más allá del marco común de la política se extiende en el tiempo y deja de ser una excepcionalidad. Esto conduce a que el aumento de las permisiones y poderes con los que cuentan el gobierno y la policía en detrimento de libertades y derechos básicos de la ciudadanía se normalicen y formen parte del derecho común y, en especial, del código penal.

El conjunto de leyes aquí analizado presenta graves violaciones de derechos humanos fundamentales. Las medidas de prisión preventiva, el cierre de lugares de culto, la creación de nuevos delitos bajo definiciones vagas, la arbitrariedad con la que puede actuar la policía a la hora de detener o requisar a una persona, son algunos ejemplos de trasgresión de derechos como: la protección contra la discriminación, a no ser detenido arbitrariamente y a la privacidad; y a libertades como: la de expresión, la de circulación y la de reunión. Todo esto está amparado bajo la Declaración Universal de los Derechos Humanos y varios tratados de los que Francia es Estado Miembro, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que cuentan con carácter vinculante.

Según el derecho internacional, los gobiernos pueden restringir ciertos derechos durante el estado de emergencia pero solo “*en la estricta medida en que lo exija la situación*”, establece el art. 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además deben asegurar que las decisiones adoptadas sean proporcionales al objetivo buscado, por un período limitado y que no sean utilizadas para discriminar a un grupo étnico, religioso o social en particular.

Podría ser objeto de debate entonces ¿hasta qué punto puede securitizarse un problema? ¿es este el camino correcto para afrontar la amenaza terrorista? No es motivo de esta tesis responder a estas preguntas sino brindarle al lector las herramientas necesarias para que forme su propia opinión. Sin embargo, aún queda por estudiar un nivel más de la estrategia de seguridad francesa para que el análisis esté completo: el nivel nacional de alerta antiterrorista.

c. Nivel nacional de alerta antiterrorista.

El plan Vigipirate, instaurado en 1978, es un elemento central de la estrategia antiterrorista que implica a todos los actores nacionales – el Estado, las entidades territoriales, las empresas y los ciudadanos – en un contexto de vigilancia, prevención y protección. Se basa en tres principios: a) evaluar la amenaza terrorista en Francia o en el extranjero donde haya intereses franceses, b) conocer las vulnerabilidades de los potenciales objetivos de ataque para reducirlas, y c) determinar un dispositivo de seguridad según el nivel de riesgo.

Ha sido actualizado en 1995, en el 2000, en el 2003 y en el 2014. A partir de los ataques de 2015 y 2016 y las disposiciones legislativas del 2016, el plan ha tenido que ser adaptado por quinta vez para incorporar un nivel de alerta adicional: “urgencia por atentado”. La necesidad de esta modernización ya había sido establecida en el Libro Blanco de 2013 (p. 99).

Los objetivos son: por un lado, desarrollar una cultura de vigilancia y seguridad en el conjunto de la sociedad para detectar las amenazas de acción terrorista; y, por el otro, asegurar la protección permanente de los ciudadanos, el territorio y los intereses franceses contra la amenaza terrorista.

En esta nueva versión del plan el rol del ciudadano es central. El gobierno publicó el documento *Faire face ensemble. Vigilance, prévention et protection face à la menace terroriste* (Enfrentar juntos. Vigilancia, prevención y protección frente a la amenaza terrorista). Es la parte pública del plan que busca que la sociedad esté preparada para afrontar una situación potencialmente violenta. El objetivo es que pueda identificar un comportamiento sospechoso y alertarlo, y así mejorar la vigilancia. También se le provee a la ciudadanía información práctica sobre cómo protegerse y proteger a otros en caso de que ocurra un ataque.

El plan define tres niveles de alerta en función de la intensidad de la amenaza, identificables por un logotipo visible en el espacio público (Anexo 7). En líneas generales, los niveles son:

1° Nivel: Vigilancia. Corresponde al estado permanente de seguridad.

2° Nivel: Seguridad reforzada – Riesgo de atentado. Se activa cuando el riesgo es elevado o muy elevado. Se aplican medidas de seguridad que complementan a las permanentes.

3° Nivel: Urgencia por atentado. Fue introducido en la revisión de 2016. Se activa por tiempo limitado en caso de que el atentado se haya consumado o se haya identificado un grupo terrorista en acción. Implica la movilización de recursos excepcionales.

La estructura del plan abarca 300 medidas que se aplicarán en trece ámbitos de acción que incluyen la salud, la ciberseguridad, la protección de instalaciones y edificios de valor simbólico, económico, político o ecológico; y dispositivos de alerta y movilización de la población. También se protegen grandes concentraciones de gente; al sector químico, de hidrocarburos y nuclear; al aéreo; al marítimo; a los transportes terrestres; a la cadena alimenticia; a las redes de comunicaciones, agua, electricidad, hidrocarburos y gas. Se controlan las fronteras y se protege a los residentes e intereses franceses en el extranjero. Algunas medidas son de carácter clasificado.

El modo de activación de cada nivel depende de una evaluación que hacen los servicios de inteligencia para la Secretaría General de la Defensa y Seguridad Nacional encargada de definir la estrategia general de seguridad del plan. Es decir, decide cómo implementar las medidas durante grandes eventos nacionales como la Eurocopa, fechas como el inicio de las clases o las fiestas de fin de año y después de haber ocurrido un atentado en Francia o en el extranjero (Anexo 8).

Actualmente Francia se encuentra en el nivel de “Seguridad Reforzada – Riesgo de atentado”, el segundo de la escala. Como existe el riesgo de que ocurra un atentado, se protegen las zonas turísticas, los medios de transporte y los lugares de gran afluencia de personas. Se movilizan todas las fuerzas de seguridad interna, apoyadas paralelamente por los militares en la “operación Centinela”. Es la primera operación militar de gran escala en tiempos de paz en el territorio francés. Consiste en desplegar, como respuesta a la amenaza terrorista, 7.000 soldados – en un principio eran 10.000 – en monumentos públicos, museos, escuelas, sedes diplomáticas, edificios del gobierno, aeropuertos, rutas y otros 830 puntos vitales de Francia. Otros 3.000 soldados – en un principio eran 4.700 – funcionan como una reserva que el presidente puede activar.

La presencia de militares en el territorio nacional contribuye, según el gobierno, a reforzar el trabajo de las autoridades civiles dado que su presencia funciona como un elemento disuasivo que complementa los dispositivos de la policía nacional y la gendarmería en el marco del plan Vigipirate. Su misión consiste en vigilar y observar para detectar objetos y comportamientos sospechosos en espacios públicos que puedan ser blanco de potenciales atentados terroristas. Los militares deben estar en permanente contacto con las autoridades civiles y responder a ellas.

De esta manera se completa el proceso de securitización (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Se ha definido al terrorismo como una amenaza que atenta contra la misma existencia del Estado (fase 1) y, contando con el apoyo de la audiencia (fase 2), se han adoptado medidas extraordinarias (fase 3). A través del discurso y haciendo uso de los atentados sufridos, el gobierno francés logra situar al país en un estado de alerta permanente y de desconfianza que habilita que se tomen medidas y se acceda a recursos del Estado a los que de otra manera no se podría acceder. En este indicador se ve de manera clara en el uso de las fuerzas militares. Dado que la población se siente insegura, reclama la intervención del Estado y este habilita que fuerzas cuya tarea primordial no es la seguridad interna, colaboren junto a la policía nacional en la protección de la ciudadanía. Como consecuencia, la línea divisoria entre seguridad interna y externa se vuelve borrosa.

d. Conclusiones.

La siguiente tabla resume los cambios de la estrategia de seguridad de Francia en los tres niveles analizados: doctrina, legislación antiterrorista y nivel de alerta nacional.

Tabla 3: Síntesis del cambio de estrategia de seguridad – Francia.

| | FRANCIA | |
|--|---|----|
| 1. Doctrina. | ¿Cambia la definición de seguridad? | NO |
| | ¿Se aplica un enfoque humano de la seguridad? | SÍ |
| | ¿Aparece el terrorismo como una de las principales amenazas en la nueva doctrina? | SÍ |
| | ¿Se menciona al Estado Islámico en la nueva doctrina? | SÍ |
| | ¿Se modifica el objetivo general en la lucha antiterrorista? | NO |
| | ¿Y la forma de llevarlo a cabo? ¿Las líneas de acción? | NO |
| 2. Legislación. | ¿Cambia la definición de organización terrorista? | NO |
| | ¿Cambia la definición de delito terrorista? | NO |
| | ¿Se endurecen las penas? | SÍ |
| | ¿Incorporan las autoridades de la policía facultades que le corresponden a un juez? Es decir, en el procedimiento penal, ¿tienen más libertades a la hora de registrar, incautar y detener a una persona? | SÍ |
| | ¿Se consideran los nuevos modos de ataque? Ej: explosivos caseros, armas blancas, atropellamiento con vehículos. | SÍ |
| | ¿Se consideran las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación como medios de radicalización, adoctrinamiento y entrenamiento? | SÍ |
| | ¿Se crea el delito de “apología” o “glorificación” del terrorismo? | SÍ |
| ¿Se crea o endurece el delito por financiamiento del terrorismo? | SÍ | |
| 3. Nivel de alerta. | ¿Afecta los derechos y libertades básicas de las personas? ¿Prima la seguridad por sobre la libertad? | SÍ |
| | ¿Cambia la definición del sistema nacional de alerta? | SÍ |
| | ¿Aumenta el nivel de alerta nacional? | SÍ |

| | |
|--|----|
| ¿Siguen siendo las fuerzas de seguridad las principales responsables de la protección de los ciudadanos? | SÍ |
| ¿Se le adjudica a las Fuerzas Armadas tareas por fuera de su mandato? Ej: patrullar calles, monumentos o sitios concurridos. | SÍ |
| ¿Se adoptaron medidas de carácter excepcional? | SÍ |

En línea con lo estipulado en la Tabla 1: “Dimensiones de la variable del cambio en las estrategias de seguridad” de la presente tesis y tomando la información de la Tabla 3, considero que la intensidad del cambio de estrategia de seguridad del Estado de Francia es **alta**.

Se observa un estado general de alerta mayor y alteraciones en los tres indicadores, por lo que no se puede considerar que la intensidad del cambio sea nula o baja. Las definiciones básicas de seguridad, lucha antiterrorista y organización terrorista continúan siendo las mismas y se agregan disposiciones al Código Penal que endurecen las penas, aumentan los controles y crean nuevos delitos. Esto podría confundirse con un cambio de intensidad media pero no es así principalmente porque se agregan cláusulas que incorporan medidas del estado de emergencia al derecho común y porque se modifica el rol de las Fuerzas Armadas. A pesar de que su misión primordial es la defensa contra enemigos externos pasan a colaborar en la seguridad interna protegiendo a la ciudadanía dentro del territorio nacional. Por motivo de la ola de atentados sufrida se ha llevado a cabo la primera operación militar en territorio nacional en tiempos de paz. Esto hace que las tareas y mandatos se superpongan y que la división de fuerzas pase a ser poco clara.

Reino Unido.

Tan solo en el año 2017 Reino Unido sufrió cinco atentados terroristas en su territorio de los cuales cuatro fueron reivindicados por el Estado Islámico (Anexo 1). La modalidad de ataque fue diversa: desde atropellamientos intencionados y ataques con armas blancas hasta explosiones de bombas caseras en lugares públicos. Las víctimas fueron, principalmente, civiles.

El primer atentado ocurrió el 22 de marzo cuando un hombre atropelló a cuatro peatones en el puente de Westminster en Londres y asesinó a puñaladas a un policía en el recinto del Parlamento. El ataque dejó un total de 5 muertos y 31 heridos, causó alboroto y provocó la interrupción de la sesión de la Cámara de los Comunes y del servicio de metro en la estación Westminster. Al día siguiente ISIS se atribuyó la autoría a través de un comunicado de su agencia de noticias Amaq.

Dos meses después el Estado Islámico volvió a golpear contra el Reino Unido – esta ocasión fue en Mánchester al finalizar un concierto de la cantante juvenil Ariana Grande. Fue un caso de “morir matando” (Levy, 2017): un terrorista suicida dentro del público hizo detonar una bomba casera causando la muerte de 23 espectadores. Otros 119 fueron heridos. Este atentado ha tenido gran repercusión debido a que muchas de las víctimas eran tan solo niños. Ha sido el más brutal de los sufridos en territorio británico desde la masacre del 7 de julio de 2005.

El tercer ataque que se reivindicó el Estado Islámico en 2017 ocurrió el 3 de junio. Tres hombres atacaron el centro de Londres: primero atropellaron con su vehículo a transeúntes en el puente de Londres y luego siguieron atacando con armas blancas a numerosas personas en el mercado gastronómico de Borough. En total 8 personas perdieron la vida y 48 resultaron heridas.

El último caso del 2017 fue también en Londres, el 15 de septiembre. Una bomba casera explotó en el metro a la altura de la estación de Parsons Green. Este atentado tuvo un saldo de 29 heridos y fue el primero sin víctimas mortales. Por su modalidad hizo recordar al ataque de julio de 2005 donde 56 personas fallecieron y 700 resultaron heridas por la explosión de tres bombas caseras de militantes de Al Qaeda en ese mismo transporte público y de una cuarta bomba en un autobús.

Este conjunto de experiencias – sumadas a las ocurridas en otros países europeos de similar estructura política y social – han marcado la manera de entender la seguridad en el Reino Unido. Ante el nuevo panorama, el país modificó sus instrumentos para adecuarlos a la naturaleza cambiante de la amenaza.

a. Doctrina de seguridad nacional.

La estrategia de seguridad nacional del Reino Unido gestiona la defensa, seguridad, inteligencia, resiliencia, desarrollo y relaciones exteriores del país. Los documentos aquí analizados definen los medios para llevar a cabo la estrategia en base a los riesgos y políticas que se consideran prioritarias y los recursos disponibles. El Consejo de Seguridad Nacional toma estas decisiones.

En octubre de 2010 el Primer Ministro David Cameron presenta ante el Parlamento el documento titulado *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (Una Bretaña fuerte en tiempos de incertidumbre: la estrategia de seguridad nacional). El mismo establece que se deberá hacer una revisión cada cinco años para reevaluar las capacidades del país ante un entorno estratégico cambiante (p. 9). Por este motivo, en noviembre de 2015 presenta la *National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom* (La estrategia de seguridad nacional, la estrategia de defensa y la revisión de seguridad de 2015. Un Reino Unido seguro y próspero) que actualiza la estrategia de 2010.

El estudio de estos documentos permite evaluar los cambios y continuidades en la manera en la que Reino Unido entiende su seguridad y su posicionamiento en el escenario internacional. Las estrategias determinan su forma de accionar, el marco de sus políticas y decisiones en un entorno estratégico cambiante. Algunas continuidades entre ambos instrumentos son las siguientes:

Estructura y extensión. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 comienza con un prefacio del Primer Ministro David Cameron, le siguen seis partes en las que se analizan temas como: las líneas rectoras de la seguridad, la definición de la la defensa, las alianzas a priorizar y la reforma necesaria. El documento termina con un glosario. Tiene un total de 75 páginas.

La Revisión de 2015 es más detallada y completa, lo cual se refleja en su extensión: 96 páginas. Sin embargo, conserva una estructura similar a la de su antecesora. Comienza con un prefacio del Primer Ministro David Cameron, luego dedica siete capítulos al análisis de la estrategia y finaliza con dos anexos: uno resume lo analizado y el otro es un glosario.

Objetivos. El documento de 2010 establece dos objetivos claramente definidos: a) asegurar la seguridad y resiliencia del Reino Unido protegiendo su población, su economía, su infraestructura, su territorio y su forma de vida ante todos los riesgos que puedan afectar al país directamente; y b) dar forma a un mundo estable, aplicando sus instrumentos de poder e influencia para moldear

el entorno global y destruir las potenciales fuentes de riesgo. En 2015 se agrega un tercer objetivo:
c) promover la prosperidad económica.

Definición de seguridad. Puede decirse que se adopta una perspectiva humana (David, 2008) sobre todo en 2015, siendo que el primer objetivo de la seguridad nacional es definido como la “*protección de la gente, el territorio, la seguridad económica, la infraestructura y el modo de vida*” (p. 23). La seguridad deja de ser meramente militar como lo era en un pasado y pasa a abarcar todos los aspectos de la vida del hombre. Lo que se defiende no son solo las fronteras estatales, el poder y soberanía nacional sino que también la calidad de vida de sus habitantes.

Visión integral de la seguridad. En 2010 se establece un enfoque integral de la seguridad que se mantiene en 2015:

“Debemos encontrar las maneras más eficientes de hacer frente a los riesgos a nuestra seguridad nacional – adoptando un enfoque integral, tanto gubernamental como internacionalmente, identificando los riesgos tempranamente para hacer frente a las causas en lugar de tener que lidiar con las consecuencias” (p. 3).

Se combinan las capacidades de defensa, desarrollo, diplomacia e inteligencia, entre otras. Se reconoce la importancia de los individuos, las comunidades y los voluntarios en el manejo de las crisis. También se defiende que son importantes el conocimiento y los recursos del sector privado.

Marco de la política de seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 define que la actitud a adoptar será una “postura adaptable” que se centra en enfrentar las amenazas en su origen. Esta misma manera de pensar se mantiene en la Revisión de 2015. Las prioridades son:

1. Hacer frente a los riesgos de mayor prioridad: terrorismo, ciberseguridad, peligros naturales y crisis militares internacionales.
2. Hacer frente al riesgo poco probable pero altamente peligroso de un ataque militar estatal, manteniendo la capacidad de disuasión nuclear y asegurando alianzas.
3. Hacer frente a la gran incertidumbre que plantean los riesgos y amenazas de largo plazo, identificándolos antes de que se materialicen.

Principios rectores. En línea con la “postura adaptable” previamente descrita, la estrategia de seguridad inglesa establece los siguientes principios:

- Las Fuerzas Armadas protegerán la nación y sus intereses cuando sea necesario.

- El uso de las Fuerzas Armadas será selectivo, se las desplegará cuando sea necesario, en el momento correcto, donde se tenga un claro interés estratégico, donde los costos sean proporcionales a los beneficios y donde sea justificable bajo el derecho internacional.
- Las Fuerzas Armadas se enfocarán en enfrentar los riesgos antes de que escalen y en exportar la influencia inglesa – también llamado *soft power* (poder blando).
- Se mantendrá la capacidad de actuar independientemente de la ayuda de aliados y pares, aunque se priorizará el trabajo en conjunto siempre que sea posible.
- Se invertirá en programas que provean flexibilidad y capacidades avanzadas.
- Se establecerá una revisión completa de la seguridad y defensa cada cinco años.

Se debe “esperar lo inesperado”. Dado que el futuro es incierto y no se pueden predecir las amenazas futuras, el gobierno debe contar la suficiente versatilidad y los medios adecuados para responder a los nuevos riesgos y amenazas que se presenten.

Participación en organismos internacionales y alianzas. Reino Unido destaca, en 2010, que las alianzas y el trabajo en conjunto aumenta la propia capacidad de acción y maximiza la eficiencia. Por este motivo las instituciones multilaterales y sus instrumentos deben apoyar un sistema internacional más robusto, basado en reglas, que refleje el cambio del balance de poder global.

En materia de seguridad y defensa, el gobierno establece cinco prioridades en sus relaciones internacionales: a) reforzar la relación con los Estados Unidos concerniente a la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la resiliencia, la lucha contra la proliferación de armas y contra el crimen organizado, entre otros temas; b) enfocarse en los nuevos modelos de cooperación bilateral con aliados y pares como Francia; c) fortalecer el trabajo en Naciones Unidas para volverla más eficiente; d) contribuir en las operaciones de la OTAN que representa la base de su defensa; y e) contribuir en la Unión Europea.

En 2015 se establece que, aunque las Fuerzas Armadas pueden desplegarse unilateralmente se esperará que lo hagan junto aliados como Estados Unidos o Francia, a través de la OTAN o de una coalición, ya que los problemas y oportunidades son globales. También se agrega la importancia de fortalecer las relaciones con los poderes en crecimiento: China, India, Brasil y México.

En cuanto a la OTAN, en el documento de 2015 se menciona repetidas veces el artículo 5 que establece que cualquier ataque armado contra un miembro de la alianza será considerado como un ataque contra todos sus miembros. Los británicos consideran que esta es la alianza militar más

fuerte y efectiva del mundo y el bastión de su seguridad. Estados Unidos continúa siendo un socio clave con el cual se trabajará para alcanzar la estabilidad global en base a los valores que comparten. Francia y Alemania también son aliados importantes. En cuanto a la Unión Europea, a pesar de que ya se establecía que en 2017 se votaría un referéndum para decidir la permanencia del país en la Unión, en el 2015 Reino Unido defiende que la seguridad y prosperidad del continente son esenciales para la seguridad y prosperidad del propio país y que por ello se debe hacer más fuerte y eficiente la alianza.

En un mundo cambiante, las instituciones existentes y las reglas deben mantenerse representativas y eficientes. Reino Unido destaca la importancia de que instituciones como Naciones Unidas – donde forma parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad –, la arquitectura económica global (FMI, Banco Mundial, G20, G7 y OMC) y las leyes y estándares internacionales se reformen para poder hacer frente a los nuevos desafíos. También se fortalecerán las alianzas con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil extranjeras.

Rol de las Fuerzas Armadas. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 establece que las Fuerzas Armadas son el centro de la seguridad nacional. Les proporcionan los medios para amenazar o usar la fuerza cuando otros niveles de poder no pueden proteger sus intereses vitales.

Las tareas de las Fuerzas Armadas son defender el territorio, proveer inteligencia estratégica, hacer posible la disuasión nuclear que será utilizada únicamente como último medio de autodefensa, apoyar a las organizaciones civiles durante crisis, defender los intereses británicos para proyectar poder, contribuir a la influencia de Reino Unido en términos de defensa y colaborar con la estabilización en materia de seguridad.

Específicamente en 2015 se establece que dentro de las tareas permanentes que tienen las Fuerzas Armadas una es asistir a las autoridades civiles en la lucha contra el terrorismo (p. 29). En caso de que ocurra un atentado contarán con las capacidades necesarias para proveer apoyo. Para ello existe un total de 10.000 militares disponibles para actuar rápidamente (p. 39).

Dejando de lado las similitudes, en la Revisión de 2015 hay varios aspectos novedosos que muestran el cambio en la manera de entender la seguridad que tiene Reino Unido. Aquí algunos:

Discurso Al hacer un análisis cuantitativo se puede proyectar una aproximación sobre el lugar destacado que se le otorga al terrorismo en 2015. La palabra *terrorism* (terrorismo) aparece en la

Estrategia de Seguridad Nacional un total de 49 veces, mientras que en la Revisión 70. Llama la atención la cantidad de veces que *ISIL* (ISIS) es mencionado en 2015, en total 25. El fenómeno terrorista adquiere un carácter transversal y de urgencia en el imaginario británico de los últimos años, específicamente, tras el ascenso del Estado Islámico. Sin embargo, la combinación “terrorismo yihadista”, a diferencia de los otros casos analizados, no aparece en los documentos.

Contexto internacional. En 2015 “*el mundo es más peligroso e incierto que hace cinco años*” establecía el Primer Ministro (p. 5). El escenario global cambia rápidamente y con ello cambia el balance económico global y el poder militar. Aumenta la competencia entre Estados y emergen nuevos actores no estatales poderosos. El desarrollo tecnológico acelerado genera oportunidades pero también nuevos riesgos. Mientras que en 2010 el principal determinante era la crisis financiera de 2008 y sus consecuencias, en 2015 el panorama está marcado por el ascenso del Estado Islámico, la inestabilidad de Medio Oriente, la crisis en Ucrania por la anexión ilegal de Crimea por Rusia, las amenazas de ciberataques y el riesgo de pandemias.

Sorprende que la mención del ascenso de China es casi nula. Es más, se defiende que Estados Unidos es el poder global líder en términos militares y de defensa, y que el mundo continúa esperando que sea este país el que dé forma a la estabilidad global y lidere las respuestas internacionales durante las crisis (p. 51).

En este contexto internacional, las prioridades hasta la revisión de 2020 son: hacer frente al terrorismo y al extremismo que lo nutre; conservar el liderazgo en ciberseguridad; disuadir las amenazas estatales; responder de manera rápida y eficiente a las crisis; colaborar en el fortalecimiento del orden basado en reglas e instituciones; reducir el conflicto; y promover la estabilidad, la buena gobernanza, los derechos humanos y la prosperidad económica propia.

Situación del país. La prioridad en defensa en 2010 era la misión en Afganistán en favor de la estabilidad y seguridad estatal ante la amenaza de Al Qaeda y otros grupos terroristas. Asimismo, Reino Unido debía hacer frente a los siguientes problemas económicos: su presupuesto de seguridad nacional era deficitario y estaba inmerso en la peor crisis financiera. Todo esto en un contexto de incertidumbre sobre los cambios que afectarían la seguridad del país en el futuro y la manera de responder.

Años después, en 2015, el panorama es distinto. Mientras que en 2010 el déficit en el presupuesto de defensa era más grande que todo el presupuesto de ese año, en 2015 está balanceado. Reino

Unido se ha convertido en la economía que crece más rápido y la única que cumple simultáneamente con el objetivo del 2% del PBI dedicado al gasto en defensa que establece la OTAN y el del 0,7% para desarrollo que establece la ONU. La Revisión Estratégica resalta una sinergia entre seguridad económica y seguridad nacional, ambas dependientes la una de la otra.

Globalización. La globalización “*incrementa la probabilidad de conflicto que involucre actores no estatales y Estados fallidos*”, establece la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 (p. 16). Los conflictos interestatales no desaparecen pero su carácter cambia. Se adoptan tácticas asimétricas como las acciones económicas, cibernéticas y proxy dejando en un segundo plano la confrontación militar directa. Cada vez es más difícil distinguir entre enemigos y civiles, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y aliados presentes en el campo de batalla.

En 2015 el entorno es aún más apremiante. Aunque el avance tecnológico genera nuevas oportunidades para el Reino Unido, en un mundo que cambia rápidamente la globalización hace que lo que ocurre en el exterior afecte rápida e incrementalmente la situación nacional. Por eso establecen la necesidad de políticas y capacidades que les permitan hacer frente a desafíos globales como, por ejemplo, la amenaza de ISIS; que les permitan asegurar sus intereses en el largo plazo y responder rápidamente ante lo inesperado. Para ello se necesita trabajar con aliados y pares y un sistema internacional que refleje sus valores y ayude a proteger sus intereses (p. 10).

Definición de riesgos y amenazas. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 se establecían los siguientes riesgos y amenazas en orden de prioridad, basándose en su probabilidad y su impacto sobre la seguridad nacional: el terrorismo; la inestabilidad y los conflictos de ultramar; la ciberseguridad que crea oportunidades para el país pero también riesgos como la cibercriminalidad o el ciberterrorismo; las emergencias civiles como las pandemias, el aumento del nivel del mar y los ataques terroristas con elementos poco convencionales; la seguridad energética; el crimen organizado; la seguridad fronteriza; y la lucha contra la proliferación de armas y su control (p. 41).

En todos estos temas se considera al terrorismo como un actor que puede aprovecharse de las situaciones de inestabilidad para fortalecerse o es causante de las mismas. Un ejemplo de lo primero son los Estados frágiles o los “Estados fallidos” que no pueden ejercer sus facultades soberanas sobre su territorio y de lo segundo, la proliferación armamentística. De esta manera se demuestra la transversalidad del fenómeno terrorista. También se considera la tecnología como un acelerador de estos riesgos y amenazas.

“Las amenazas que enfrenta el Reino Unido (...) han incrementado en escala, diversidad y complejidad desde el 2010” (p. 15) establece la Revisión de Seguridad. Basándose en la probabilidad y el impacto se clasifican los riesgos en tres niveles. El primero está compuesto por el terrorismo, los conflictos militares internacionales, los ciberataques, la salud pública, los grandes desastres naturales y la inestabilidad en ultramar. El segundo nivel por los ataques y la presión sobre los aliados, el debilitamiento de instituciones claves, los ataques nucleares, químicos, radiológicos y biológicos, la proliferación de armas, el crimen organizado, las crisis financieras y las acciones hostiles extranjeras. El tercer nivel lo forman los ataques militares al Reino Unido en las bases o territorios de ultramar, el riesgo en el suministro de combustible, los accidentes químicos o radiológicos, la inseguridad en el suministro de recursos, el desorden público, y los peligros naturales relacionados al clima o al medioambiente.

En 2015 se evalúan más riesgos, con más detalle. Por ejemplo, se comienza a tratar a la migración como una amenaza. Sin embargo, entre todos los riesgos cuatro son las que tienen prioridad: 1) el terrorismo, extremismo e inestabilidad, 2) el resurgimiento de amenazas estatales, 3) el impacto de la tecnología, especialmente de los ciberataques, y 4) la erosión del orden internacional basado en reglas y consenso. La transversalidad del terrorismo como amenaza sigue presente y es aún más marcada en el documento actualizado de 2015.

Amenaza terrorista. La amenaza más significativa para el Reino Unido y sus intereses en 2010 son Al Qaeda y sus aliados. El terrorismo internacional es considerado como una amenaza severa, es decir, un atentado es altamente probable. También se resalta que los grupos se están volviendo más diversos y sus modos de ataque menos sofisticados pero sus atentados más frecuentes. Esto hace que el panorama sea muy impredecible.

También se resalta la creciente preocupación por el terrorismo en Irlanda del Norte en manos de un grupo de disidentes republicanos que llevan a cabo una campaña violenta en favor de la independencia de Irlanda del Norte y la formación de una Irlanda unificada. Se la considera una amenaza substancial, siendo un atentado probable. En 2015 esta amenaza continua en pie y se cree que existe la posibilidad de que los extremistas busquen atacar a Gran Bretaña en un futuro.

La manera de hacer frente al terrorismo, definía el gobierno en 2010, era la siguiente. Se lo debía enfrentar en cada etapa, integrando el trabajo doméstico con el trabajo del extranjero, se debía perseguir a los terroristas y prevenir su accionar usando inteligencia, evitar la radicalización de

nuevos terroristas, proteger la infraestructura nacional crítica y los lugares multitudinarios, y, en caso de ataque, asegurar el correcto manejo de la crisis.

Un aspecto novedoso de esta lucha, en comparación a los otros casos estudiados, es el lugar que se le da a la protección de los derechos humanos. El gobierno británico establece que se deben proteger las libertades civiles y enmendar los poderes que se han desplegado después del atentado del 11 de septiembre de 2001 para hacerlos menos intrusivos y más efectivos. Esta defensa se volverá aún más marcada en la Revisión de Seguridad de 2015. Se le debe dar la claridad necesaria al público para saber cómo usa el gobierno sus poderes en la lucha antiterrorista y, a través de la legislación, robustecer el marco legal y político para asegurar que sus acciones sean efectivas, necesarias y proporcionales. Es primordial no solo maximizar la seguridad sino salvaguardar las libertades y asegurar que el derecho a la privacidad esté protegido.

Asimismo, en 2015 el objetivo se amplía para incluir la lucha contra las ideologías extremistas que alimentan y apoyan al terrorismo, oponiéndose a los valores fundamentales que defiende el Reino Unido (democracia, Estado de derecho, libertad individual y tolerancia) y dividiendo comunidades. Es un fenómeno global cuya respuesta debe ser global a su vez, establecen (p. 37).

“Los terroristas que son dirigidos o se inspiran en ISIS plantean una amenaza directa a nuestra seguridad y a la de nuestros aliados” (p. 16). Se resalta que la amenaza de “grupos terroristas islamitas” ha aumentado en volumen y escala en los últimos cinco años, en especial en Europa. Su naturaleza ha cambiado notablemente con la emergencia de ISIS y sus aliados, se defiende (p. 37). Se mencionan sus novedosos modos de ataque, el uso que le da a la propaganda online y el peligro que representan los extremistas que regresan a sus países de origen tras luchar en las filas del Estado Islámico en Medio Oriente. Ante estos cambios, se adaptó y fortaleció la respuesta.

Dentro de lo que es conocido como “la nueva agenda de seguridad” la guerra es menos probable, reaparecen ciertas cuestiones históricas como la inestabilidad económica y surgen nuevas como el terrorismo, el tráfico ilegal, la ciberseguridad y el crimen organizado. Es en este marco donde el Reino Unido analiza su situación estratégica. El concepto de “seguridad” pasa a incluir tantos temas que pierde en parte su significado (David, 2008).

Comienza a utilizarse en el ambiente académico el concepto de “securitización” acuñado por Buzan, Waever y De Wilde años antes en 1998. Bajo el entendimiento de estos autores, la amenaza es construida. Aquel con poder – en este caso el gobierno – “securitiza” el problema para acceder

así a nuevos recursos del Estado. En la Revisión Estratégica se dice que “*la emergencia de ISIS y su novedoso extremismo violento han aumentado significativamente la amenaza (terrorista)*” (p. 16). Ante esto, la lucha del Reino Unido se recrudece. En 2015 se establece que la mitad del aumento del presupuesto destinado a capacidades militares (2,5 billones de libras) sería puesto al servicio de la lucha contra el terrorismo. Se reclutarían más de 1.900 personas para formar parte del personal de seguridad y defensa que haga frente a esta amenaza global.

Se logra poner en alerta a la sociedad a través del discurso para que así entre en la agenda la nueva problemática. Y en este caso, entra como prioridad. En el Reino Unido se considera que el terrorismo es la mayor amenaza que afronta el mundo y el 77% piensa que es el problema más grave en base a los datos de la encuesta de YouGov sobre las preocupaciones globales de la población (El País, 2015). Es importante resaltar que el contexto en el que se hizo la encuesta fue días después de que el Estado Islámico decapitara al rehén británico David Haines y se difundiera a través de una filmación en los medios. Esto puede haber afectado la percepción de la población.

En síntesis, podría decirse que en términos de la escuela de seguridad de Copenhague el terrorismo – específicamente la amenaza de ISIS – se “securitiza”. Sin embargo, para poder estudiar de manera completa la tercera etapa de este proceso: “la adopción de medidas extraordinarias para contener a la amenaza existencial” se debe analizar la legislación antiterrorista y el nivel nacional de alerta que constituyen las acciones concretas que toma el gobierno en base a este entendimiento primario que hace de la cuestión terrorista.

b. Legislación antiterrorista.

El *Counter-Terrorism and Border Security Act 2019* (Acta de Contraterrorismo y Seguridad Fronteriza de 2019) es un tipo de legislación primaria aprobada por el Parlamento de Reino Unido el 12 de febrero de 2019 y cuya entrada en vigor fue dos meses después, el 12 de abril. El contexto son los atentados terroristas sufridos entre marzo y septiembre de 2017 en Londres y Mánchester (Anexo 1) y los envenenamientos en Salisbury en marzo de 2018 de los cuales se culpa a Rusia.

Que forme parte de la legislación primaria significa que fue creada por el Parlamento, en contraposición a la legislación secundaria cuyo autor es una autoridad del Ejecutivo actuando bajo poderes delegados por una legislación primaria. La tarea de estos últimos es detallar el marco y los principios generales que ya ha decidido el poder Legislativo de manera amplia en el acta o estatuto. En este caso, el acta fue propuesta en junio de 2018 ante la Cámara de los Comunes por

Sajid Javid, Secretario del Interior y miembro del Partido Conservador; y, tras diversas lecturas y enmiendas, fue aprobada en febrero del vigente año.

Según la página oficial del gobierno el objetivo del acta es modificar la *Terrorist Act* (Acta de terrorismo) del año 2000, principalmente, para así “*actualizar y llenar lagunas en la legislación contraterrorista existente para asegurar que se adapta a la era digital y refleja los patrones contemporáneos de radicalización*”. Las modificaciones reducirán la amenaza terrorista permitiendo que la policía y el Servicio de Persecución de la Corona intervengan en las instancias preliminares de las investigaciones, asegurando que las sentencias reflejen la seriedad de las ofensas y reforzando la habilidad de la policía para controlar a los terroristas tras su liberación.

El acta está dividida en tres partes pero se analizará solo la primera. La segunda y la tercera tratan sobre la seguridad fronteriza y mencionan unas provisiones finales respectivamente, mientras que la primera trata sobre las modificaciones en materia antiterrorista. Está dividida en cuatro capítulos: ofensas terroristas, castigo y gestión de las ofensas terroristas, poderes contraterroristas y un último capítulo destinado a enumerar factores diversos. Aquí sus incorporaciones:

Ofensas terroristas. Este capítulo incorpora las siguientes acciones al conjunto de ofensas terroristas: toda expresión de una creencia u opinión que apoye a una organización proscrita – entre ellas se encuentra ISIS – si la misma puede incentivar a que otros se unan o apoyen estas actividades (cláusula 1); y la publicación de imágenes de artículos de vestimenta o cualquier otro artículo, como banderas, que pueda crear sospechas de que la persona es miembro de una organización proscrita o apoya a una organización proscrita (cláusula 2).

El Acta de Terrorismo del 2000 ya incluía la ofensa por descargar información que fuera posiblemente utilizada para cometer o preparar un acto terrorista pero en 2019 se agrega la visualización de ese material, sea o no descargado. Quedan excluidos aquellos que accedan a este material por motivos periodísticos o de investigación académica, también los casos donde la persona desconocía la información que contenía el documento o la grabación (cláusula 3).

En cuarto lugar se agrega la capacidad de que el secretario de Estado designe un área fuera de Reino Unido a la que residentes y nacionales británicos tengan prohibido el acceso y permanencia. El objetivo proclamado es proteger al público del riesgo de un posible atentado terrorista pero académicos opinan que es un intento de obstruir el viaje de nacionales a zonas de conflicto donde puedan ser instruidos por grupos armados para luego regresar al territorio nacional y cometer

atentados. Quienes incumplieran esta prohibición estarían cometiendo un delito a menos que se tengan motivos legítimos que los excusen o en caso de que lo hubiesen hecho de manera involuntaria (cláusula 4).

En la quinta cláusula se enmienda el delito del “fomento del terrorismo y la difusión de publicaciones terroristas” incluido en el Acta de Terrorismo del 2006 para aclarar que la declaración debe ser comprendida por el receptor como un llamado a involucrarse en actos terroristas – no aplica si se trata de niños o adultos vulnerables. Asimismo, para que ocurra la ofensa, la persona que fomenta o difunde el terrorismo debe tener la intención de asistir con su accionar a la comisión o la preparación de un acto terrorista.

Por último, se crea una jurisdicción extraterritorial por la cual una persona puede ser perseguida en el Reino Unido por una conducta ocurrida en el extranjero que, si se hubiese hecho dentro del territorio nacional hubiese sido ilegal. Se aplica a las ofensas terroristas previamente mencionadas y a la creación o posesión de explosivos bajo circunstancias sospechosas (cláusula 6).

Castigo y gestión de las ofensas terroristas. Se aumentan a 15 años las penas por: posesión o visualización de información útil para cometer un atentado; por publicar información sobre las Fuerzas Armadas, la inteligencia o la policía que sea útil para quien quisiera cometer un atentado; y por fomentar el terrorismo y difundir publicaciones terroristas (cláusula 7). Asimismo, las cláusulas 9, 10 y 11 extienden las sentencias por ciertas ofensas terroristas como es el caso de formar parte de una organización proscrita, invitar a otros a unirse o dirigirla, entrenarse y entrenar a otros en el uso de armas, usar armas nucleares o sustancias nocivas, entre otras.

Esta legislación también introduce que si existen sospechas de que una ofensa está conectada con el terrorismo y esa sospecha se confirma, entonces esto debe ser tratado como un factor agravante de la sentencia. Se aplica, por ejemplo, a ataques con cuchillos o explosivos, envenenamiento, chantaje, intimidación, acoso y posesión ilegal de armas o municiones (cláusula 8).

En 2008, el Acta de Terrorismo requería que ciertos individuos registrados por ofensas terroristas se presentaran periódicamente ante la policía. El acta de 2019 amplía el rango de información a presentar e incluye: datos de contacto como el número de teléfono o la dirección de email, información sobre el vehículo del acusado, detalles de su cuenta financiera y el pasaporte o el documento de identidad. Se debe notificar cualquier cambio que se haga respecto a esta

información. Si planea hacer un viaje lo debe notificar y si es el caso de que la persona no tiene hogar, debe hacer saber dónde se la puede encontrar usualmente (cláusula 12).

La cláusula siguiente provee a la policía del poder para entrar y requisar el domicilio de una persona registrada por ofensas terroristas con el fin de calcular el riesgo que pueda significar. Lo puede hacer la cantidad de veces que lo considere necesario el juez (cláusula 13).

Por último, a la existente “orden de prevención de un crimen serio” se le agregan las ofensas terroristas. Es decir que se puede sentenciar a una persona por una ofensa o crimen serio sobre la base de que se cree que así se protegerá a la población previniendo, restringiendo o interrumpiendo un futuro involucramiento del sujeto en cuestión con elementos terroristas (cláusula 14).

Poderes contraterroristas. Entre los poderes que se agregan o se modifican está el relativo a la regulación del tránsito. El acta de 1984 establecía que las autoridades del tránsito pueden restringirlo o prohibirlo en ciertas áreas si existe la probabilidad de que el público corra peligro o la calle o los edificios cercanos a ella puedan dañarse. Ejemplos donde se haya aplicado esta medida son los matrimonios de la realeza, las conferencias del G8 o la OTAN y la maratón de Londres. En el acta de 2019 se agrega la opción de que esta restricción o prohibición se adopte para reducir o prevenir daños conectados al terrorismo (cláusula 15).

Por “terrorismo” se toma la definición del acta del 2000 que lo define como *“la amenaza o el uso de la fuerza para usar la violencia contra otra persona, dañar la propiedad, poner en riesgo la vida de otra persona o la salud y seguridad del público, o la interferencia de sistemas electrónicos”*. Se busca influenciar al gobierno o a una organización internacional y/o intimidar al público (si esta condición no se cumple pero se utilizan armas de fuego o explosivos, igual es considerado como terrorismo). El objetivo es promover una causa política, religiosa, racial o ideológica que beneficie a una organización proscripta. Es considerado como terrorismo aun si la acción no ocurre en el territorio de Reino Unido, contra su población, su propiedad o su gobierno.

El acta del 2000 también establece que un oficial puede elegir a una persona para hacerle preguntas y pedirle que le provea cierta información o documentos en un puerto, aeropuerto, estación internacional de trenes o aduana con el fin de determinar si se trata de alguien ligado al terrorismo. De ser necesario, puede detenerlo y registrarlo. En 2019 se remarca que al sospechoso se le debe informar sobre sus derechos al momento de detenerlo (cláusula 17) y se agrega que las respuestas

del detenido durante la examinación pueden ser usadas como evidencia en un juicio posterior (cláusula 16).

Otro poder que establece el acta del 2000 es la potestad de la policía para detener a un sospechoso sin orden judicial si se cree que se trata de un terrorista. Por “terrorista” se define toda persona que haya cometido una ofensa terrorista o esté ligada a la comisión, preparación o instigación de un acto de este tipo. En el acta aquí analizada se agrega que si el detenido está hospitalizado, solo se lo podrá someter a un interrogatorio si así lo acuerda el médico responsable (cláusula 18).

Por último, la cláusula 19 enmienda el régimen que legisla la capacidad de la policía de retener muestras de ADN, huellas dactilares y perfiles por motivos de lucha antiterrorista. En casos comunes este material sería destruido pero no es así si se trata de ofensas grabables, ofensas graves violentas, sexuales o terroristas, o si el jefe de policía cree que es necesario por motivos de seguridad nacional. Esta cláusula extiende los plazos por los que se puede retener la información.

Factores diversos. Dos temas se agregan con este capítulo:

El primero se refiere a las personas vulnerables a convertirse en terroristas. En este respecto el acta del 2015 provee un estatuto que funciona como base de diversos programas de prevención que desarrolla el gobierno con objeto de impedir que las personas se conviertan en terroristas o apoyen esta causa. Para ser efectivo necesita de la cooperación de muchas organizaciones: autoridades locales, la policía, prisiones, personal de educación y salud, entre otros. En 2015 ya se mencionaba que Dáesh era la amenaza terrorista más significativa pero que tampoco se debía dejar de lado a los grupos de extrema-derecha que también eran peligrosos para la seguridad del Reino Unido. En este marco, el acta de 2019 llama a que el gobierno revea la estrategia y la actualice (cláusula 20).

El segundo tema y último de esta parte relativa al contraterrorismo es el caso de los seguros de las empresas ante un ataque terrorista. En los 90s, el Ejército Republicano Irlandés Provisional condujo campañas de bombardeos en Londres con el objetivo de terminar con la soberanía británica sobre Irlanda del Norte y crear una Irlanda unificada. Como consecuencia, muchas empresas sufrieron daños que las aseguradoras no podían cubrir. Las empresas no lograron enfrentar los costos de protegerse de futuros ataques y esto puso en riesgo la competitividad de la economía del Reino Unido. Como consecuencia el gobierno en el acta de 1993 decidió respaldar una reaseguradora conocida como “Pool Re” que cubriera los costos ligados al daño de la

propiedad comercial por actos terroristas y cualquier otro costo consecuente de este daño (por ejemplo, el tiempo que la empresa está cerrada para hacer reparaciones).

Sin embargo, hoy en día el modo de ataque de la amenaza terrorista incluye no solo bombardeos sino que también ataques con vehículos o cuchillos. Los primeros generan daños físicos al comercio pero el segundo tipo de ataques no necesariamente: su objetivo son los ciudadanos. Se genera una brecha que no cubre Pool Re; el caso del ataque terrorista de junio de 2017 en el mercado de Borough lo ilustra. En este ejemplo el daño físico al mercado fue reducido pero los comerciantes sufrieron pérdidas económicas debido al tiempo en el que tuvieron que estar cerrados los negocios para permitir que se lleve a cabo la investigación policial en la escena del crimen. El acta de 2019 enmienda la de 1993 para que el reaseguro cubra este tipo de costos no ligados al daño de la propiedad comercial pero sí relativos al acto terrorista (cláusula 21).

La legislación aquí analizada fue aprobada en un contexto muy marcado por las negociaciones por el *brexit*. Mientras que muchos congresistas y parte del público en general se concentraban en la salida del país de la Unión Europea, el Acta de Contraterrorismo y Seguridad Fronteriza pasó casi inadvertida. Sin embargo, algunos sí se expresaron sobre la misma con gran descontento.

El Índice de Censura (2019) defiende que el acta representa una amenaza a la libertad de expresión. Cruza una línea, según este grupo, que hace que la ley se acerque mucho a la prohibición de opiniones. Sobre todo, hace hincapié en la vaguedad de la primera cláusula relativa a los delitos por expresar opiniones o creencias que apoyen a una organización terrorista de manera que otros se vean motivados a unirse. Debates académicos sobre el terrorismo podrían ser criminalizados. Asimismo, al prohibir la publicación de ciertas fotos y videos que puedan implicar que se apoya a la organización terrorista la segunda cláusula termina por promover la autocensura de periodistas, afectando así la libertad de prensa del Reino Unido. En la opinión del grupo Índice de Censura, el acta es un avance legislativo muy peligroso para realizar en una sociedad democrática.

Otros que comparten las mismas preocupaciones son el Representante de la OSCE para la Libertad de Medios, el reportero especial de Naciones Unidas Fionnuala Ní Aoláin y la plataforma del Consejo de Europa para la protección del periodismo. Todos presionan en favor de que el acta sea revisada y enmendada para salvaguardar ambas libertades: de expresión y de prensa. A pesar de que se hayan incluido enmiendas que aclaran que tanto las publicaciones académicas como

periodísticas no serán tomadas en cuenta a la hora de castigar el acceso a material online terrorista (cláusula 3), para esta parte de la sociedad esto no es suficiente.

El trabajo de las ONGs y de los actores de ayuda humanitaria también fue eximido de penalización por ingresar a un área restringida, cláusula 4 del acta. Su trabajo en la gestión de crisis humanitarias en zonas de conflicto en los países más peligrosos no será considerado una ofensa criminal. Sin embargo esta enmienda también es considerada insuficiente porque no incluye a las operaciones de construcción de paz dentro de las excepciones (Bond, 2019). Estas operaciones son esenciales para hacer frente en el largo plazo a las causas de fondo de los conflictos violentos.

Otros derechos y libertades que se ven afectados por el acta más allá de lo ya mencionado son: la libertad de circulación, el derecho a consultar a un abogado, el derecho a no ser discriminado y el derecho a la privacidad, según Human Rights Watch (2018).

Al cercar ciertas áreas y designarlas como zonas de riesgo terrorista donde está prohibido el ingreso se obstruye la libertad de circulación. De esta manera estarían prohibidas las visitas a familiares. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) sostiene que toda persona tiene derecho a dejar un país y derecho a entrar en el propio. La ONU también sostuvo su preocupación en este respecto.

De igual forma se ve perjudicado el derecho a consultar a un abogado durante las revisiones en puertos, aeropuertos y zonas fronterizas. Según la investigadora Letta Tayler de Human Rights Watch: *“la nueva ley contraterrorista del Reino Unido se desvía hacia la lógica de culpable hasta que se pruebe inocente”*. Además, dado que los oficiales cuentan con el poder de interrogar a aquellos que crean que pueden estar involucrados en “actividades hostiles” sin una base sólida de sospecha, se termina incurriendo repetidas veces en actos de discriminación contra las minorías étnicas que terminan formando la mayor parte de los detenidos.

En cuanto al derecho a la privacidad, la organización denuncia que al poder extender la retención de datos personal de los sospechosos (ADN y huellas dactilares) sin un informe que lo justifique se está violando la privacidad de las personas. Este es un derecho presente tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Europea de Derechos Humanos – de los que Reino Unido forma parte.

En líneas generales el Acta de Terrorismo de 2019 demuestra ser amplia e invasiva: coarta libertades y derechos básicos en nombre de la seguridad. Demuestra que Reino Unido frente al dilema de “libertad vs. seguridad” prioriza la segunda en detrimento de la primera. Pero, ¿la sociedad comparte este punto de vista? Aún es muy reciente su aprobación para poder establecerlo con certeza ya que no se han hecho estudios de opinión pero la creciente presión de organizaciones de la sociedad civil en favor de que se debatan y enmiendan los puntos mencionados resalta que existe un descontento preliminar remarcable. Según el Comité Conjunto Parlamentario de Derechos Humanos *“la ley adopta el balance erróneo entre seguridad y libertad”*.

De todos modos, a partir de los dichos del Secretario Sajid Javid es evidente que la intención del gobierno es catalogar al terrorismo como una amenaza existencial y así adquirir poderes extraordinarios para su lucha (Buzan, Waeber y De Wilde, 1998).

Para Javid: *“mantener a la gente a salvo es mi trabajo número uno y esta legislación ayudará a hacerlo”* dado que *“los terroristas y los Estados hostiles son una amenaza persistente a nuestra seguridad nacional”* (Gobierno del Reino Unido, 2019, 12 de febrero). La amenaza terrorista continúa evolucionando y, por lo tanto, el Reino Unido se ve obligado a adaptar su respuesta incluyendo nuevas medidas que brinden a la policía los poderes necesarios para quebrantar los intentos terroristas en sus etapas más tempranas y aseguren que *“aquellos que buscan hacernos daño tengan que enfrentar un castigo justo”* (Gobierno del Reino Unido, 2019, 12 de abril).

Sin embargo, el acta es un avance peligroso, establece la investigadora de Human Rights Watch, Letta Tayler:

“Al interior, la nueva ley antiterrorista del Reino Unido pone en riesgo las mismas libertades y principios democráticos cuyo objetivo es proteger. En el exterior, le da a países con menos frenos y contrapesos la peligrosa excusa para seguir el ejemplo.”

El presente análisis sobre el proceso de securitización (Buzan, Waeber y de Wilde, 1998) de la amenaza terrorista en el Reino Unido se perfeccionará en el siguiente apartado al estudiar el nivel de alerta antiterrorista y su aplicación. De esta manera se tendrá una visión más completa de la tercera fase relativa a la aplicación de medidas extraordinarias que violan las reglas básicas del proceso político pero que buscan encontrar su justificación en la urgencia de la amenaza.

c. Nivel nacional de alerta antiterrorista.

Reino Unido cuenta con la presente escala nacional de niveles de amenaza terrorista desde 2006. Cada nivel indica la probabilidad de que un ataque ocurra en el territorio y trae aparejada una respuesta acorde para hacerle frente. Como lo define en su página oficial el Servicio de Seguridad británico – más conocido como MI5 – los niveles de alerta *“son una herramienta para que usen los profesionales de seguridad que trabajan en los distintos sectores de la Infraestructura Nacional Crítica (CNI, por sus siglas en inglés) y la policía para determinar qué respuesta de seguridad protectora es necesaria”*.

En un principio esta escala era de uso interno dentro del gobierno británico y contaba con seis niveles en lugar de los cinco actuales. Tras los bombardeos del 7 de julio de 2005 en Londres el gobierno decidió adaptar el sistema siguiendo la recomendación del Comité de Inteligencia y Seguridad del Parlamento (ISC, por sus siglas en inglés) de dar una mayor transparencia al sistema de alertas. La escala fue simplificada, desde 2006 el MI5 y la Oficina del Interior han publicado los niveles de amenaza del terrorismo internacional y desde 2010 también del terrorismo de Irlanda del Norte – tanto para Irlanda del Norte como para Gran Bretaña.

Aunque no se esperan respuestas específicas por parte de la población sí se hace hincapié en que *“la vigilancia es vital más allá del nivel nacional de amenaza”*. Se debe mantener a la sociedad informada y explicarle el porqué de las medidas de seguridad con las que se topará en su vida diaria – como puede ser el caso de que un policía le revise los bolsos en un aeropuerto. También se habilitan dos números telefónicos a los cuales se puede recurrir de manera confidencial si se tiene información o sospechas relativas a actividades terroristas. Otra medida fue la creación de una aplicación móvil llamada *UK Terror Alert* por parte de la Oficina del Interior y el MI5. La misma notifica al usuario al momento de modificarse el nivel de amenaza y le brinda consejos prácticos sobre cómo mantenerse a salvo.

La escala del Reino Unido consiste en cinco niveles de amenaza terrorista: “bajo” si el ataque es poco probable, “moderado” si el ataque es posible pero no probable, “substantial” si hay una fuerte posibilidad de ataque, “severo” si el ataque es altamente probable y “crítico” si el ataque es inminente. El nivel de respuesta cuando el riesgo de la amenaza es bajo o moderado, es “normal”; si el riesgo es substantial o severo, la respuesta es de tipo “aumentada” y si la amenaza es crítica, la respuesta es “excepcional” (Anexo 9).

Los factores que se tienen en cuenta para decidir qué nivel de amenaza es el adecuado según las circunstancias son los siguientes:

- Inteligencia disponible: se basan en un amplio rango de información que incluye el nivel y la naturaleza de la actividad terrorista del momento en comparación a ataques previos y eventos en otros países.
- Capacidad terrorista: examinan qué se sabe de las capacidades de los terroristas en cuestión y del método que puedan llegar a usar con relación a ataques previos o en base a la inteligencia. Esto también ayudará a analizar la potencial escala del ataque.
- Intenciones terroristas: se usa la inteligencia y la información pública disponible para examinar las intenciones generales de los terroristas y las maneras en las que pueden lograrlas incluyendo el tipo de objetivo que considerarían atacar.
- Escala de tiempo: el nivel de la amenaza representa la probabilidad de un ataque en el corto plazo. Algunos ataques llevan años de planeamiento mientras que otros son armados en poco tiempo. Si no se cuenta con inteligencia específica se deberá hacer un juicio respecto a qué tan cercano en el tiempo es probable que ocurra un ataque.

Los niveles no tienen fecha de expiración y pueden cambiar en cualquier momento según la información que disponen los servicios de seguridad para asegurarse que se mantienen actualizados.

Actualmente el país se encuentra el nivel “severo” de amenaza de terrorismo internacional. Los responsables de establecer este nivel son los representantes de 16 departamentos del gobierno que forman el Centro de Análisis Conjunto del Terrorismo (JTAC, por sus siglas en inglés). La amenaza del terrorismo de Irlanda del Norte se calcula de manera separada para ese territorio que para Inglaterra, Gales y Escocia. Para Irlanda del Norte el nivel es “severo” mientras que para Gran Bretaña es “moderado”. El responsable de determinarlo es el Servicio de Seguridad (MI5).

Desde agosto de 2014 el nivel de amenaza terrorista internacional no disminuyó nunca de “severo” (Anexo 10). Aumentó a crítico en dos ocasiones: el día después del atentado en Mánchester, el 23 de mayo de 2017, y el día del atentado en Londres, el 15 de septiembre de 2017.

Cuando el país se encontraba en el nivel “crítico” de amenaza tras los atentados en Mánchester y Londres se llevó a cabo la operación *Temperer* (Temperamento), por pedido de la policía y con autorización del Secretario de Defensa. Bajo la sospecha de que otro ataque fuera inminente, se

desplegaron tropas que apoyaron a la policía en su misión principal de proteger a los civiles dentro del territorio nacional. Un total de 5.000 soldados de las tres fuerzas reforzaron la seguridad general respondiendo a las órdenes de la policía. Se los podía ver patrullando eventos públicos como conciertos o partidos deportivos y sitios claves como el Palacio de Buckingham, Downing Street, embajadas o el Palacio de Westminster. Paralelamente, la policía y la inteligencia buscaron prevenir otro ataque. Esta medida es temporaria: tras reducirse el nivel de amenaza los soldados se retiran. Para ello los analistas de inteligencia deben ratificar que la situación esté bajo control.

En mayo de 2017 fue la primera vez que el gobierno llevó a cabo un plan de este estilo, transformando a Teresa May en la primera en su cargo en hacer tal demostración de fuerza frente a la amenaza terrorista. David Cameron temía las repercusiones que una medida así tuviera en la opinión general. Pensaba que haría creer que el gobierno había perdido el control y estaba imponiendo la ley marcial. El antecedente fue en 2003: Tony Blair llevó a cabo una medida similar pero en menor escala enviado tanques y 450 miembros de las Fuerzas Armadas a patrullar los aeropuertos ya que existían advertencias de que un avión podría ser derrumbado. Le costó fuertes críticas. Se creía que había creado un clima de pánico injustificado (The Telegraph, 2017).

Actualmente se considera que es poco probable que el nivel disminuya de “severo”. En junio de 2018 Oficina del Interior declaró que *“Reino Unido enfrenta una severa amenaza del terrorismo islámico que durará por lo menos dos años más – y el peligro podría aumentar aún más”* (The Guardian, 2018). Globalmente, los grupos y redes terroristas de todas las ideologías continúan desarrollándose, aprovechando las redes sociales, la tecnología y la ciencia para conseguir sus objetivos. También se le debe sumar, según el gobierno británico, la violencia de la extrema-derecha como amenaza terrorista a confrontar al haberse vuelto más diversos sus modos de ataque.

“El gobierno está absolutamente comprometido con hacer todo lo posible para abordar la amenaza terrorista” instituyó el secretario Sajid Javid. El gobierno busca justificar la adjudicación de poderes extraordinarios basándose en la urgencia de la amenaza que permite que se adopten decisiones por fuera del marco común de la política como puede ser, por ejemplo, la mencionada operación militar *Temperer* dentro de las fronteras nacionales (Buzan, Waeber y De Wilde, 1998).

El diario The Guardian (2018) menciona las 500 investigaciones contraterroristas en curso que lleven a cabo la policía y el MI5 y que involucran alrededor de 3.000 “sujetos de interés”; también las 20.000 personas que ya han sido investigadas pero podrían volver a significar una amenaza

para el país. El gobierno declara que su preocupación son los individuos que forman parte de grandes grupos y pueden ser rápidamente radicalizados. Justamente el terrorista responsable del atentado de Mánchester había sido catalogado como uno de estos “sujetos de interés”.

Todos estos datos colaboran en crear un ambiente de urgencia que hace que la misma sociedad recurra al gobierno para pedirle un mayor involucramiento en la lucha contra la “amenaza existencial” (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Mayor involucramiento que también se ve en la colaboración de la población con sus denuncias telefónicas. La amenaza se construye en conjunto y nuevos recursos de inteligencia y de lucha se ponen a disposición del gobierno para combatirla.

d. Conclusiones.

La siguiente tabla resume los cambios de la estrategia de seguridad del Reino Unido en los tres niveles analizados: doctrina, legislación antiterrorista y nivel de alerta nacional.

Tabla 4: Síntesis del cambio de estrategia de seguridad – Reino Unido.

| | | REINO UNIDO |
|------------------------|---|--------------------|
| 1. Doctrina. | ¿Cambia la definición de seguridad? | NO |
| | ¿Se aplica un enfoque humano de la seguridad? | SÍ |
| | ¿Aparece el terrorismo como una de las principales amenazas en la nueva doctrina? | SÍ |
| | ¿Se menciona al Estado Islámico en la nueva doctrina? | SÍ |
| | ¿Se modifica el objetivo general en la lucha antiterrorista? | NO |
| | ¿Y la forma de llevarlo a cabo? ¿Las líneas de acción? | NO |
| 2. Legislación. | ¿Cambia la definición de organización terrorista? | NO |
| | ¿Cambia la definición de delito terrorista? | NO |
| | ¿Se endurecen las penas? | SÍ |
| | ¿Incorporan las autoridades de la policía facultades que le corresponden a un juez? Es decir, en el procedimiento penal, ¿tienen más libertades a la hora de registrar, incautar y detener a una persona? | SÍ |
| | ¿Se consideran los nuevos modos de ataque? Ej: explosivos caseros, armas blancas, atropellamiento con vehículos. | SÍ |

| | | |
|----------------------------|--|----|
| | ¿Se consideran las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación como medios de radicalización, adoctrinamiento y entrenamiento? | SÍ |
| | ¿Se crea el delito de “apología” o “glorificación” del terrorismo? | SÍ |
| | ¿Se crea o endurece el delito por financiamiento del terrorismo? | NO |
| | ¿Afecta los derechos y libertades básicas de las personas? ¿Prima la seguridad por sobre la libertad? | SÍ |
| 3. Nivel de alerta. | ¿Cambia la definición del sistema nacional de alerta? | NO |
| | ¿Aumenta el nivel de alerta nacional? | SÍ |
| | ¿Siguen siendo las fuerzas de seguridad las principales responsables de la protección de los ciudadanos? | SÍ |
| | ¿Se le adjudica a las Fuerzas Armadas tareas por fuera de su mandato? Ej: patrullar calles, monumentos o sitios concurridos. | SÍ |
| | ¿Se adoptaron medidas carácter excepcional? | SÍ |

En línea con lo estipulado en la Tabla 1: “Dimensiones de la variable del cambio en las estrategias de seguridad” de la presente tesis y tomando la información de la Tabla 4, considero que la intensidad del cambio de estrategia de seguridad del Estado del Reino Unido es **alta**.

Aumenta el estado general de alerta y se ven alterados los tres indicadores. Esto hace que no se pueda considerar que la intensidad del cambio sea nula o baja. Las definiciones básicas de seguridad, terrorismo y acto terrorista no se modifican y se agregan disposiciones que crean nuevos delitos penales, endurecen las penas y aumentan los controles. Sin embargo no se puede considerar que el cambio sea de intensidad media porque se expanden las permisiones que tiene el Estado en esta lucha, incorporando a los poderes de la policía, por ejemplo, facultades que le corresponden a un juez. El rol de las Fuerzas Armadas también cambia y este es un punto importante para el análisis. A pesar de que su misión primordial es la defensa contra enemigos externos, las Fuerzas Armadas pasan a colaborar con la seguridad interna desplegando operaciones militares dentro del territorio nacional para proteger a la ciudadanía. Esta es la tarea principal de las fuerzas de seguridad. Así, los mandatos se superponen y la división de tareas pasa a ser poco precisa.

Conclusión.

La definición de las estrategias en la formulación de las políticas se corresponde con la percepción que tienen los actores sobre las amenazas y del tipo de respuesta necesaria para combatirlas (David, 2008). Hasta el final de la Guerra Fría la seguridad era concebida como la defensa del Estado – entendido como el territorio, la soberanía y las instituciones – ante la amenaza proveniente de las Fuerzas Armadas de otro Estado en una guerra convencional.

Al llegar este paradigma a su fin, la seguridad pasa a ser regional, internacional o global (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Cambia la manera de entender la realidad y reaccionar ante ella. Emergen nuevas amenazas como el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, los conflictos ambientales, las guerras intraestatales por recursos naturales y el cibercrimen, que hacen que la cooperación y la gestión común de los conflictos se vuelvan más importantes que la estrategia estrechamente estatal (David, 2008).

La seguridad pasa a ser entendida como “humana”, es decir, como el derecho a la existencia y a una determinada calidad de vida que tiene la sociedad por sobre la soberanía y la integridad territorial. Se comienza a cuestionar la legitimidad y la autoridad de los Estados y la seguridad puramente militar (Smith, 2000).

El terrorismo internacional empieza a tener un lugar central en la determinación de las agendas estratégicas. El primer gran atentado que cambia la manera de pensar la seguridad y las relaciones internacionales es el del 11 de septiembre de 2001 en manos de Al Qaeda. Hoy, casi dieciocho años después, la amenaza ha evolucionado. Con el auge del terrorismo yihadista, específicamente del Estado Islámico, el enemigo manifiesta su poder y siembra el miedo dentro de la misma sociedad occidental de manera novedosa. Las víctimas no son numerosas como lo eran, por ejemplo, en los atentados de ETA, pero su modo de ataque ha cambiado de tal manera que hace que sea más difícil prevenir su accionar. Hoy en día no se necesita contar con material sofisticado ni mucho planeamiento o un grupo grande de personas para poder llevar a cabo un atentado. Además, gracias al uso de las nuevas tecnologías de comunicación, el impacto de un solo hecho es mayor: se expande rápidamente, llegando a distintos puntos del mundo en tan solo segundos.

Ante esto el gobierno comienza a modificar su discurso para que esta amenaza entre en la agenda como prioridad. Comienzan a crecer las posiciones que defienden de que si no se hace algo en el corto plazo para frenar la amenaza, será demasiado tarde. El terrorismo pasa a amenazar la propia

existencia del Estado. En la sociedad se extiende el miedo a ser la próxima víctima. La audiencia comienza a reclamarle al gobierno un mayor involucramiento. Se le exige que cumpla con su deber de protección. Es así como el Estado accede a recursos que de otra manera no hubiese podido. La sociedad comienza a tolerar ciertas violaciones a las reglas en favor de una mayor protección. Se llevan a cabo medidas que serían inadmisibles en un Estado de derecho democrático bajo la justificación de que se trata de una situación de excepcionalidad y urgencia (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Las consecuencias en materia de derechos humanos básicos son devastadoras.

Desglosar y sistematizar este proceso de securitización del terrorismo en España, Francia y Reino Unido fue el objetivo de este estudio. La amenaza cambia. La manera de pensar la seguridad cambia. Ante esto, los Estados adaptan sus instrumentos con el objetivo de lograr no solo la supervivencia del Estado sino de una manera de vivir y de un conjunto de valores.

a. Diferencias, similitudes y tendencias.

El análisis intracaso reveló que dos países, Francia y Reino Unido, presentan cambios en su estrategia de seguridad de una intensidad alta y España de una intensidad media. Por lo tanto y en base a la definición de “extensión del cambio” dada en la introducción, el cambio es de tipo **asimétrico** porque es de intensidad coincidente en dos países y diferente en el tercero.

Al cruzar ambas dimensiones de la Tabla 1 se concluye que la variación general de las estrategias de seguridad de Europa ligada al auge del Estado Islámico como amenaza existencial es **radical y asimétrica**.

Tabla 5: Dimensiones de la variable del cambio en las estrategias de seguridad.

| | | EXTENSIÓN DEL CAMBIO | | | |
|-----------------------|-------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| | | Ningún Estado | Un Estado | Dos Estados | Tres Estados |
| INTENSIDAD DEL CAMBIO | Nula | Status Quo | – | – | – |
| | Baja | – | Cambio mínimo y localizado | Cambio mínimo y asimétrico | Cambio mínimo y generalizado |
| | Media | – | Cambio medio y localizado | Cambio medio y asimétrico | Cambio medio y generalizado |
| | Alta | – | Cambio radical y localizado | Cambio radical y asimétrico | Cambio radical y generalizado |

¿Es uniforme el cambio? Para enriquecer este análisis entre casos, se pueden comparar sus similitudes y diferencias. La siguiente tabla (Tabla 5) resume el cambio en las estrategias de los tres países y colaborará en la búsqueda de tendencias.

Tabla 6: Síntesis del cambio en la estrategia de seguridad.

| | ESPAÑA | FRANCIA | REINO UNIDO |
|---|---------------|----------------|--------------------|
| 1. Doctrina. | | | |
| ¿Cambia la definición de seguridad? | NO | NO | NO |
| ¿Se aplica un enfoque humano de la seguridad? | SÍ | SÍ | SÍ |
| ¿Aparece el terrorismo como una de las principales amenazas en la nueva doctrina? | SÍ | SÍ | SÍ |
| ¿Se menciona al Estado Islámico en la nueva doctrina? | SÍ | SÍ | SÍ |
| ¿Se modifica el objetivo general en la lucha antiterrorista? | NO | NO | NO |
| ¿Y la forma de llevarlo a cabo? ¿Las líneas de acción? | NO | NO | NO |
| ¿Cambia la definición de organización terrorista? | NO | NO | NO |
| ¿Cambia la definición de delito terrorista? | SÍ | NO | NO |
| ¿Se endurecen las penas? | SÍ | SÍ | SÍ |
| ¿Incorporan las autoridades de la policía facultades que le corresponden a un juez? Es decir, en el procedimiento penal, ¿tienen más libertades a la hora de registrar, incautar y detener a una persona? | NO | SÍ | SÍ |
| 2. Legislación. | | | |
| ¿Se consideran los nuevos modos de ataque? Ej: explosivos caseros, armas blancas, atropellamiento con vehículos. | SÍ | SÍ | SÍ |
| ¿Se consideran las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación como medios de radicalización, adoctrinamiento y entrenamiento? | SÍ | SÍ | SÍ |
| ¿Se crea el delito de “apología” o “glorificación” del terrorismo? | SÍ | SÍ | SÍ |
| ¿Se crea o endurece el delito por financiamiento del terrorismo? | SI | SI | NO |

| | | | | |
|----------------------------|--|----|----|----|
| 3. Nivel de alerta. | ¿Afecta los derechos y libertades básicas de las personas? ¿Prima la seguridad por sobre la libertad? | SÍ | SÍ | SÍ |
| | ¿Cambia la definición del sistema nacional de alerta? | SÍ | SÍ | NO |
| | ¿Aumenta el nivel de alerta nacional? | SÍ | SÍ | SÍ |
| | ¿Siguen siendo las fuerzas de seguridad las principales responsables de la protección de los ciudadanos? | SÍ | SÍ | SÍ |
| | ¿Se le adjudica a las Fuerzas Armadas tareas por fuera de su mandato? Ej: patrullar calles, monumentos o sitios concurridos. | NO | SÍ | SÍ |
| | ¿Se adoptaron medidas de carácter excepcional? | NO | SÍ | SÍ |

La doctrina refleja una cosmovisión: una manera de entender la seguridad y el rol del país en el escenario internacional. Es el marco de referencia de la política de seguridad para un período determinado. Está pensada en el largo plazo y para tener continuidad entre los distintos gobiernos. La doctrina define de manera general qué es la seguridad, cuáles son las amenazas y cuál es la respuesta adecuada en base a las políticas que se consideran prioritarias y a los recursos disponibles. Se establecen revisiones periódicas para que la herramienta no se vuelva obsoleta.

La tabla refleja que el cambio ha sido congruente en los tres casos en los aspectos más relevantes. El entorno estratégico es cambiante e incierto, potencias como China y Rusia que tienen una visión distinta de seguridad a la de los países occidentales están aumentando su poder y buscan subvertir el orden y las reglas establecidas. El mundo es multipolar y fragmentado. Poderes no estatales también adquieren mayores capacidades de acción. Aparecen nuevas amenazas de la mano del aumento tecnológico y las viejas se potencian: se materializan con mayor frecuencia, peores consecuencias y mayor proximidad a la esperada. La globalización aumenta la probabilidad de conflicto haciendo que lo que pasa en el exterior afecte rápidamente al interior.

En este contexto, los países adoptan una definición humana e integral de seguridad: se debe proteger al Estado pero también a la población con su conjunto de valores y principios; y la manera de hacerlo es a través de respuestas multidisciplinarias que incluyan a distintos sectores del gobierno, la sociedad civil, académicos, ONGs, el sector privado y socios y aliados. Se define un conjunto común de amenazas y riesgos entre los que destaca el terrorismo por su urgencia, su

impredecibilidad, su expansión geográfica y su transversalidad. Es definido como el mayor desafío de seguridad para Occidente por su capacidad de reconfiguración y la difusión de sus ideas.

Como la amenaza es global, la respuesta también debe serlo para poder actuar de manera eficiente. Aunque la tendencia sea al unilateralismo que aumenta la desconfianza, los malentendidos y los riesgos, las doctrinas defienden que el intercambio de información y el trabajo en foros con países expuestos a la misma amenaza maximiza la eficiencia y capacidad de acción.

Sin embargo, también existen diferencias que la tabla no muestra como es la experiencia que le dio la lucha contra ETA a España y el lugar que este país le otorga a los testimonios de las víctimas de los atentados como forma de fomentar una cultura del diálogo e integración interreligiosa. Tampoco refleja que para Francia es central mantener su capacidad de actuar de manera autónoma como forma de preservar su soberanía nacional o su insistencia en un proyecto europeo de seguridad que maximice el potencial de los países. La particularidad del caso del Reino Unido yace en la lucha contra el terrorismo en Irlanda del Norte y el lugar dedicado a la defensa de los derechos humanos y a la transparencia como medios para lograr una política de seguridad menos intrusiva, más efectiva, proporcional y necesaria. Este Estado es el único que menciona la necesidad de luchar contra el extremismo que alimenta y apoya al terrorismo, fomentando la división de comunidades y oponiéndose a los valores liberales fundamentales.

Pero la principal diferencia consiste en que para Francia y Reino Unido es legítimo utilizar las Fuerzas Armadas para que colaboren en tiempos de crisis con la seguridad interna del país dado que “la situación lo amerita” y que “están mejor preparadas para enfrentar situaciones de incertidumbre”. Se justifica el *continuum* entre seguridad y defensa y el uso de la fuerza militar como elemento de “*ultima-ratio*”. Este es un paso que España ha decidido no dar y que lo diferencia de varios de los países de la región. A su vez, Francia y Reino Unido son miembros permanentes del Consejo de Seguridad y potencias nucleares lo que hace que tengan un rol importante en el mantenimiento del orden y seguridad internacional.

El segundo indicador es la legislación antiterrorista que define qué se entiende por organización terrorista y por delito terrorista y cuáles son las penas correspondientes en base al marco general que brinda la doctrina. La reconfiguración de la amenaza terrorista y los múltiples atentados sufridos en territorio nacional en los últimos años han obligado a que los países enmendaran sus leyes para mantenerlas actualizadas y eficientes.

Las tres legislaturas endurecen las penas sin modificar las definiciones sobre las que se basan los delitos, es decir, la de organización terrorista y la de delito terrorista. Solo en el caso de España se amplía esta última. Tipifican los nuevos modos de agresión – como, por ejemplo, los explosivos caseros –; incorporan las nuevas tecnologías de la comunicación como medios para radicalizar, adoctrinar y entrenar nuevos adeptos e introducen el delito por financiamiento de estos grupos proscritos. Los delitos por apología o glorificación al terrorismo junto a los nuevos poderes que le son otorgados a la policía francesa y británica para registrar, incautar y detener a una persona han sido las modificaciones más polémicas.

El objetivo principal de la legislación es velar por el Estado de derecho y por la sociedad abierta. Sin embargo, a partir del 2014 los tres países han llevado a cabo avances peligrosos para hacer en sociedades democráticas. Al plantearse el dilema de “libertad vs. seguridad” los Estados han optado por la segunda en detrimento de la primera. Organizaciones como Human Rights Watch o Amnistía Internacional han sido las primeras en criticar los excesos y arbitrariedades ligadas a la vaguedad de los términos y a su severa aplicación.

El caso que resalta es el de Francia. Habiendo sido el país más atacado, ha sido también el que más disposiciones introdujo en su legislación. Lo que más preocupa a los organismos internacionales y de la sociedad civil es la incorporación de medidas propias del estado de emergencia al derecho común. El sumar disposiciones pensadas para ser temporarias a los poderes que tiene la policía perjudica no solo el control judicial sino que coarta derechos y libertades básicas de la sociedad que están protegidas bajo el derecho internacional público. Las más afectadas han sido la libertad de expresión, de información y de prensa pero también hay casos de excesos de poder que han conducido a la violación del derecho a la privacidad y a no ser discriminado. Este es el caso de minorías étnicas y religiosas como los musulmanes que son los que más detenciones sufren.

Por último, el nivel de alerta indica la probabilidad de que ocurra un atentado en el territorio nacional. La aplicación de cada nivel trae aparejada un conjunto de medidas de seguridad en función a la naturaleza de la amenaza. Se busca evitar que un atentado ocurra y, en el caso de que lo hiciera, proteger a la población, las instituciones críticas, mantener el orden público y evitar pérdidas económicas y patrimoniales. Es el indicador que muestra de manera más directa cómo se ve afectada la vida cotidiana de la sociedad.

España y Francia, tras el ascenso del Estado Islámico como amenaza, han decidido adecuar sus sistemas para proteger potenciales objetivos, reforzar la capacidad de investigación y prevenir y neutralizar la amenaza. Al cambiar el modo en el que se materializa el terrorismo, la escala ha tenido que modificarse para no volverse obsoleta – establecen estos gobiernos.

Los sistemas buscan ser transparentes. Por este motivo, los Estados explican de manera clara con qué tipo de medidas de seguridad se topará el ciudadano común en cada nivel de alerta y el porqué. Un caso concreto es que un policía le solicite confirmar su identidad y/o revisar sus pertenencias en el transporte público. Los civiles cumplen un rol importante: deben poder detectar posibles actos terroristas e informarlos a la policía pero también deben estar instruidos para protegerse a sí mismos y a otros durante un ataque. En esta nueva era, la seguridad es responsabilidad de todos.

Los tres Estados aumentaron sus niveles de alerta al momento de un atentado. Esto hizo que aumentara la vigilancia en sitios concurridos, en zonas turísticas, en el transporte público y en infraestructuras críticas. Mientras que Francia y Reino Unido llevaron a cabo operaciones militares para apoyar a las fuerzas de seguridad en su tarea de proteger a la ciudadanía, España no ha seguido su ejemplo. Es uno de los pocos casos de la región que no puso a militares a cumplir esta tarea de vigilancia y protección interna, pero deja abierta la posibilidad de hacerlo en un futuro si el riesgo de amenaza es considerado muy alto (Anexo 5). El riesgo que se corre con este tipo de medidas es que la división entre las fuerzas se vuelva tan borrosa que se terminen cometiendo excesos por una confusión de mandatos.

En conclusión, aunque ha habido una tendencia común en la adecuación de las herramientas del gobierno frente a la naturaleza cambiante de la amenaza terrorista – como demuestra la Tabla 5 – el estudiar cada caso en profundidad resalta su particularidad. Los tres países responden al aumento de atentados de ISIS en su territorio y región utilizando la doctrina, la legislación y el sistema de alertas nacional. Todos se ven afectados – algunos en mayor y otros en menor medida – por el Estado Islámico pero cada Estado responde de la manera que le parece más apropiada. El objetivo de este estudio fue sistematizar estas respuestas.

b. Complejizando el estudio.

A lo largo de este trabajo se ha tomado como supuesto que al tratarse de democracias occidentales con estructuras políticas y sociales similares, en un entorno comparable, que enfrentan la misma amenaza, su respuesta ante el Estado Islámico sería la misma (o al menos sería similar). Pero al

contrastar los cambios en la estrategia de seguridad de los tres países se han resaltado no solo continuidades sino también diferencias. Esto abre la posibilidad de que se complejice el estudio.

¿La naturaleza de las políticas antiterroristas depende principalmente de la amenaza a enfrentar, o está determinada por la cultura estratégica del país que la aplica?

A pesar de que en líneas generales los casos de estudio están igualmente preocupados por las mismas amenazas, sus percepciones, su cultura estratégica y su ambición nacional son distintas. La historia particular de cada Estado se refleja en los lazos que genera, las instituciones que prioriza, cómo percibe su rol en el escenario internacional y cómo define su marco de seguridad, específicamente: cuál es el objeto a proteger, cuál es la amenaza y cuál es rol de la fuerza militar dentro de la respuesta considerada como adecuada.

Como establece la escuela constructivista de las relaciones internacionales, los roles y percepciones no están definidos sino que son construidos. Según Wendt (1999), la relación se da entre estructura y agente: ambas se determinan mutuamente. La estructura internacional está condicionada por la cultura consecuyente de la interacción entre las unidades, es decir, los Estados. Esto le da sentido a las capacidades militares. La identidad de los Estados, por su parte, está constituida por la estructura y el nivel de internacionalización de esta cultura pero también por factores propiamente domésticos. Es decir, los Estados en interacción con otros construyen su manera de entender la seguridad pero también tienen ideas y percepciones propias que la moldean.

Las diferencias en cuanto a percepciones, cultura estratégica y ambición nacional pueden ser aprovechadas como un recurso a explotar ya que cada país puede aportar su experiencia personal a un proyecto común de defensa; pero también pueden ser un factor de mutua desconfianza y hacer que las esperanzas de integración parezcan irrealistas. Según el Libro Blanco de Francia de 2013, el lento progreso de la política común europea en defensa y seguridad demuestra que las percepciones nacionales no pueden ser transformadas únicamente por instituciones como la Unión Europea (p. 17). Se necesita un cambio más radical de ideas y percepciones.

La eventual integración de la Unión Europea en seguridad y defensa necesitará que haya debate democrático, un proyecto político común, una experiencia compartida y que se reconozcan intereses y prioridades estratégicas en común sabiendo que al afrontar las amenazas globales de manera global se aumenta la eficiencia general. Enfrentarse a la amenaza común del Estado Islámico puede ser un primer paso pero no se debe ser muy optimista al respecto. Se debe tener

presente que, como la soberanía depende de la capacidad autónoma del Estado de tomar decisiones y actuar, los Estados son reticentes a ceder esta capacidad de influir en el escenario externo.

Así, aunque este estudio haya identificado cambios comunes en las estrategias de seguridad como respuesta a un cambio común en la naturaleza de la amenaza y, también se defiende la idea de que es más eficiente enfrentar los retos globales aunando fuerzas, se cree que la posibilidad de una Unión Europea más integrada en materia de seguridad y defensa es aún bastante lejana. Sobre todo en un contexto marcado por las negociaciones por salida del Reino Unido de la Unión que evidencia una crisis del modelo y funciona como ejemplo para que otros tomen la misma decisión.

c. Comentarios finales.

En marzo de 2019, ISIS perdía su último bastión en Siria. Ante esto surge la pregunta sobre cuál es el futuro de la organización.

En el último tiempo muchos se han apresurado a decretar la extinción de este fenómeno terrorista, entre ellos, el presidente norteamericano Donald Trump. Sin embargo, recién en marzo el Estado Islámico ha perdido su último territorio y así su autoproclamado carácter de Estado. Pero, ¿representa esto el fin de esta amenaza yihadista?

La fortaleza de ISIS no debe ser menospreciada. *“Mientras muchos gobiernos han centrado sus esfuerzos en destruir militarmente al Estado Islámico, no siempre es posible extinguir este fenómeno ideológico empleando para ese objetivo únicamente los medios bélicos”* (Levy, 2017, p. 18). Convencidos que dando la vida por la causa yihadista los esperará una vida llena de lujos en el más allá, los combatientes han confirmado su resistencia aún ante las más duras adversidades. Sus seguidores son leales y su poder de resiliencia y de reagrupación es grande.

A pesar de haber perdido su califato, ISIS no ha desaparecido. Muchos de sus milicianos lograron escapar – algunos de ellos regresando a Europa – expandiendo aún más sus ideas y haciendo que la posibilidad de que ocurra un atentado en el continente sea inminente. Es más, podría estimarse que la organización es más fuerte que antes. Al no estar concentrados en un solo territorio son más difíciles de localizar. Y, principalmente, al liberarse de las responsabilidades propias de un Estado, pueden centrar sus esfuerzos en el terrorismo más tradicional – tan solo en el 2018 comunicaban un promedio de once atentados por día en todo el mundo (Infobae, 2019).

Existe la posibilidad de que decidan unirse a otros grupos terroristas y busquen recrear el antiguo califato en la aún debilitada Siria o en países con Estados débiles como Libia, Yemen o Mali, pero no se debe dejar de lado la fortaleza del califato de carácter virtual. Internet ha sido una herramienta central en la expansión de la organización y sus ideas, especialmente, en los países occidentales como han demostrado los casos analizados. A pesar de que ya no cuentan con el atractivo que representaba la construcción de un paraíso terrenal en Siria e Irak ni con los ingresos provenientes del petróleo y del cobro de impuestos, ISIS aún tiene con una gran ventaja: acumuló mucho prestigio político. Sus esfuerzos propagandísticos y la autoproclamación de Abu Bakr al Baghdadi como líder de todos los musulmanes hacen que el grupo cuente con cierta autoridad que atrae nuevos adeptos y es difícil de socavar.

En síntesis, la amenaza que representa el Estado Islámico no debe ser subestimada. Su fortaleza debe ser matizada más allá del control territorial. El Estado Islámico ha logrado exportar un proyecto de lucha contra lo que ellos consideran impío que es difícil de derribar. Si no se cambian los parámetros culturales antioccidentales y antichíitas fuertemente arraigados que alimentan el extremismo de este terrorismo yihadista, no bastará la victoria militar para derrocar la amenaza:

“El problema de fondo, en todo caso, es que no hay un enemigo que cercar, atrapar y matar o condenar, porque este tiene muchas caras y se reproduce a mayor velocidad cuando se lo ataca solamente con fuego. El enemigo es una idea, y a estas no se las extingue con ninguna clase de arma” (Beldyk, 2017, p. 312).

Bibliografía.

- ACNUDH. (2015). *Dos proyectos de reforma legal socavan los derechos de manifestación y expresión en España*. Disponible en : <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S> (consultado el 02/04/2019).
- Adu, Y.N., Ananidze F., Alisieovich E., Adu S. y Zharova O. (2017). International law and use of force by states outside of national borders while countering terrorism: the case of the emerging Islamic state (ISIL). En *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 5 (27), 1416-1420. Doi: 10.14505/jarle.v8.5(27).03.
- Amnistía Internacional. (2017). *Peligrosamente desproporcionado: La expansión continua del Estado de seguridad nacional en Europa*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0153432017SPANISH.PDF>
- Amnistía Internacional. (2018a). *Tuituitea..., si te atreves: cómo las leyes antiterroristas restringen la libertad de expresión en España*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4179242018SPANISH.PDF>
- Amnistía Internacional. (2018b). *France: at a crossroads*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2167922017ENGLISH.PDF>
- Arteaga, F. (2017, 16 de noviembre). *La Revisión Estratégica de la defensa y la seguridad nacional de Francia en 2017*. Real Instituto Elcano, (48/2017). Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5fe5da46-f25c-4bf5-8199-0d94cf762781/Comentario-Arteaga-Revision-Estrategica-defensa-y-seguridad-nacional-Francia-2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5fe5da46-f25c-4bf5-8199-0d94cf762781>
- Ballesteros Martín, M. A. (2017a, 13 de septiembre). *La Estrategia del Daesh a través de su revista Dabiq*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA51-2017_Estrategia_Daesh_Revista_Dabiq_MABM.pdf
- Ballesteros Martín, M.A. (2017b, 20 de diciembre). *Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA74-2017_Novedades_ESN2017_MABM.pdf

- Bardos, G. N. (2016). Terror Crossroads: On Europe's Doorstep. *SAGE Journals*, 179(1), 81-88. Doi: 10.1177/0043820016662752
- BBC. (2017, 4 de octubre). France approves tough new anti-terror laws. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-41493707> (consultado el 19/04/2019).
- Beldyk, M. (2017). *ISIS en guerra. Cómo piensa. Por qué mata. Quien lo financia*. (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones B.
- Benhamou, M. (2015). The West and the return of violence. En *European View*, 14, 169-179. Doi: 10.1007/s12290-015-0366-2
- Bond. (2019, 22 de enero). NGOs, academics and journalists to be exempt from Counter-Terrorism and Border Security Bill. Disponible en: <https://www.bond.org.uk/press-releases/2019/01/ngos-academics-and-journalists-to-be-exempt-from-counter-terrorism-and-border> (consultado el 12/05/2019).
- Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Capone, F. (2016). Nous Sommes Charlie: Discussing the EU Reaction to the Growing Risk of Terrorist Attacks. En *Global Jurist*, 16(3), junio.
- Cebada Romero, A. (2017). Las respuestas de la comunidad internacional a los conflictos internacionales contemporáneos: El caso de Siria. En *Cuadernos de estrategia*, 188, 223-248.
- CIS. (2015, abril). Barómetro de abril 2015. Estudio n°3080. Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3080_3099/3080/es3080mar.pdf
- CIS. (2017, septiembre). La Defensa Nacional y las FFAA (XII). Estudio n°3188. Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3188/es3188mar.pdf
- Comisión Europea. (2017). *Special Eurobarometer 464b "Europeans' attitudes towards security"*. Doi: 10.2837/889432

- Comisión Europea. (2018). *Eurobarómetro*. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4148_es.pdf
- Congreso de los Diputados. (2015). *Votación de conjunto*. Madrid. Disponible en: <https://app.congreso.es/votacionesWeb/InvocaReport?sesion=252&votacion=20&legislatura=10>
- Consejo de Seguridad. (2014, 24 de septiembre). Resolución 2178. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2178(2014))
- Consejo de Seguridad. (2014, 29 de octubre). Resolución 2161. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/770
- Consejo de Seguridad. (2016, 29 de enero). Informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIIL (Daesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza. Disponible en: <http://undocs.org/es/S/2016/92>
- Consejo de Seguridad. (2017, 28 de noviembre). Greater Cooperation Needed to Tackle Danger Posed by Returning Foreign Fighters, Head of Counter-Terrorism Office Tells Security Council. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2017/sc13097.doc.htm>
- Constitución española. (1978, 31 de octubre). Boletín Oficial del Estado, N°311, 29 de diciembre de 1978.
- Crone, M., Falkentoft, M. (2017). *Europe's Refugee Crisis and the Threat of Terrorism. An extraordinary threat?* Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Disponible en: http://pure.diiis.dk/ws/files/910914/Report_05_Europes_Refugee_Crisis_Web.pdf
- DABIQ N° 1. (2014, 5 de julio). The return of Khalifah. Disponible en: <https://aze-lin.files.wordpress.com/2014/07/islamic-state-22dc481biq-magazine-122.pdf> (consultado el 15/03/2019).
- DABIQ N° 4. (2014, 11 de octubre). The Failed Crusade. Disponible en: <https://aze-lin.files.wordpress.com/2015/02/the-islamic-state-e2809cdc481biq-magazine-422.pdf> (consultado el 15/03/2019).
- David, C.P. (2008). *La Guerra y la Paz: Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria. Cap. 1 y 3.

- Departamento de Seguridad Nacional. (2017, 20 de enero). *Las consecuencias de la ola de frío, entre los temas tratados por el Consejo de Seguridad Nacional presidido hoy por Mariano Rajoy*. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/consecuencias-ola-frio-entre-temas-tratados-por-consejo-seguridad-nacional> (consultado el 06/04/2019).
- Do Céu Pinto Arena, M. (2017). Islamic Terrorism in the West and International Migrations: The “Far” or “Near” Enemy Within? What is the Evidence. *Robert Schuman Centre for Advances Studies Research Paper No. RSCAS 2017/28*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2976407>
- Dworkin, A., & El Malki, F.Z. (2018). *The southern front line: EU counter-terrorism cooperation with Tunisia and Morocco*. Londres: European Council on Foreign Relations (ECFR). Disponible en: https://www.ecfr.eu/page/-/the_southern_front_line_eu_counter_terrorism_cooperation.pdf
- El Independiente. (2018, 22 de junio). Tres años en nivel de alerta antiterrorista 4 y sin visos de que se vaya a rebajar a corto plazo. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/politica/2018/06/22/tres-anos-nivel-alerta-antiterrorista-4-sin-visos-rebaje-corto-plazo/> (consultado el 06/04/2019).
- El Mundo. (2018, 6 de agosto). Interior se plantea rebajar el nivel de alerta contra el terrorismo. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/08/06/5b67360eca474183498b4598.html> (consultado el 06/04/2019).
- El País. (2015, 5 de febrero). La amenaza del terrorismo. https://el-pais.com/internacional/2015/02/03/actualidad/1422984273_060308.html (consultado el 07/05/2019).
- El Sagrado Corán. Trans. Julio Cortés. San Salvador, El Salvador: Biblioteca Islámica “Fátimah Az-Zahra”, 2005. Edición Electrónica.
- España. Ley 36/2015, del 28 de septiembre de 2015, de Seguridad Nacional. Boletín Oficial del Estado, 29 de septiembre de 2015, núm. 233.
- España. Ley Orgánica 10/1995, del 23 de noviembre de 1995, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 24 de noviembre de 1995, núm. 281.

España. Ley Orgánica 2/2015, del 30 de marzo de 2015, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 31 de marzo de 2015, núm. 77.

Esri Story Maps, PeaceTech Lab. (2018) Terrorist Attacks. Disponible en: <https://story-maps.esri.com/stories/terrorist-attacks/> (consultado el 04/11/2018).

Francia. Ley n° 2014-1353, del 13 de noviembre de 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id>

Francia. Ley n° 2016-339, del 22 de marzo de 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032282279&categorieLien=id>

Francia. Ley n° 2016-731, del 3 de junio de 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id>

Francia. Ley n° 2016-987, del 22 de julio de 2016 prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032921910&categorieLien=id>

Francia. Ley n° 2017-1510, del 30 de octubre de 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte>

GLOBSEC. (2018). *Who are the European jihadis? From criminals to terrorists and back? Midterm Report*. Bratislava: GLOBSEC. Disponible en: https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/09/GLOBSEC_WhoAreTheEuropeanJihadis.pdf

Gobierno de Francia. (2016). *Le citoyen au cœur du nouveau dispositif Vigipirate*. Disponible en: <http://www.gouvernement.fr/risques/le-citoyen-au-coeur-du-nouveau-dispositif-vigipirate> (consultado el 24/04/2019).

- Gobierno de Francia. (2018). *Comprendre le Plan Vigipirate*. Disponible en: <https://www.gouvernement.fr/risques/comprendre-le-plan-vigipirate> (consultado el 24/04/2019).
- Gobierno de Reino Unido. (2019, 12 de abril). *Stricter laws to tackle terrorism come into force*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/stricter-laws-to-tackle-terrorism-come-into-force> (consultado el 13/05/2019).
- Gobierno de Reino Unido. (2019, 12 de febrero). *Counter-Terrorism and Border Security Bill given Royal Assent*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/counter-terrorism-and-border-security-bill-given-royal-assent> (consultado el 13/05/2019).
- Gobierno de Su Majestad. (2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf
- Gobierno de Su Majestad. (2015). *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom*. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf
- Grupo de Estudios de Política Criminal. (2015). *No hay derecho. Por un Código Penal de todos*. Disponible en : http://s01.s3c.es/imag/doc/2015-03-05/XX.Manifiesto_CodigoPenal.pdf
- Human Rights Watch. (2016). *Unión Europea. Events of 2016*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/country-chapters/298826>
- Human Rights Watch. (2018, 15 de octubre). UK: Amend Flawed Counterterrorism Bill. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2018/10/15/uk-amend-flawed-counterterrorism-bill> (consultado el 13/05/2019).
- Índice de Censura. (2019, 12 de febrero). Freedom of expression and the Counter-Terrorism and Border Security Act. Disponible en: <https://www.indexoncensorship.org/2019/02/freedom-of-expression-and-the-counter-terrorism-and-border-security-act/> (consultado el 12/05/2019).

- Infobae. (2019, 6 de abril). ¿Dónde creará ISIS su próximo califato? Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/04/06/donde-creara-isis-su-proximo-califato/> (consultado el 21/05/2019).
- International Centre for the Study of Radicalisation. (2018). *From Daesh to "Diaspora": Tracing the Women and Minors of Islamic State*. Londres: King's College London. Disponible en: https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/Women-in-ISIS-report_20180719_web.pdf
- La Razón. (2017, 27 de mayo). ¿Por qué en España los militares no patrullan por las calles, como en otros países? Disponible en: <https://www.larazon.es/espana/por-que-en-espana-los-militares-no-patrullan-por-las-calles-EC15242886> (consultado el 03/04/2019)
- Le Figaro. (2015, 17 de noviembre). Les Français prêts à restreindre leurs libertés pour plus de sécurité. Disponible en: <http://www.lefigaro.fr/politique/2015/11/17/01002-20151117ARTFIG00272-les-francais-prets-a-restreindre-leurs-libertes-pour-plus-de-securite.php> (consultado el 18/04/2019).
- Le Figaro. (2017, 29 de septiembre). 57 % des Français sont favorables au projet de loi antiterroriste. Disponible en : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/09/26/01016-20170926ARTFIG00258-57-des-francais-sont-favorables-au-projet-de-loi-antiterro-riste.php> (consultado el 23/04/2019).
- Le Monde. (2017). *L'état d'urgence est-il efficace?* [Video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=t-XraCaY1fs> (consultado el 19/04/2019).
- Levy, J. (2017). *Terror: Alerta ISIS. Una amenaza para toda América*. (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta.
- Luizard, P.J. (2015). La emergencia del Estado Islámico. Claves geopolíticas, historia y clivajes confesionales. *Nueva Sociedad*, 257, mayo-junio.
- Mchangama, J. (2016). Freedom of Expression and National Security. En *Symposium: The Freedom of Expression*, 53, pp. 363-367. Doi: 10.1007/s12115-016-0029-1
- Ministerio de Defensa. (2012, 7 de junio). *Política de defensa*. Dirección de la Información y la Comunicación de la Defensa. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/espanol/portal-de-la-defensa/desafios/politica-de-defensa/politica-de-defensa> (consultado el 16/04/2019).

- Ministerio de la Defensa. (2013). *Livre Blanc sur la Défense et Sécurité Nationale*. Disponible en: http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf
- Ministerio del Interior. (2015). *Dossier sobre el Nivel de Alerta Antiterrorista*. Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/10180/4422164/Dossier_NAA.pdf/57ebdc94-8226-4b05-9c9a-3b44d8f2be62
- Ministerio del Interior. (2015, 27 de mayo). *El Ministerio del Interior actualiza el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista para reforzar la capacidad de respuesta a los riesgos derivados de la amenaza terrorista*. Disponible en: <https://bit.ly/2UxIZ4K> (consultado el 05/04/2019).
- Murray, CRG. (2017). Convergences and Divergences: Countering Terrorist Organizations in the United States and United Kingdom. En *King's Law Journal*, 28 (3), 445-470. Doi: 10.1080/09615768.2017.1398257
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). (2018). Global Terrorism Database. Disponible en: https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&casualties_type=b&casualties_max=&start_yearonly=2014&end_yearonly=2017&ctp2=all&country=21,69,75,185,603®ion=8&perpetrator=20225,40151&charttype=line&chart=overtime&ob=GTDID&od=desc&expanded=yes#results-table (consultado el 4/11/2018).
- Observatorio Científico ESERP. (2018). Grupo de análisis de riesgos y amenazas terroristas. Disponible en: <https://es.eserp.com/wp-content/uploads/2018/01/Presentaci%C3%B3n-Proyecto-Grupo-de-An%C3%A1lisis-de-Riesgos-y-Amenazas-Terrorista....pdf> (consultado el 03/04/2019).
- Oficina del Interior. (2019). *Home Office Circular: Counter-Terrorism and Border Security Act 2019*. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/797555/Home_Office_Circular_-_CTBS_Act_2019_-_v1.0.pdf
- Parlamento Europeo. (2019). *El Tratado de Lisboa*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf

- Plataforma en Defensa de la Libertad de Información. (2015, 11 de marzo). *10 preguntas sobre las leyes mordaza y cómo te afectan*. Disponible en: <http://libertadinformacion.cc/10-preguntas-sobre-las-leyes-mordaza-y-como-te-afectan/> (consultado el 03/04/2019).
- Presidencia del Gobierno. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid: Presidencia del Gobierno. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf
- Presidencia del Gobierno. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Madrid: Presidencia del Gobierno. Disponible en: http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf
- RAND Corporation. (2014). *Countering ISIL's Financing*. Santa Mónica, California. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT419/RAND_CT419.pdf
- Reinares, F. (2016, 10 de noviembre). *De Dabiq a Roma: Estado Islámico muta y eso concierne a la UE*. Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ae584f93-7e14-4fa3-98c5-8c24078c6640/Comentario-Reinares-De-Dabiq-a-Roma-Estado-Islamico-muta-y-concierne-UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ae584f93-7e14-4fa3-98c5-8c24078c6640>
- Reino Unido. Counter-Terrorism and Border Security Act 2019, del 12 de febrero de 2019, c. 3. Disponible en: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/3/pdfs/ukpga_20190003_en.pdf
- Renard, T. (2016). Fear Not: A Critical Perspective on the Terrorist Threat in Europe. En *EGMONT Security Policy Brief*, 77. Disponible en: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/09/SPB77.pdf?type=pdf>
- RT. (2015). ISIS economy based on illegal drug trade - Russian anti-drug chief. Disponible en: <https://www.rt.com/russia/310571-isis-economy-based-on-illegal/> (consultado el 06/03/2019).
- RUMIYAH N° 1. (2016, 5 de septiembre). Disponible en: <https://azelin.files.wordpress.com/2016/09/rome-magazine-1.pdf> (consultado el 15/03/2019).
- RUMIYAH N° 2. (2016, 4 de octubre). Disponible en: <https://azelin.files.wordpress.com/2016/10/rome-magazine-2.pdf> (consultado el 15/03/2019).

- Saltman, E., Smith, M. (2015, 2 de junio). *'Til Martyrdom Do Us Part. Gender and the ISIS Phenomenon* (p. 10). Londres: Institute for Strategic Dialogue. Disponible en: https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/02/Till_Martyrdom_Do_Us_Part_Gender_and_the_ISIS_Phenomenon.pdf
- Security Service MI5. (s.f.). *Threat levels*. Disponible en: <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels> (consultado el 14/05/2019).
- Servitja, X. (2015, 8 de septiembre). El Estado Islámico y la organización administrativa del Califato a nivel provincial. *Análisis GESI*, 18. Disponible en: <http://www.ugr.es/~gesi/analisis/18-2015.pdf>
- Sierra, G. (2016). *Los chicos del ISIS. Cómo los reclutan. Cómo los adoctrinan. Cómo esclavizan a las mujeres. Cómo decapitan a los prisioneros*. (1st ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta.
- Smith, S. (2000). The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years. En Stuart Croft & Terry Terriff, *Critical Reflections on Security and Change*. Londres: Frank Cass.
- The Guardian. (2017, 7 de octubre). Rape and slavery was lure for UK Isis recruits with history of sexual violence. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/07/isis-rape-slavery-british-recruits-islamic-state> (consultado el 07/03/2019).
- The Guardian. (2018, 3 de junio). UK faces two years of severe terrorism threat, says Home Office. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/jun/03/uk-faces-two-years-of-severe-terrorism-threat-warns-home-office> (consultado el 14/05/2019).
- The Jerusalem Post. (2018, 28 de enero). ISIS, Other Jihadists Increase Bitcoin Use After Fall of Caliphate. Disponible en: <https://www.jpost.com/Middle-East/ISIS-Threat/ISIS-other-jihadists-increase-Bitcoin-use-after-fall-of-Caliphate-540079> (consultado el 06/03/2019).
- The New York Times. (2016, 25 de febrero). Títeres y tuits ponen a prueba la libertad de expresión en España. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/02/25/titeres-y-tuits-ponen-a-prueba-la-libertad-de-expresion-en-espana/> (consultado el 03/04/2019).

- The Telegraph. (2017, 24 de mayo). What is Operation Temperer: Theresa May becomes first PM to deploy up to 5,000 soldiers on streets. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/23/operation-temperer-theresa-may-becomes-first-pm-deploy-5000/> (consultado el 14/05/2019).
- Thomson Reuters. (2014). *Islamic State: The Economy-Based Terrorist Funding*. Disponible en: http://cat-int.org/wp-content/uploads/2016/06/White-Paper-IS-Funding_Final.pdf
- U.S. Department of the Treasury. (2014). *Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David S. Cohen at The Carnegie Endowment For International Peace, "Attacking ISIL's Financial Foundation"*. Disponible en: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2672.aspx> (consultado el 05/03/2019).
- Vuiart, E. (2017). *Après Daech. La guerre idéologique continue*. (1ra ed.). Versailles: VA Editions.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Press. Cap. 6.

Anexos.

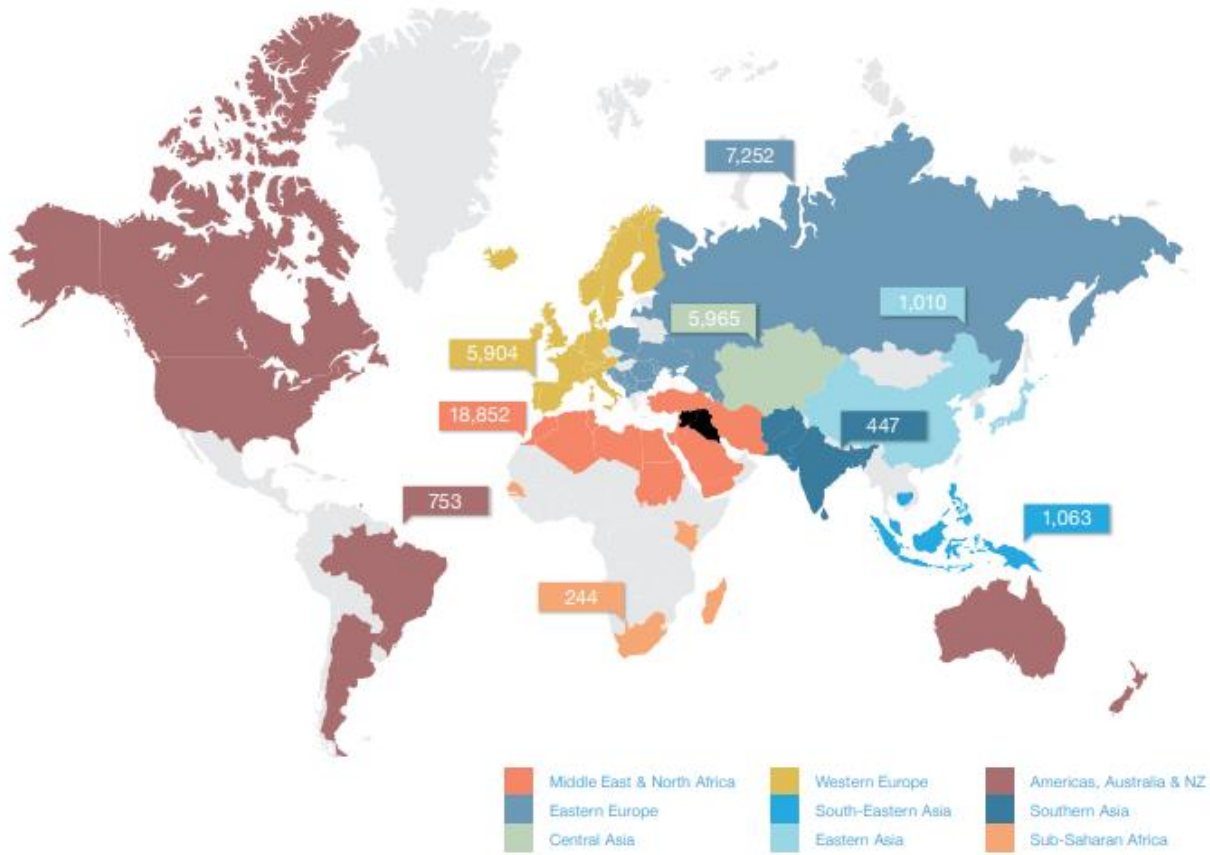
Anexo 1: Ataques del Estado Islámico en Europa (2014-2018).

| Fecha | Lugar | Muertos | Heridos | Modo de ataque |
|------------|--------------------------|---------|---------|---|
| 28/5/2018 | Liege, Bélgica | 4 | 6 | Ataque con cuchillo, arma de fuego y martillo |
| 12/5/2018 | Paris, Francia | 1 | 4 | Ataque con cuchillo. |
| 23/3/2018 | Trébes, Francia. | 4 | 2 | Ataque con armas de fuego. |
| 25/10/2017 | Bruselas, Bélgica | 0 | 2 | Ataque con machete. |
| 15/9/2017 | Londres, Reino Unido. | 0 | 29 | Bomba/Explosión. |
| 17/8/2017 | Barcelona, España. | 16 | 130 | Atropellamiento de civiles – ataque con cuchillo, machetes y hacha. |
| 30/6/2017 | Linz, Austria | 2 | 0 | Ataque con cuchillo. |
| 03/06/2017 | Londres, Reino Unido. | 8 | 48 | Atropellamiento de civiles – Ataque con cuchillo. |
| 22/05/2017 | Mánchester, Reino Unido. | 23 | 119 | Bomba/Explosión. |
| 20/04/2017 | Paris, Francia | 1 | 3 | Ataque con armas de fuego. |
| 22/03/2017 | Londres, Reino Unido. | 5 | 31 | Atropellamiento de civiles – Ataque con cuchillo. |
| 16/10/2016 | Hamburgo, Alemania | 1 | 1 | Ataque con cuchillo. |
| 05/10/2016 | Bruselas, Bélgica | 0 | 2 | Ataque con cuchillo. |
| 26/07/2016 | Normandía, Francia. | 1 | 1 | Ataque con cuchillo. |
| 24/07/2016 | Ansbach, Alemania | 0 | 15 | Bomba/Explosión. |
| 18/07/2016 | Würzburg, Alemania | 0 | 5 | Ataque con cuchillo y hacha. |
| 14/07/2016 | Niza, Francia | 86 | 434 | Atropellamiento de civiles. |
| 13/06/2016 | Magnanville, Francia. | 2 | 0 | Toma de rehenes - Ataque con cuchillo. |

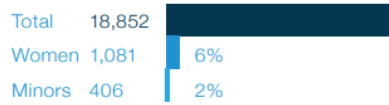
| | | | | |
|------------|-----------------------|----|-----|------------------------------------|
| 22/03/2016 | Bruselas, Bélgica. | 17 | 135 | Bomba/Explosión. |
| 22/03/2016 | Zaventem, Bélgica. | 18 | 135 | Bomba/Explosión. |
| 26/02/2016 | Hanover, Alemania. | 0 | 1 | Ataque con armas de fuego. |
| 15/01/2016 | Bruselas, Bélgica | 0 | 1 | Ataque con cuchillo. |
| 13/11/2015 | Saint Denis, Francia. | 1 | 34 | Bomba/Explosión. |
| 13/11/2015 | Paris, Francia. | 93 | 217 | Toma de rehenes – Bomba/Explosión. |
| 13/11/2015 | Paris, Francia. | 1 | 18 | Bomba/Explosión. |
| 13/11/2015 | Paris, Francia. | 19 | 26 | Ataque con armas de fuego. |
| 13/11/2015 | Paris, Francia. | 5 | 24 | Ataque con armas de fuego. |
| 13/11/2015 | Saint Denis, Francia. | 1 | 34 | Bomba/Explosión. |
| 13/11/2015 | Paris, Francia. | 15 | 26 | Ataque con armas de fuego. |
| 13/11/2015 | Saint Denis, Francia. | 2 | 34 | Bomba/Explosión. |
| 21/08/2015 | Arras, Francia. | 0 | 3 | Ataque con armas de fuego. |
| 24/05/2014 | Bruselas, Bélgica. | 4 | 0 | Ataque con armas de fuego. |

Fuente: elaboración propia.

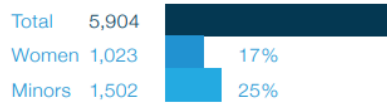
Anexo 2: 41.490 afiliados extranjeros de ISIS.



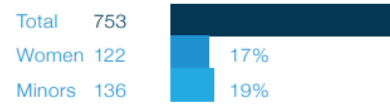
Middle East and North Africa (MENA)



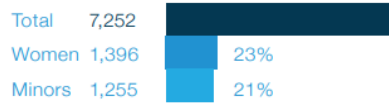
Western Europe



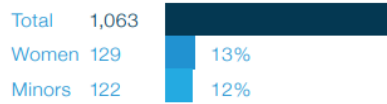
Americas, Australia, New Zealand



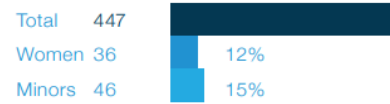
Eastern Europe



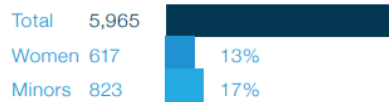
South-Eastern Asia



Southern Asia



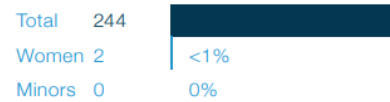
Central Asia



Eastern Asia

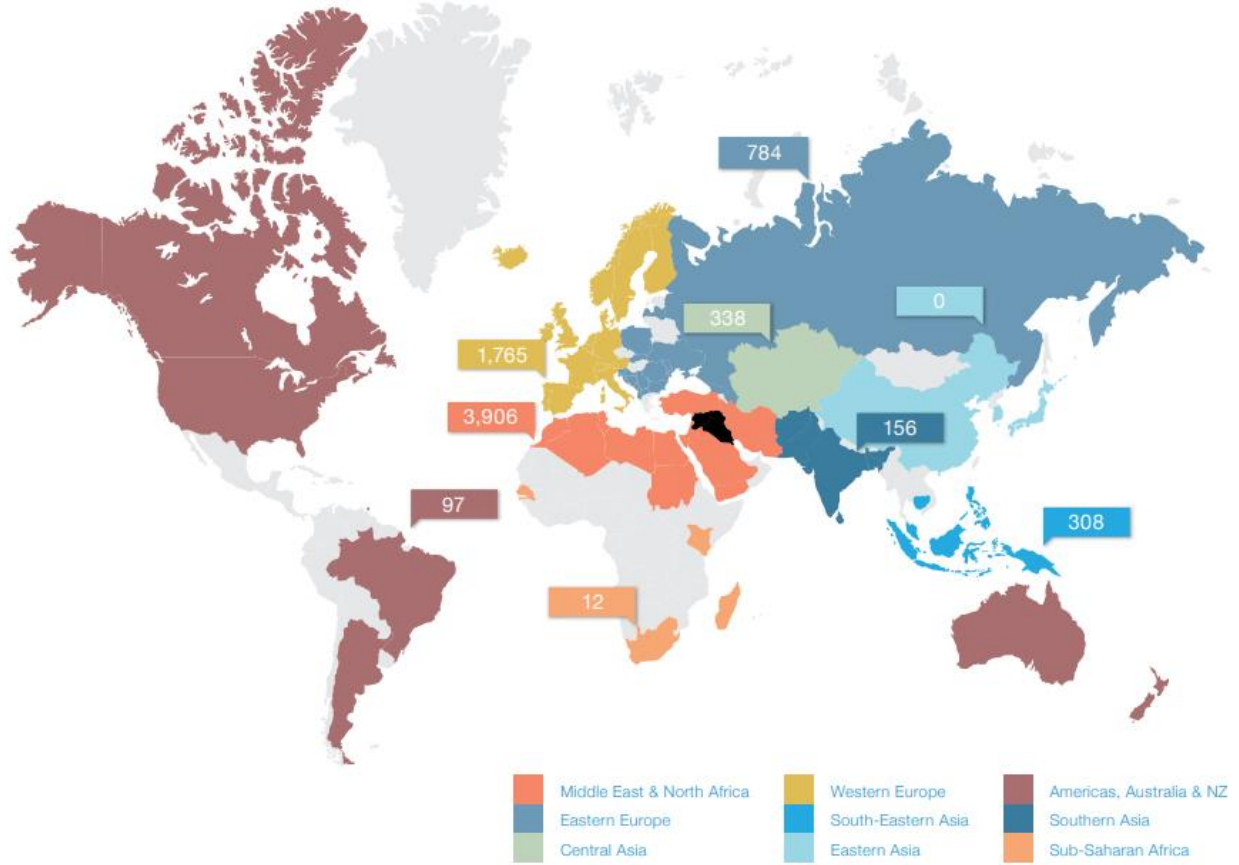


Sub-Saharan Africa



Fuente: International Centre of the Study of Radicalisation (ICSR).

Anexo 3: 7.366 afiliados extranjeros de ISIS que retornan a sus países.



Middle East and North Africa (MENA)

| | | |
|--------|-------|-----|
| Total | 3,906 | |
| Women | 21 | <1% |
| Minors | 23 | <1% |

Western Europe

| | | |
|--------|-------|-----|
| Total | 1,765 | |
| Women | 138 | 8% |
| Minors | 834 | 47% |

Americas, Australia, New Zealand

| | | |
|--------|----|----|
| Total | 97 | |
| Women | 2 | 2% |
| Minors | 6 | 6% |

Eastern Europe

| | | |
|--------|-----|-----|
| Total | 784 | |
| Women | 38 | 5% |
| Minors | 100 | 13% |

South-Eastern Asia

| | | |
|--------|-----|-----|
| Total | 308 | |
| Women | 54 | 28% |
| Minors | 60 | 31% |

Southern Asia

| | | |
|--------|-----|-----|
| Total | 156 | |
| Women | 1 | <1% |
| Minors | 0 | 0% |

Central Asia

| | | |
|--------|-----|-----|
| Total | 338 | |
| Women | 1 | <1% |
| Minors | 154 | 48% |

Eastern Asia

| | | |
|--------|---|----|
| Total | 0 | |
| Women | 0 | 0% |
| Minors | 0 | 0% |

Sub-Saharan Africa

| | | |
|--------|----|-----|
| Total | 12 | |
| Women | 1 | 8% |
| Minors | 3 | 25% |

Fuente: International Centre of the Study of Radicalisation (ICSR).

Anexo 4: Número de afiliados de Europa Occidental y número de los que regresan.

| | Minor affiliates | Female affiliates | Total affiliates | Minor returnees | Female returnees | Total returnees |
|---------------------------------------|--|--|----------------------|---------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Western Europe | | | | | | |
| Austria | 7–40 ¹²⁹ | 37 ¹³⁰ | 254 ¹³¹ | | 13 ¹³² | 94 ¹³³ |
| Belgium | 150 ¹³⁴ | 47 ¹³⁵ | 498 ¹³⁶ | 18 ¹³⁷ | 26 ¹³⁸ | 123 ¹³⁹ |
| Denmark | | 18 ¹⁴⁰ | 145 ¹⁴¹ | | | 72 ¹⁴² |
| Finland | 42 ¹⁴³ | 20 ¹⁴⁴ | 122 ¹⁴⁵ | | | 43 ¹⁴⁶ |
| France | 460 ¹⁴⁷ –700 ¹⁴⁸ | 300 ¹⁴⁹ –382 ¹⁵⁰ | 1,910 ¹⁵¹ | 68 ¹⁵² –700 ¹⁵³ | 43 ¹⁵⁴ | 398 ¹⁵⁵ |
| Germany | 290 ¹⁵⁶ | 165 ¹⁵⁷ | 960 ¹⁵⁸ | 13 ¹⁵⁹ –100 ¹⁶⁰ | 35 ¹⁶¹ | 303 ¹⁶² |
| Iceland | | | 1 ¹⁶³ | | | |
| Ireland | | | 25–30 ¹⁶⁴ | | | |
| Italy | 6 ICR ¹⁶⁵ | 12 ¹⁶⁶ | 129 ¹⁶⁷ | | | 11 ¹⁶⁸ |
| Luxembourg | | | 1 ¹⁶⁹ | | | |
| Netherlands | 175 ¹⁷⁰ | 80 ¹⁷¹ | 300 ¹⁷² | 10 ¹⁷³ | 17 ¹⁷⁴ | 60 ¹⁷⁵ |
| Norway | | 10 ¹⁷⁶ | 100 ¹⁷⁷ | | | 40 ¹⁷⁸ |
| Portugal | 2 ICR ¹⁷⁹ | 4 ICR ¹⁸⁰ | 15 ¹⁸¹ | | 2 ICR ¹⁸² | 2 ICR ¹⁸³ |
| Spain | 2 ICR ¹⁸⁴ | 21 ¹⁸⁵ | 208 ¹⁸⁶ | | | 30 ¹⁸⁷ |
| Sweden | 45 ¹⁸⁸ | 75 ¹⁸⁹ | 311 ¹⁹⁰ | 2 ICR ¹⁹¹ | | 150 ¹⁹² |
| Switzerland | | 7 ¹⁹³ | 70 ¹⁹⁴ | | | 14 ¹⁹⁵ |
| UK | 50 ¹⁹⁶ | 145 ¹⁹⁷ | 850 ¹⁹⁸ | 4 ¹⁹⁹ | 2 ICR ²⁰⁰ | 425 ²⁰¹ |
| Total | 1,229–1,502 | 941–1,023 | 5,899–5,904 | 115–834 | 138 | 1,765 (30%) |
| Women and minors as % of total | 21–25% | 16–17% | | 7–47% | 8% | |

Fuente: International Centre of the Study of Radicalisation (ICSR).

Anexo 5: Niveles de alerta antiterrorista de España.

| | |
|---|--|
| <p>Nivel 5: RIESGO MUY ALTO. Amenaza crítica.</p> | <p>Se busca prevenir un ataque inminente con medidas de seguridad y protección máximas de carácter excepcional. Puede conllevar la presencia militar en las calles para reforzar infraestructuras críticas y objetivos estratégicos incluyendo el reconocimiento aéreo de objetivos estratégicos no urbanos. Suele conllevar la suspensión de las vacaciones de la totalidad de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. También se podrá decretar la restricción y control del espacio aéreo.</p> |
| <p>Nivel 4: RIESGO ALTO. Amenaza severa.</p> | <p>Se busca prevenir atentados mayores. El ataque es altamente probable. Se refuerzan los dispositivos de seguridad en la vigilancia de objetivos susceptibles e infraestructuras críticas. Hay una mayor presencia policial en las calles y en los lugares susceptibles de atentado.</p> |
| <p>Nivel 3: RIESGO MEDIO. Amenaza probable.</p> | <p>Se busca prevenir atentados graves. El ataque es probable. Se adoptan medidas complementarias de seguridad y específicas en función de las amenazas. Se refuerza el control de posibles objetivos, la actividad investigativa y de inteligencia por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.</p> |
| <p>Nivel 2: RIESGO MODERADO. Amenaza moderada.</p> | <p>Se busca prevenir una acción terrorista. El ataque es posible pero poco probable. Se refuerzan medidas de seguridad habituales. Supone un aumento de la vigilancia casi invisible, centrado en las potenciales amenazas y en asegurar un óptimo control de los posibles objetivos de atentado terrorista.</p> |
| <p>Nivel 1: RIESGO BAJO. Amenaza factible.</p> | <p>Se extrema la vigilancia. No existe ningún riesgo de atentado o la posibilidad es remota. Se mantiene a los servicios de seguridad en situación de normalidad. Se adoptan medidas de identificación de objetos terroristas.</p> |

Fuente: elaboración propia, en base a la información del diario La Información y el informe del Observatorio Científico ESERP.




Anexo 6: Cronología de los niveles de alerta antiterrorista que ha adoptado España.

| FECHA | MOTIVO | NIVEL DE ACTIVACIÓN |
|------------|--|----------------------------|
| 09/03/2005 | Activación Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (3 niveles) | NIVEL 1 |
| Julio 2005 | Atentados en Londres 07/07/2005 | NIVEL 3 |
| 06/09/2005 | Informe de valoración de la amenaza aconseja disminución del NAA | NIVEL 1 |
| 20/12/2005 | Inicio periodo de fiestas navideñas | NIVEL 2 |
| 09/01/2006 | Finalización periodo de fiestas navideñas | NIVEL 1 |
| 12/02/2007 | Inicio juicios atentados 11-M | NIVEL 2 |
| 22/02/2008 | Informe de valoración de la amenaza aconseja incremento del NAA (Elecciones Generales 9-M) | NIVEL 3 |
| 10/03/2008 | Informe de valoración de la amenaza aconseja disminución del NAA | NIVEL 1 |
| 23/12/2008 | Inicio periodo de fiestas navideñas | NIVEL 2 |
| Enero 2009 | Finalización periodo de fiestas navideñas | NIVEL 1 |
| 02/07/2009 | Modificación del Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (4 niveles con 2 intensidades cada uno) | NIVEL 1 |
| 29/12/2009 | Informe de valoración de la amenaza aconseja incremento del NAA (Presidencia española UE, fiestas navideñas) | NIVEL 2 INTENSIDAD BAJA |
| 22/03/2010 | Presidencia Española UE | NIVEL 2 INTENSIDAD ALTA |
| 30/06/2010 | Finalización Presidencia Española UE | NIVEL 2 INTENSIDAD BAJA |
| 11/10/2010 | Informe de valoración de la amenaza aconseja incremento del NAA | NIVEL 2 INTENSIDAD ALTA |
| 10/02/2012 | Informe de valoración de la amenaza aconseja disminución del NAA | NIVEL 2 INTENSIDAD BAJA |
| 11/06/2014 | Actos de proclamación de Don Felipe como Rey de España | NIVEL 3 INTENSIDAD ALTA |
| 20/06/2014 | Finalización actos de proclamación de Don Felipe como Rey de España | NIVEL 2 INTENSIDAD BAJA |
| 09/09/2014 | Informe de valoración de la amenaza aconseja incremento del NAA | NIVEL 2 INTENSIDAD ALTA |
| 07/01/2015 | Informe de valoración de la amenaza aconseja incremento del NAA (Atentados París) | NIVEL 3 INTENSIDAD BAJA |
| 27/05/2015 | Modificación del Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (5 niveles) | NIVEL 3 |
| 26/06/2015 | Informe de valoración de la amenaza aconseja incremento del NAA (Atentados Francia, Túnez, Kuwait y Somalia) | NIVEL 4 |

Nota: Para que esta cronología esté completa se debe considerar el informe de valoración de la amenaza del 19/08/2017 que aconseja mantener el nivel 4 pero reforzando las medidas de seguridad en algunas zonas e infraestructuras. (Atentado en Barcelona y Cambrils).

Fuente: Ministerio del Interior.

Anexo 7: Niveles de alerta antiterrorista de Francia.

| | | |
|---|---|--|
| <p>Nivel 3: URGENCIA POR ATENTADO.</p> <p>Ataque terrorista documentado o amenaza inminente.</p> |  | <p>Es el nivel de vigilancia y protección máximo. Se activa en caso de que haya ocurrido un atentado o el mismo sea inminente. Se aplica a todo el territorio o a una zona geográfica particular. Son medidas excepcionales para prevenir todo riesgo y para prevenir a la población. Son un total de 300 medidas que incluyen el cierre de rutas o transportes públicos. Su duración se limita al tiempo que ocupe la gestión de la crisis.</p> |
| <p>Nivel 2: SEGURIDAD REFORZADA – RIESGO DE ATENTADO.</p> <p>Riesgo elevado o muy elevado de amenaza.</p> |  | <p>Se aplica a todo el territorio o una zona geográfica o sector de actividad particular. Se refuerzan las medidas permanentes de seguridad con otras adicionales. Se activan 216 medidas entre las cuales se encuentran: patrullas adicionales, operaciones de filtración e investigación. No hay se limita el tiempo en el cual se puede aplicar este nivel.</p> |
| <p>Nivel 1: VIGILANCIA.</p> <p>Estado permanente de seguridad.</p> |  | <p>Es la postura permanente de seguridad en todo tiempo y lugar. Es un conjunto de medidas permanentes de seguridad. Son 100 medidas que abarcan, dispositivos de vigilancia (agentes de seguridad, video) y patrulleros (policía, gendarmería o militares) en el espacio público.</p> |

Fuente: elaboración propia en base a la información del gobierno de Francia.

Anexo 8: Cronología de los niveles de alerta antiterrorista que ha adoptado Francia.

| Fecha | Motivo | Nivel |
|-------------------|--|---|
| 12/12/2018 | Ataque del 11 de noviembre en Estrasburgo. | URGENCIA POR ATENTADO |
| 23/11/2017 | Fin de año. | SEGURIDAD REFORZADA – RIESGO DE ATENTADO |
| 23/06/2017 | Vacaciones de verano. | SEGURIDAD REFORZADA – RIESGO DE ATENTADO |
| 01/12/2016 | <i>Entra en vigor la escala de tres niveles: vigilancia, seguridad reforzada – riesgo de atentado y urgencia por atentado</i> | |
| 26/07/2016 | Atentado en Normandía. | SE REFUERZA LA OPERACIÓN CENTINELA |
| 15/07/2016 | Atentado del 14 de julio en Niza. | ALERTA POR ATENTADO en el departamento de los Alpes Marítimos. |
| 14/06/2016 | Atentado en Magnanville. | VIGILANCIA REFORZADA |
| 22/03/2016 | Atentados en Bélgica. | VIGILANCIA REFORZADA |
| 14/11/2015 | Atentados del 13 de noviembre en Paris y Saint-Denis. | ALERTA POR ATENTADO en la región parisina y VIGILANCIA REFORZADA en el resto del país. (Se declara el Estado de emergencia y se refuerza la Operación Centinela) |
| 26/06/2015 | Atentado en el departamento de Isère. | ALERTA POR ATENTADO en la región de Ródano-Alpes. |
| 4/02/2015 | Ataque a soldados en Niza. | ALERTA POR ATENTADO en el departamento de los Alpes Marítimos. |
| 7/01/2015 | Atentado a la revista Charlie Hebdo. | ALERTA POR ATENTADO en la región parisina. (Se despliega la Operación Centinela) |
| 20/02/2014 | <i>Entra en vigor la escala de dos niveles: vigilancia y alerta por atentado.</i> | |

Fuente: elaboración propia en base a diarios.

Anexo 9: Niveles de alerta antiterrorista de Reino Unido.

| | |
|--|--|
| <p>NIVEL DE AMENAZA: CRÍTICO</p> <p>El ataque es inminente.</p> | <p>REPUESTA: EXCEPCIONAL</p> <p>Se despliegan las máximas medidas de protectoras seguridad que apunten a amenazas específicas y minimicen la vulnerabilidad y el riesgo. También se despliega si se espera un ataque nuclear.</p> |
| <p>NIVEL DE AMENAZA: SEVERO</p> <p>El ataque es altamente probable.</p> | <p>RESPUESTA: AUMENTADA</p> <p>Se despliegan medidas protectoras de seguridad adicionales y sustentables que reflejan la amplia naturaleza de la amenaza, las vulnerabilidades geográficas y empresariales específicas, y los juicios acerca de los riesgos aceptables.</p> |
| <p>NIVEL DE AMENAZA: SUBSTANCIAL</p> <p>Hay una fuerte posibilidad de ataque.</p> | |
| <p>NIVEL DE AMENAZA: MODERADO</p> <p>El ataque es posible pero no probable.</p> | <p>REPUESTA: NORMAL</p> <p>Se adoptan las medidas protectoras de seguridad rutinarias apropiadas al asunto concerniente.</p> |
| <p>NIVEL DE AMENAZA: BAJO.</p> <p>El ataque es poco probable.</p> | |

Fuente: elaboración propia en base a la información del gobierno de Reino Unido.

Anexo 10: Cronología de los niveles de alerta antiterrorista que ha adoptado Reino Unido.

| Fecha | Amenaza del terrorismo internacional | Amenaza del terrorismo de Irlanda del Norte | |
|------------|--------------------------------------|---|--------------------------------|
| | | En Irlanda del Norte | En Gran Bretaña |
| 01/03/2018 | SEVERO | SEVERO | MODERADO |
| 17/09/2017 | SEVERO | SEVERO | SUBSTANCIAL |
| 15/09/2017 | CRÍTICO | SEVERO | SUBSTANCIAL |
| 27/05/2017 | SEVERO | SEVERO | SUBSTANCIAL |
| 23/05/2017 | CRÍTICO | SEVERO | SUBSTANCIAL |
| 11/05/2016 | SEVERO | SEVERO | SUBSTANCIAL |
| 29/08/2014 | SEVERO | SEVERO | MODERADO |
| 24/10/2012 | SUBSTANCIAL | SEVERO | MODERADO |
| 11/07/2011 | SUBSTANCIAL | SEVERO | SUBSTANCIAL |
| 24/09/2010 | SEVERO | SEVERO (1ro publicado) | SUBSTANCIAL (1ro publicado) |
| 22/01/2010 | SEVERO | – | – |
| 20/07/2009 | SUBSTANCIAL | – | – |
| 04/07/2007 | SEVERO | – | – |
| 30/06/2007 | CRÍTICO | – | – |
| 13/08/2006 | SEVERO | – | – |
| 10/08/2006 | CRÍTICO | – | – |
| 01/08/2006 | SEVERO (1ro publicado) | – | – |

Fuente: MI5 – traducción propia.