



Revista

ISSN 2007-4700

Perla

MÉXICO

Número 14 • 15
Marzo de 2018 • febrero de 2019



Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares



José Manuel Paredes Castañón

*Catedrático de Derecho Penal.
Universidad de Oviedo
paredesmanuel@uniovi.es*

RESUMEN: *El terrorismo es una estrategia político-militar racional, dirigida a obtener logros políticos a través del uso de la fuerza armada. Sin embargo, se trata de una estrategia que, por regla general, está abocada al fracaso, a causa de sus limitaciones. Debido a ello, es preciso poner en cuestión la relación (que se pretende íntima) entre la amenaza real constituida por el terrorismo y las estrategias antiterroristas predominantemente “securitarias” puestas en práctica por los Estados. Estas estrategias resultan dudosamente eficaces y nada eficientes, y solo pueden explicarse por razones políticas espurias, no por necesidades político-criminales reales. Así, una estrategia antiterrorista alternativa es no solo posible, sino también más efectiva (además de moralmente más justificable).*

PALABRAS CLAVE: *Terrorismo, estrategia político-militar, antiterrorismo.*

ABSTRACT: *Terrorism is a rational political and military strategy, aimed at obtaining political achievements through the use of armed force. However, it is a strategy that, as a rule, is doomed to failure, because of its limitations. Because of this, it is necessary to question the relationship (which is intended to be intimate) between the real threat constituted by terrorism and the predominantly security-oriented counterterrorism strategies put into practice by the states. These strategies are dubiously effective and inefficient, and can only be explained by spurious political reasons, not by actual penal objectives. Thus, an alternative counterterrorist strategy is not only possible, but would also be more effective (and morally more justifiable).*

KEY WORDS: *Terrorism, political and military strategy, counterterrorism.*

SUMARIO: *1. Terrorismo y antiterrorismo, desde un punto de vista geopolítico. 2. La estrategia terrorista (1): características. 3. La estrategia terrorista (2): deficiencias. 4. La estrategia antiterrorista (1): características. 5. La estrategia antiterrorista (2): deficiencias. 6. Las limitaciones del antiterrorismo “securitario”. 7. Estrategias antiterroristas alternativas. 8. Conclusión: terrorismo y seguridad nacional.*

1. Terrorismo y antiterrorismo, desde un punto de vista geopolítico

El presente trabajo tiene por objeto examinar los fenómenos (aproximadamente paralelos) del “terrorismo”¹ y de las respuestas estatales al mismo desde el punto de vista de los intervinientes. Esto es, desde la perspectiva de los sujetos (grupos armados, Estados) que ejercitan cada una estas clases de prácticas de poder. No se pretende, pues, ni analizar las causas (socio-políticas) que conducen a dichos sujetos a comprometerse con tales prácticas, ni tampoco valorar estas desde un punto de vista normativo (ni moral ni jurídico). Lo que se intenta, por el contrario, es más bien comprender las razones que les guían, en sus decisiones concretas de actuar —o no— de determinadas maneras (terroristas o antiterroristas). Todo esto con el fin de intentar entender la lógica estratégica subyacente a los procesos de toma de decisiones de Estados y de grupos armados: sus razones, sus debilidades, sus fortalezas, sus alternativas de actuación, los efectos previsibles de sus decisiones.²

Se trata, por lo tanto, de examinar terrorismo y antiterrorismo desde una perspectiva eminentemente geopolítica. La geopolítica, en tanto que disciplina, podría ser definida como el estudio de los discursos y prácticas de poder ejercidos sobre el espacio. Y el discurso geopolítico podría serlo como aquella parte del pensamiento práctico acerca de la política que codifica los proyectos de agencia sobre el espacio de un determinado operador de poder.³ El discurso geopolítico ha sido tradicionalmente —

sigue siéndolo, de modo predominante— cuestión de élites: de las élites de los Estados y de otras organizaciones acaparadoras de poder (transnacionales, organismos internacionales, etc.) y de la parte más poderosa de dichos agentes (de las “grandes potencias”). Pero, desde luego, también puede ser asumido y adaptado a sus propios fines por otros actores: señaladamente, en lo que nosotros aquí nos interesa, por los grupos armados. Y puede ser examinado y (re)interpretado, asimismo, desde una perspectiva crítica.⁴

2. La estrategia terrorista (1): características

En el ámbito de las ciencias sociales, existe un riesgo evidente de que el conocimiento de los hechos se vea impedido por la cercanía excesiva (psíquica y/o social) del observador a la realidad observada. Este riesgo se agudiza aún más cuando, como es frecuente, el conocimiento social posee implicaciones de naturaleza política: sobre la distribución del poder, sobre su legitimidad, sobre la sumisión al mismo.⁵ En el caso del conjunto de fenómenos que se ha dado por denominar “terrorismo”, la existencia de este riesgo resulta evidente: con demasiada frecuencia, incluso observadores que se pretenden objetivos y científicos tienden a dar por buenas explicaciones del fenómeno que no pasan de mera propaganda o, a lo sumo, de reacciones irracionalmente emocionales frente al mismo.⁶ Así, no es infrecuente escuchar afirmaciones como las siguientes:

¹ Las comillas vienen a cuento porque, como en otro lugar he argumentado en detalle (Paredes Castañón, J. M., «El “terrorista” ante el Derecho Penal: por una política criminal intercultural». En Serrano Piedecabras, J. R. / Demetrio Crespo, E. (Eds.), *Terrorismo y Estado de Derecho*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 158-173), el término “terrorismo” es, en su uso habitual, tan vago que permite designar casi cualquier fenómeno de desviación social de la suficiente entidad. Y tan cargado de connotaciones valorativas (peyorativas) que sirve como epíteto idóneo para cualquier suerte de campaña propagandística en el ámbito político.

² Todo ello, por supuesto, puede ser útil para desarrollar teorías analíticas sobre las dinámicas causales del terrorismo y del antiterrorismo, así como para diseñar políticas públicas (y regulaciones legales) dirigidas a mejorar la respuesta estatal frente al terrorismo y a minimizar los riesgos de aparición de este, y su peligrosidad y lesividad allí donde aparece. Pero ninguno de tales desarrollos será abordado aquí.

³ Fling, C., *Introduction to Geopolitics*, London / New York, Routledge, 2006, pp. 13-17.

⁴ Vid. Ó Tuathail, G., *Critical Geopolitics*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1996, pp. 57 y ss.

⁵ Foucault, M., *Las palabras y las cosas*, Trad. E. C. Frost, Buenos Aires, Siglo XXI, 1968, pp. 334 y ss.; Foucault, *La arqueología del saber*, Trad. A. Garzón del Camino, México, Siglo XIX, 1970, pp. 304 y ss.; Foucault, *El orden del discurso*, Trad. A. González Troyano, Barcelona, Tusquets, 1973, pp. 14 y ss.; Foucault, *Historia de la sexualidad, I (La voluntad del saber)*, Trad. U. Guiniázu, Buenos Aires, Siglo XXI, 1977, pp. 109-125.

⁶ Como señalan Jarvis, L. / Lister, M., «‘I read in the FT’: ‘everyday’ knowledge of counter-terrorism and its articulation», en Jarvis / Lister (Eds.), *Critical Perspectives on Counter-Terrorism*, London / New York, Routledge, 2015, pp. 125-127, en realidad no existe un conocimiento popular estable acerca del terrorismo, sino que lo que existe al respecto es mucha incertidumbre. De hecho, tampoco el discurso que se difunde sobre el tema desde el Estado es plenamente hegemónico, sino que suscita dudas y desconfianza. Pero, al no existir un acceso efectivo

- Que el terrorismo es un fenómeno amorfo, esencialmente irracional, sin otro contenido político apreciable que el puramente expresivo.⁷
- Que es el producto natural de injusticias o reivindicaciones insatisfechas.⁸
- Que es siempre el “arma de los pobres”, derivada de la debilidad militar de quienes la emplean.⁹
- Que, en fin, el terrorismo es una forma de la guerra de guerrillas.¹⁰

Y, sin embargo, cuando uno se aproxima a la evidencia empírica disponible al respecto, ninguna de estas afirmaciones se revela exacta: los grupos armados “terroristas” actúan con objetivos eminentemente políticos, con el fin de acceder a o modificar relaciones de poder político. La existencia de conflictos políticos subyacentes no es condición suficiente para el surgimiento de actuaciones terroristas¹¹ (y, en rigor, ni siquiera es una condición necesaria, aunque sea lo más habitual que el conflicto exista).¹² El terrorismo es empleado por actores políticos militarmente débiles, pero también por Estados militarmente muy poderosos.¹³ Y, en fin, la relación entre terrorismo y guerra de guerrillas es meramente contingente, puesto

que, si a veces las guerrillas emplean el terrorismo, también lo hacen los ejércitos convencionales.¹⁴

Por el contrario, sugiero (siguiendo en esto a la mejor teoría social sobre la materia) que el terrorismo es, ciertamente, una forma de acción política. Pero no cualquiera, sino una que responde a una opción estratégica muy determinada.¹⁵ Por estrategia política, aquí hay que entender un plan de acción a medio y largo plazos, dirigido a obtener determinados objetivos políticos: acceder a una determinada posición de poder político y/o modificar la posición de poder político ostentada por otros agentes.¹⁶ La estrategia pretende ser siempre una herramienta para el control de la incertidumbre, en la que se determinan unos objetivos políticos viables, que habrán de ser arrancados al puro azar, y determina igualmente la gestión óptima de los recursos disponibles con el fin de lograr tales objetivos. Gestión que, en el caso de las estrategias políticas, pasa por: a) la determinación de las coaliciones que se pretende construir; b) la selección de la información que se pretende difundir; y c) el tipo y grado de uso de la violencia que se pretende emplear.¹⁷

Dentro de este marco, la estrategia política (político-militar) terrorista se caracteriza por el hecho de

a fuentes alternativas de discurso crítico, lo que se produce es una aquiescencia (desconfiada) al discurso emitido desde el poder estatal. Pero no tanto porque exista consenso, sino por falta de perspectivas alternativas.

⁷ Jackson, R., *Writing the War on Terrorism*, Manchester, Manchester University Press, 2005, pp. 59 y ss.

⁸ Jenkins, B. M., *Terrorism: A New Kind of Warfare*. Santa Monica. RAND Corporation, 1974, pp. 2-3; Hoffman, Bruce, *Inside Terrorism*, 2ª edición, New York, Columbia University Press, 2006, pp. 37, 64-65, 130; Thaler, D. E. / Brown, R. A. / González, G. C. / Mobley, B. W. / Roshan, P., *Improving the U.S. Military's Understanding of Unstable Environments Vulnerable to Violent Extremist Groups. Insights from Social Science*, Santa Monica, RAND Corporation, 2013, pp. 21-29.

⁹ Davis, M., *El coche de Buda. Breve historia del coche bomba*, Trad. J. Mundó, Barcelona, El Viejo Topo, 2009, pp. 16 y ss.

¹⁰ Clutterbuck, L. / Rosenau, W., «Subversion as a Facet of Terrorism and Insurgency: The Case for a Twenty-First Century Approach», *Strategic Insights*, 8, 2009; Stampsitzky, L., *Disciplining Terror*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 49 y ss..

¹¹ Crenshaw, M., «The Logic of Terrorism: Terrorist Behavior as a Product of a Strategic Choice», en Reich, W. (Ed.), *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1998, p. 11; Laqueur, W., *A History of Terrorism*, 3ª edición, New Brunswick, Transaction, 2002, pp. 136-142; Levin, R. / Asal, V., «Do Different Definitions of Terrorism Alter Its Causal Story?», en Stohl, M. / Burchill, R. / Englund, S. (Eds.), *Constructions of Terrorism*, Oakland. University of California Press, 2017, pp. 156-160.

¹² Es lo más habitual, pero no es imprescindible: pensemos en el caso –ciertamente, excepcional– de Theodore John Kaczynski, más conocido como “Unabomber”, que empleó una estrategia terrorista en un contexto en el que no existía ningún conflicto político realmente abierto (aunque, desde luego, él, en su mente, sí que pensaba que existía).

¹³ May, W. F., «Terrorism as Strategy and Ecstasy», *Social Research*, 41, 1974, pp. 277 y ss; Lewis, O., «Conceptualizing State Counterterrorism», en Ramaniuk, S. N. / Grice, F. / Irrera, D. / Webb, S. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*, London, Palgrave MacMillan, 2017, pp. 15; Schanzer, D. H., «Terrorism as Tactic», en Stohl / Burchill / Englund (Eds.), *Constructions of Terrorism*, cit., pp. 42-49.

¹⁴ Laqueur, *Terrorism*, cit., pp. 82-83; Neumann, P. R. / Smith, M. L. R., *The Strategy of Terrorism*, London / New York, Routledge, 2008, pp. 15-22; Wilkinson, P., *Terrorism Versus Democracy. The liberal state response*, 3ª edición. London / New York, Routledge, 2011, pp. 10.

¹⁵ Crenshaw, en Reich (Ed.), *Origins of Terrorism*, cit., pp. 7-10; Neumann / Smith. *Strategy*, cit., pp. 27-30; González Calleja, E., *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo*, Barcelona, Crítica, 2013, pp. 65-77.

¹⁶ Siguiendo a Michael Mann (Mann, M., *Las fuentes del poder social*, I, Trad. F. Santos Fontenla, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 49), entiendo por poder político el poder para regular de manera centralizada y territorial la vida social.

¹⁷ Freedman, L., *Estrategia. Una historia*, Trad. J. C. Vales, Madrid, La Esfera de los Libros, 2016, pp. 14-17.

Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares

que su objetivo principal no es matar o destruir (esto son solamente medios), sino más bien quebrantar el espíritu y crear una situación psicosocial en el grupo destinatario, con el fin de promover un cambio en sus políticas.¹⁸ Se trata, pues, de una suerte de “diplomacia coercitiva”, que pretende obligar al grupo destinatario a plantearse la siguiente cuestión: ¿Merece la pena el coste que estamos pagando por mantener nuestra política?

La estrategia terrorista tiene tres pasos:¹⁹

- 1º) Desorientación del enemigo: Poner en cuestión, a través de las acciones armadas, la identidad política compartida, el discurso hegemónico y la apariencia de aquiescencia y la capacidad del Estado para garantizar la seguridad.
- 2º) Reacción del Estado amenazado:²⁰ Provocar bien una sobrerreacción (no solo contra miembros del grupo armado, sino también contra sus simpatizantes, contra los movimientos sociales o de protesta, contra el grupo social al que el grupo armado dice representar, etc.); o bien una reacción de apaciguamiento. En todo caso, de cara al grupo destinatario, se trata de transmitir el mensaje de que el Estado ha perdido el control.
- 3º) Construir una nueva legitimidad: Lograr atención al mensaje político del grupo armado, generar redes sociales de apoyo.

El terrorismo es, pues, siempre político: actúa en nombre de un grupo social (etnia, nación, corriente ideológica, etc.), al que se atribuye una identidad política diferenciada; y va dirigido contra otro grupo social. Así:

- El grupo terrorista ha de construir, a través de sus acciones armadas y de la interpretación que propone para las mismas, un discurso sobre su legitimidad, dirigido a aquellos a quienes dice representar.²¹
- Frente a los destinatarios de sus acciones, ha de elaborar una campaña de acción psicológica (en el sentido militar del término):²² un discurso de amenaza, de miedo, de promesas, de apología del derrotismo...²³

3. La estrategia terrorista (2): deficiencias

Que la estrategia político-militar terrorista sea racional (en tanto que constituye una articulación de los medios que el Estado o grupo armado tiene a su disposición, dirigida a optimizar su eficacia, con el fin de lograr ganancias en términos de poder político) no significa, sin embargo, que sea una estrategia inteligente, ganadora. Antes al contrario, lo que parece demostrar la evidencia empírica disponible es que la estrategia terrorista solo logra resultados allí donde es parte de una estrategia político-militar mucho más amplia: en el caso de los Estados, cuando el empleo del terrorismo (“terrorismo de Estado”)²⁴ se incardina en un plan que contenga una estrategia más integral de contrainsurgencia y/o medidas de índole no militar dirigidas a crear consenso, legitimidad y obediencia entre la población; y, en el caso de los grupos armados no estatales, cuando el terrorismo es tan solo una etapa, o una parte, de una estrategia insurgente más ambiciosa (orientada hacia el control político de territorio y de población).

¹⁸ Townshend, C., *Terrorismo. Una breve introducción*, Trad. J. Braga Riera, Madrid, Alianza Editorial, 2008, pp. 21-32. En Paredes Castañón, en Serrano Piedecapas / Demetrio Crespo (Eds.), *Terrorismo*, cit., pp. 159-160, recogía ya la propuesta de definición de Uwe Steinhoff (Steinhoff, U., *On the Ethics of War and Terrorism*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p.122.), que me parece particularmente apropiada para hacer una definición estricta del terrorismo como estrategia: “Terrorismo es la estrategia de influir sobre el comportamiento, las percepciones, las creencias o las actitudes de otros distintos de las víctimas inmediatas o blancos de la violencia, a través la amenaza (hecha creíble mediante la realización de un acto o serie de actos en consonancia con la misma) de llevar a cabo de forma reiterada homicidios, daños graves a personas inocentes o destrucción o daños graves a sus propiedades. Son ‘actos terroristas’ esos ataques graves contra inocentes o contra sus propiedades que formen parte de tal estrategia”.

¹⁹ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 31 y ss.

²⁰ McCauley, C., «Constructing Terrorism», en Stohl / Burchill / Englund (Eds.), *Constructions of Terrorism*, cit., pp. 84-87.

²¹ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 46-54.

²² Vid. U.S. Army, *Psyop: Military Psychological Operations Manual*, London, Mind Control Publishing, 2009, pp. 1.2-1.3.

²³ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 32-39.

²⁴ Sobre el concepto de terrorismo de Estado, vid. Blakeley, R., *State Terrorism and Neoliberalism*, London / New York, Routledge, 2009, pp. 26 y ss.

Y es que ocurre que, en tanto que estrategia político-militar (exclusiva), el terrorismo revela al menos dos debilidades relevantes que pueden ser letales para su eficacia:

1) La estrategia terrorista tiende a sobrevalorar la capacidad de las acciones armadas para provocar miedo en el grupo social destinatario del terror y a minusvalorar, en cambio, la resiliencia del mismo (y, en general, de la sociedad en la que las acciones terroristas tienen lugar). Debido a que usualmente prescinde de dos fenómenos psicosociales, perfectamente acreditados en términos empíricos:

- De una parte, el efecto de habituación (al riesgo terrorista) que hace que, de manera progresiva, el estímulo de las acciones armadas repetidas tienda a producir un incremento cada vez menor en el grado de ansiedad de la comunidad y de los individuos.²⁵
- Y, de otra, la solidez de los lazos sociales, tanto de solidaridad como de obediencia, que hace que frecuentemente la reacción frente a la actuación terrorista sea una reacción de preparación, antes que de pánico y de desintegración social.²⁶

De hecho, la evidencia empírica parece indicar que, en ausencia de una estrategia más amplia y ambiciosa, las actuaciones terroristas se revelan incapaces de lograr éxitos militares de entidad (y, *a fortiori*, menos aún los éxitos políticos perseguidos), si no es en el caso de sociedades hondamente fracturadas y en las que la legitimidad de la dominación política imperan-

te ha sido ya previamente (a raíz de otros fenómenos) puesta en cuestión.²⁷

2) La estrategia terrorista depende, para su efectividad, de que funcione la lógica de la escalada militar constante: a tenor de la misma, las acciones armadas del Estado o grupo armado terrorista deben ir incrementando constantemente su potencia letal (para mantener, e incluso incrementar, su eficacia comunicativa). Esta dinámica de escalada se ve, sin embargo, amenazada al menos por tres factores:

- Por las limitaciones en la disponibilidad de recursos militares. Ello es especialmente pertinente en el caso de los grupos armados no estatales: estos (aunque con grandes diferencias entre ellos) suelen tener graves dificultades para superar ciertos umbrales de capacidad militar, pues la clandestinidad de la organización, las limitaciones del mercado ilegal de armas, etc. se lo impiden.²⁸
- Por el grave riesgo de que la escalada militar produzca efectos políticos adversos en el “campo amigo”: esto es, en el grupo social al que el grupo armado o Estado dice representar. En efecto, un aumento de la letalidad de las acciones armadas puede producir fácilmente una reacción de rechazo y/o distanciamiento, incluso de parte de quienes comparten los objetivos políticos de la organización armada.²⁹
- Por el riesgo de que el enemigo reaccione, también militarmente, de manera tan contundente como para poner en riesgo la supervivencia de la organización terrorista.³⁰ Otra vez, este riesgo es mucho más alto para los grupos terroristas no estatales: dadas las

²⁵ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 57-61. Existe ya relevante evidencia empírica sobre el desarrollo de este efecto de habituación: cfr., por todos, Waxman, D., «Living with terror, not Living in Terror: The Impact of Chronic Terrorism on Israeli Society», en *Perspectives on Terrorism*, 5, 2011.

²⁶ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 61-66. Para la evidencia empírica al respecto, cfr. Kirschenbaum, A., *Surviving Terror Threats through Adaptive Behaviors: The Israeli Experience*, 2005. (Disponible en: http://www.dscrm.org/cms/uploads/esa2005/S7_Kirschenbaum.pdf Fecha de consulta: 19/12/2017).

²⁷ El ejemplo paradigmático (y casi único) de esta situación son las sociedades colonizadas, muy alejadas de la metrópoli, con una presencia muy minoritaria de nacionales de esta y con un respaldo social generalizado a la causa independentista (Laqueur, *Terrorism*, cit., pp. 118-119): Palestina, Argelia, ... Incluso en estos casos, la mayoría de las veces el terrorismo se reveló insuficiente como estrategia de guerra.

²⁸ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 79.

²⁹ Crenshaw, en Reich (Ed.), *Origins of Terrorism*, cit., p. 17; Neumann / Smith, *Strategy*, cit., p. 82; Cronin, A. K., *How Terrorism Ends*, Princeton / Oxford, Princeton University Press, 2009, pp. 110-114.

³⁰ Crenshaw, en Reich (Ed.), *Origins of Terrorism*, cit., pp. 19; Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 83-84.

Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares

habituales limitaciones de su capacidad militar, la posibilidad de que el Estado al que atacan reaccione a través de medios militarmente muy destructivos y que ello pueda acabar con el grupo armado (y aun, en casos extremos, con una parte significativa de la población en cuyo nombre el grupo dice actuar), lo cual no puede ser despreciado.

Debido a todo ello, cabe predecir que, en ausencia de circunstancias excepcionales (sociedad hondamente dividida antes del inicio de la actividad terrorista, élite política del Estado atacado también muy dividida, escasísima legitimidad política del Estado, limitada capacidad militar de este), la estrategia terrorista solo puede tener dos finales: la transformación en una estrategia insurgente de mayor ambición y alcance;³¹ o bien, el fracaso militar y político.³² Fracaso militar, en la medida en que no tiene lugar la sumisión del enemigo a la propia voluntad política.³³ Y también fracaso político, puesto que apenas se logra transformar la estructura política de la sociedad en la que la acción terrorista tiene lugar.³⁴ No, al menos, en el sentido pretendido, puesto que es cierto que no son infrecuentes las ocasiones en las que el terrorismo (siempre en interacción con las actuaciones de otros agentes políticos) acaba por dar

lugar a efectos no intencionales: a transformaciones políticas, en el medio plazo, de la comunidad política afectada (cambios en la dinámica de partidos, grado de autoritarismo, reformas legales de excepción, militarización, etc.).

4. La estrategia antiterrorista (1): características

Si todo esto es así, es decir, si la estrategia terrorista, aunque ciertamente cause daños siempre a los bienes jurídicos (vida, integridad física, libertad, etc.) de sus víctimas directas, y a veces —no siempre— pueda producir además un cierto efecto psicosocial de inseguridad, está tendencialmente abocada al fracaso, cuando no es capaz de evolucionar hacia una estrategia político-militar más amplia y ambiciosa. Entonces cabe preguntarse: ¿Cuáles son las razones que subyacen a la prominencia de las estrategias (estatales) antiterroristas. ¿Por qué los Estados, prácticamente en todos los casos, se sienten llamados a elaborar y poner en práctica estrategias (también de naturaleza político-militar) dirigidas a (no esperar a que el terrorismo fracase por sí solo, como parece más probable, sino esforzarse en cambio en) derrotar militarmente al grupo armado terrorista?³⁵ Los ejemplos de esta desproporción entre la entidad de la amenaza terrorista

³¹ Cronin, *How Terrorism Ends*, cit., pp. 153-166. Como señala Crenshaw, en Reich (Ed.), *Origins of Terrorism*, cit., pp. 17-18, el terrorismo puede ser muy eficaz para poner una cuestión política en la agenda pública. Pero, si no logra ir más allá y transformarse en una estrategia político-militar más ambiciosa, tenderá a fracasar.

³² Laqueur, *Terrorism*, cit., pp. 86, 118-119; Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 96-97; Cronin, *How Terrorism Ends*, cit., pp. 92-93; English, R., *Does Terrorism Works? A History*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 254-256 (sobre la base de un amplísimo estudio de casos).

³³ Recuérdese la definición de guerra de Carl von Clausewitz (Clausewitz, C., v., *De la guerra*, 1832, cap. I-1, Trad. C. Fortea, Madrid, La Esfera de los Libros, 2005. p.17): “La guerra es pues un acto de violencia para obligar al contrario a hacer nuestra voluntad”. Desde esta perspectiva, es obvio que el terrorismo acaba, prácticamente siempre, en un fracaso militar.

³⁴ En English, *Does Terrorism Works?*, cit., pp. 30-38, se puede hallar un análisis más detallado de las diferentes formas de éxito (y, por consiguiente, también de fracaso) que puede obtener un grupo armado que emplea el terrorismo: desde éxitos puramente tácticos (debilitamiento del enemigo, reforzamiento de la organización armada, etc.) hasta la victoria estratégica —y política— completa, pasando por todas las posibilidades intermedias.

³⁵ El terrorismo aparece como fenómeno recurrente en los intersticios de las dinámicas sociopolíticas (más o menos) globales contemporáneas: el colonizado frente al Estado colonial, el separatista frente al Estado-Nación, el islamista frente a la potencia occidental internacionalmente hegemónica,... Generando necesariamente ambigüedad y contradicciones en tales dinámicas, en la medida en que contrapone a la idea de globalidad (Larner, W., «Spatial Imaginaries: economic globalization and the war on terror», en Amore, L. / De Goede, M. (Eds.), *Risk and the War on Terror*, London / New York, Routledge, 2008, pp. 47-49; Brassett, J., «Cosmopolitanism vs. terrorism?», en Stephens, A. C. / Vaughan-Williams, N. (Eds.), *Terrorism and the Politics of Response*, London / New York, Routledge, 2009, pp. 154-161; Thorup, M., *An Intellectual History of Terror*, London / New York, Routledge, 2010. pp. 202 y ss.) un cuestionamiento siempre particularista; y en la medida además en que induce al Estado a poner de manifiesto su aspecto menos amable (resaltando el contraste entre el discurso proclamado y la práctica percibida y/o experimentada): Sparke, M., «Fast capitalism/ slow terror», en Amore / De Goede, *Risk and the War on Terror*, cit., pp. 135-154.

—usualmente magnificada— y la magnitud de la respuesta del Estado son numerosísimos.³⁶

En este sentido, conviene comenzar descartando, por implausibles, las dos justificaciones más usuales que en la propaganda antiterrorista de los Estados suele proponerse para esta forma de actuar. Por una parte, aunque es claro que una parte importante de los actos terroristas —aunque, desde luego, no todos— atacan a bienes jurídicos individuales o supra-individuales legítimos, ello no justificaría de ningún modo una política específicamente antiterrorista. No, cuando menos, una de la magnitud que suele tener. En efecto, como en otro lugar he argumentado con detenimiento, desde el punto de vista de una política criminal racional que atienda a la protección de los bienes jurídicos individuales y de la colectividad (esto es: si prescindimos del efecto político del terrorismo), la única particularidad de los delitos terroristas es su naturaleza de delincuencia (más o menos) organizada.³⁷ Pero dicha especificidad (que se da en mayor o menor grado, según los casos) en absoluto podría justificar las características que vienen teniendo las políticas antiterroristas, sino únicamente, a lo sumo, ciertas prácticas policiales específicas de investigación y de prevención de delitos, alguna forma de tipificación anticipada de conductas y modelos particulares de tratamiento penitenciario.³⁸ Algo muy distinto de la masiva excepcionalidad que, por regla general, asumen las respuestas estatales (jurídicas, policiales, militares) al terrorismo.

Por otra parte, cabe dudar de que la respuesta estatal al terrorismo venga determinada —como otras veces se aduce— por necesidades sociales o por el sentimiento social de inseguridad. Pues en materia de terrorismo sucede exactamente lo mismo que ocurre, en general, en todo el proceso de elaboración de las

políticas criminales del Estado: que el sentimiento de inseguridad y la demanda social de que “*hay que actuar con contundencia*” son antes un efecto de las estrategias políticas que una causa de las mismas.³⁹ De manera que, si los diferentes actores políticos (grupos de presión, partidos políticos, medios de comunicación, etc.) no se dedicasen a sobredimensionar intencionadamente la trascendencia jurídico-penal y política de los fenómenos de terrorismo,⁴⁰ cabe dudar de que existiera una demanda social de criminalización y de excepcionalidad.

En mi opinión, por consiguiente, para explicar las características de las estrategias estatales antiterroristas, es preciso acudir a factores de naturaleza política: las estrategias antiterroristas han de ser conceptuadas, pues, como una respuesta política (político-militar) racional (cuando menos, en términos instrumentales) a un desafío que, como ocurre con el terrorismo, también reviste naturaleza política. Hasta donde alcanzo a ver, tres son las explicaciones posibles:

- 1) En la primera, la estrategia antiterrorista es concebida como una estrategia (política) de manipulación de las identidades políticas de los miembros de la comunidad política en la que la actuación terrorista tiene lugar. Se trataría, en efecto, de una suerte de dramatización (de sobreactuación), con fines principalmente comunicativos (propagandísticos), realizada por el Estado y dirigida a contrarrestar el efecto comunicativo de la acción terrorista, en dos sentidos: a) en relación con el grupo social amenazado por la acción terrorista, reconfirmando la persistencia (y “superioridad moral”) de una identidad política (pretendidamente) armoniosa (sentirse españoles, demócratas, occidentales, civilizados, etc.), que ha sido

³⁶ Piénsese, por ejemplo, en la desproporción entre la reacción genocida de la Estado argentino y la limitada capacidad de acción de Montoneros y del E.R.P.; o entre el corto número de homicidios y de secuestros cometidos por la R.A.F. y la muy autoritaria política y legislación antiterroristas con las que el Estado germano-occidental reaccionó frente a ellos. Más, en general, sobre el fenómeno de la manipulación de la amenaza terrorista por parte de los Estados, *vid.* Altheide, D. L., *Terrorism and the Politics of Fear*, Oxford, Altamira Press, 2006, *passim*.

³⁷ Paredes Castañón, «Terrorismo y principio de intervención mínima: una propuesta de despenalización», *Anatomía do Crime*, 4, 2016, pp. 38-42.

³⁸ Paredes Castañón, *Anatomía do Crime*, 4, 2016, pp. 42-43.

³⁹ He estudiado en detalle este fenómeno en Paredes Castañón, «Punitivismo y democracia: las “necesidades sociales” y la “voluntad popular” como argumentos político-criminales», *Libertas*, 4, 2016, pp. 170-180.

⁴⁰ Jackson / Jarvis, L. / Gunning, J. / Breen-Smyth, M., *Terrorism. A Critical Introduction*, Houndmills / New York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 124 y ss; Wolfendale, J., «The narrative of terrorism as an existential threat», en Jackson (Ed.), *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*, London / New York, Routledge, 2016, pp. 116-119; Mueller, J. / Stewart, M. G., «Misoverestimating Terrorism», en Stohl / Burchill / Englund (Eds.), *Constructions of Terrorism*, *cit.*, pp. 29-31.

Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares

puesta en cuestión por el terrorismo;⁴¹ b) y, en relación con el grupo social al que el grupo armado terrorista dice representar, se trataría tanto de levantar adhesiones en favor de la identidad hegemónica (visto desde el punto de vista del grupo armado: defecciones de la identidad que ellos defienden y dicen representar) como, en el resto de los casos, producir temor a la potencia de aquella identidad atacada por el terrorismo.⁴²

Desde este punto de vista, entonces, la estrategia antiterrorista es concebida principalmente como una gigantesca operación psicológica, para “ganarse —o asegurarse— los corazones y las mentes” (por emplear la expresión tópica en el mundo de las operaciones psicológicas militares) de la población en cuyo seno se desarrolla el conflicto (político) entre Estado y grupo armado.⁴³

- 2) En la segunda explicación, la estrategia antiterrorista es interpretada más bien como una estrategia (militar) preferentemente preventiva. Se trataría, según esto, de poner en práctica una primera fase de una estrategia global de contrainsurgencia: suprimiendo (o, cuando menos, minimizando) la peligrosidad del grupo armado terrorista y su capacidad militar, antes de que tenga la capacidad de consolidarse tanto política como militarmente, y pasar a una estrategia más agresiva (de guerrillas, insurrección, etc.). Y evitando así que la actuación del grupo armado pudiese llegar (más adelante) a constituir

una verdadera amenaza para el sistema político.^{44 45}

- 3) Por fin, en la tercera de las explicaciones, la estrategia antiterrorista vuelve a ser vista principalmente como una estrategia puramente política. Pero, en este caso, dirigida no tanto a la manipulación comunicativa y psicosocial de las identidades políticas, sino a reforzar las estructuras de poder político existentes en una determinada sociedad, mediante la generación de un proceso de normalización política dentro de la misma.⁴⁶ Por normalización, aquí hay que entender (siguiendo la idea de Michel Foucault) una práctica de gobierno consistente en una determinación estadística de “lo normal” en un ámbito dado de la interacción social (en nuestro caso, del comportamiento en el conflicto político), en la evaluación diferenciada del riesgo de desviación de dicha normalidad en distintos grupos de población y en una acción gubernativa también diferenciada sobre cada uno de ellos, intentando aproximar el riesgo diferencial al estadísticamente normal.⁴⁷ La normalización opera, pues, fundamentalmente sobre grupos de individuos, pretendiendo socializarlos, colectivizarlos como ciudadanos “normales”, que no ponen en peligro la “seguridad de la población”.⁴⁸ Aunque, desde luego, la acción gubernamental normalizadora acabe repercutiendo sobre el individuo, sobre sus derechos humanos. La normalización de poblaciones po-

⁴¹ La unidad del pueblo español, en el caso del terrorismo de E.T.A.; la superioridad moral de las “democracias occidentales”, en el caso del terrorismo islamista;...

⁴² Heath-Kelly, C., «Counter-terrorism. The ends of a secular ministry», en Jarvis / Lister (Eds.), *Critical Perspectives on Counter-Terrorism*, cit., pp. 43 y ss; Fischer, K. M., «Spatial and temporal imaginaries in the securitisation of terrorism», en Jarvis / Lister (Eds.), *op. cit.*, pp. 58 y ss.

⁴³ U.S. Army, *Psyop*, cit., pp. 1.2-1.9.

⁴⁴ Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy*, cit., pp. 19-21, 49-50; U. S. Army / Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, Chicago / London, University of Chicago Press, 2007, pp. 9-11, 108-110; Miller, D. / Sabir, R., «Counter-terrorism as counterinsurgency in the UK ‘war on terror’», en Poynting, S. / Whyte, D. (Eds.), *Counter-Terrorism and State Political Violence*, London / New York, Routledge, 2012, pp. 12 y ss.

⁴⁵ Tal habría sido precisamente —se pretende— la naturaleza de las estrategias contrainsurgentes desarrolladas por los Estados coloniales europeos (principalmente, por el Reino Unido y por Francia), en su actuación en Argelia, Irlanda, Kenia, etc.

⁴⁶ Me he referido ya a esta función de las estrategias antiterroristas en Paredes Castañón, en Serrano Piedecosas / Demetrio Crespo (Eds.), *Terrorismo*, cit., pp. 175-181; Paredes Castañón, *Antiterrorismo y normalización política (Algunas reflexiones a partir de «La battaglia di Algeri»)*, 2015. (Disponible en: <http://josemanuelparedes.blogspot.com/2015/12/antiterrorismo-y-normalizacion-politica.html> Fecha de consulta: 19-12-2017).

⁴⁷ Amoore, L. / De Goede, M., «Introduction: Governing by risk in the war on terror», en Amoore / De Goede (Eds.), *Risk and the War on Terror*, London / New York, Routledge, 2008, pp. 6-14; Larner, W., «Spatial Imaginaries: economic globalization and the war on terror», en *op. cit.*, pp. 47-55.

⁴⁸ *Vid.* Foucault, *Seguridad, territorio, población*, Ed. M. Senellart, Trad. H. Pons, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 74-87.

see vertientes más amables (la educación nacionalizadora o la publicidad institucional, por ejemplo), pero también otras facetas mucho más incómodas: como, por ejemplo, la persecución de grupos sociales y/o políticos ideológicamente afines al grupo armado terrorista; o, en el límite, las prácticas de “genocidio reorganizador” (normalizador).^{49 50}

Hay que decir que, en realidad, las tres explicaciones no son necesariamente incompatibles entre sí. Primero, porque probablemente cualquier estrategia antiterrorista real aúne —en una u otra medida— componentes orientados hacia cada uno de estos tres objetivos (propaganda, contrainsurgencia, normalización). Además, porque en cada estrategia realmente existente puede —en cada momento y lugar— tener mayor peso uno u otro de los objetivos. Y, por fin, debido también al hecho de que, como es habitual en el ámbito de la definición de políticas públicas, pueden concurrir objetivos públicos y abiertamente reconocidos con agendas ocultas de algunos agentes, así como con valores subyacentes a sus tomas de posición de los que no necesariamente tienen por qué ser conscientes los protagonistas.

Sugiero, en todo caso, que únicamente la necesidad de cumplir estos objetivos político-militares añadidos, e independientes de la necesidad de protección de los bienes jurídicos directa (vida, integridad física, libertad, etc.) o indirectamente (estabilidad del sistema político) amenazados por la acción terrorista, explica (y, desde ciertos puntos de vista valorativos, podría llegar a justificar) la grandiosidad de las estrategias estatales antiterroristas (y el grado en el que acaban por afectar a los derechos humanos y a la libertad personal de grandes masas de personas), que apenas podrían comprenderse desde una perspectiva estrictamente político-criminal.

5. La estrategia antiterrorista (2): deficiencias

Por supuesto, si esto es así, entonces se plantean dos tipos de cuestiones. La primera es de índole moral: ¿Debería un Estado democrático de Derecho, que respete el valor del pluralismo político, comprometerse con estrategias antiterroristas que —en mayor o menor medida— comportan componentes de operación psicológica de contrainsurgencia, de intervención militar anticipada (¡extremadamente anticipada!) frente al riesgo de que pudiera llegar a surgir un movimiento insurgente realmente peligroso y de normalización política, cuando dicha estrategia afecte (como habitualmente lo hace) a los derechos humanos de las personas? Ya en otro lugar he sostenido que no: que las estrategias político-militares antiterroristas resultan potencialmente contrarias a los valores morales y políticos propios de un Estado liberal, democrático y respetuoso de los derechos humanos. Y que, como no son necesarias desde el punto de vista político-criminal, deberían ser abandonadas. O, por decirlo de otro modo, que el antiterrorismo es un cuerpo iliberal en el seno de la política pública y del Derecho de los Estados demoliberales, con efectos potencialmente destructivos sobre sus valores (y, por consiguiente, sobre su justificación moral y sobre su legitimidad política).⁵¹

En todo caso, aquí desearía concentrar más bien mi atención sobre la problemática racionalidad instrumental de dichas estrategias. Y es que, en efecto, si se toman las estrategias antiterroristas “duras” (basadas esencialmente en el uso de la fuerza y la represión, sea jurídico-penal o directamente militar), que los Estados suelen promover y aplicar, por su valor nominal. Esto es, si se toma en serio la pretensión de que con ellas lo que se trata es de proteger al Estado mismo y a su población de los riesgos derivados de la acción terrorista, entonces la eficacia militar de tales estrategias resulta cuando menos dudosa.⁵²

⁴⁹ *Ibid.*, para este concepto, Feierstein, D., *El genocidio como práctica social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 104-110, 207 y ss.

⁵⁰ Ejemplos de este efecto normalizador del antiterrorismo lo serían, por ejemplo, las prácticas genocidas en Argentina, Guatemala o El Salvador; la legislación autoritaria en contra del extremismo político en España (Ley de Partidos Políticos, disolución de asociaciones y prohibición de actividades del “entorno del terrorismo”), Alemania o Italia; el control militarizado de la población en Irlanda del Norte;...

⁵¹ *Ibid.* Paredes Castañón, en Serrano Piedecasas / Demetrio Crespo (Eds.), *Terrorismo*, cit., pp. 185-191; Paredes Castañón, *Anatomía del Crime*, 4, 2016, pp. 36-37.

⁵² Un problema previo, que vuelve aún más nebulosas las estrategias antiterroristas tradicionales, es que resulta usual que los objetivos (político-militares) del antiterrorismo y sus criterios de éxito no estén claramente definidos: Nalbandov, R., «Evaluating the ‘Success’ and

Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares

Así, la evaluación empírica de tales estrategias parece indicar que, en la mayor parte de los casos, fracasan, en tanto que son incapaces, por sí solas, de acabar con la acción terrorista (o de reducirla a proporciones insignificantes).⁵³ Y que, por el contrario, la finalización del terrorismo tiene que ver más con las insuficiencias —más arriba señaladas— inherentes a la propia estrategia terrorista, o bien con combinaciones más flexibles de acciones que aquellas que las estrategias militaristas estatales suelen promover.⁵⁴

A dicha ineficacia hay que añadir además su palmaria ineficiencia: en efecto, si, además de tomar en consideración el efecto preventivo del antiterrorismo (sobre potenciales acciones terroristas), incorporamos a la evaluación también sus costes, entonces el balance final resulta aún mucho más negativo. Ello porque:

- 1) Las estrategias antiterroristas “duras” resulten, desde un punto de vista económico, carísimas.
- 2) Además, dichas estrategias poseen enormes costes añadidos. Para empezar, en términos de limitación de derechos humanos de muchas personas. A este respecto, resulta concluyente la evidencia que se puede extraer de todos los estudios sobre impacto en derechos humanos de dichas estrategias: el antiterrorismo empeora significativamente, en todos los casos, la situación global de derechos humanos de la comunidad afectada; y lo hace, además, en mucha

mayor medida (de manera discriminatoria) en el caso de determinados grupos sociales, seleccionados como objetivo preferencial de la estrategia.⁵⁵

- 3) Por fin, las estrategias político-militares antiterroristas tienen también un coste por el impacto que producen sobre aquellas comunidades en cuyo seno la estrategia es implementada.⁵⁶ En este sentido, la evidencia empírica muestra que dicho impacto es esencialmente desintegrador de las redes sociales, del capital social y/o de las identidades simbólicas de los miembros de la comunidad. Con un efecto, además, que resulta asimismo muy desigual para diferentes grupos sociales dentro de la comunidad.

6. Las limitaciones del antiterrorismo “securitario”

Esta ineficacia militar de las estrategias antiterroristas “duras” obedece, en esencia, a la extremada limitación de su enfoque. En efecto, hemos visto ya que a poco resiliente que resulte ser la sociedad en la que el terrorismo se desenvuelve y con tal de que el Estado afectado sea mínimamente sólido, la probabilidad de que la estrategia política terrorista triunfe en la consecución de sus objetivos político-militares es muy baja. Ello no quiere decir, por supuesto, que la actuación terrorista no pueda producir, en la sociedad

‘Failure’ of Counterterrorism Policy and Practice», en Ramaniuk / Grice / Irrera / Webb (Eds.), *Handbook of Global Counterterrorism Policy*, cit., pp. 108-109.

⁵³ Cronin, *How Terrorism Ends*, cit., pp. 141-145; Jackson / Jarvis / Gunning / Breen-Smyth, *Terrorism*, cit., pp. 231-233; McDonald, L. Z. / Spalek, B. / Silk, P. D. / Da Silva, R. / Limbada, Z., «Counter-terrorism as conflict transformation», en Jarvis / Lister (Eds.), *Critical Perspectives on Counter-Terrorism*, cit., pp. 79-82; Legrand, T., «Banishing the enemies of all mankind: the effectiveness of proscribing terrorist organizations in Australia, Canada, the UK and US», en Jarvis / Lister (Eds.), op. cit., pp. 162-164; Lindhal, S., «Critical evaluation of counterterrorism», en Jackson (Ed.), *Handbook of Critical Terrorism Studies*, cit., pp. 216-218.

⁵⁴ McDonald / Spalek / Silk / Da Silva / Limbada, en Jarvis / Lister (Eds.), *Critical Perspectives on Counter-Terrorism*, cit., pp. 84-88; Lindhal, en Jackson (Ed.), *Routledge Handbook*, cit., pp. 218-222.

⁵⁵ Vid. Amnistía Internacional, *El Proyecto de Convención General sobre el Terrorismo Internacional: una amenaza para las normas de derechos humanos*, 2001. (Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior51/009/2001/en/> Fecha de consulta: 22/12/2017); Amnistía Internacional, *Consejo de Europa: Observaciones preliminares de Amnistía Internacional sobre el Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, de diciembre de 2004*, 2005. (Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior61/002/2005/en/> Fecha de consulta: 22/12/2017); Amnistía Internacional, *Security and Human Rights. Counter-Terrorism and the United Nations*, 2008, pp. 25 y ss. (Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/019/2008/en/> Fecha de consulta: 22/12/2017); Human Rights Watch, *In the Name of Security. Counterterrorism Laws Worldwide since September 11*, 2012. (Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2012/06/29/name-security/counterterrorism-laws-worldwide-september-11> Fecha de consulta: 22/12/2017); United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 2017, pp. 7 y ss. (Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/A-HRC-34-61.pdf> Fecha de consulta: 22/12/2017); United Nations, *Negative effects of terrorism on the enjoyment of all human rights and fundamental freedoms*, 2017, pp. 5-13. (Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/444/16/PDF/G1644416.pdf> Fecha de consulta: 22/12/2017).

⁵⁶ McDonald / Spalek / Silk / Da Silva / Limbada. En Jarvis / Lister (Eds.), *Critical Perspectives on Counter-Terrorism*, cit., pp. 82-83.

afectada, además de lesiones de bienes jurídicos individuales, un efecto colectivo de inseguridad, e incluso (en el caso de los grupos armados militarmente más capaces y con un discurso propagandístico más sofisticado) cierta inestabilidad política. Es decir, el hecho de que el éxito político-militar resulte improbable no significa que no sea razonable adoptar medidas, tanto para mitigar los efectos inmediatos de la actuación terroristas (reducir su lesividad para los bienes jurídicos protegidos, así como minimizar su efecto político) como para prevenir un posible fortalecimiento militar del grupo armado, que le permita acceder a un nivel de insurgencia más elevado y letal.

Sin embargo, lo que resulta problemático (no solo moralmente, sino también desde el punto de vista de una racionalidad puramente instrumental) es optar por un enfoque exclusiva o predominantemente “duro” en la estrategia antiterrorista (y, más en general, contrainsurgente). Esto es, por un enfoque predominantemente militar y “securitario” de la misma. Así, un enfoque de esta índole adolece al menos de tres defectos, prácticamente incurables:

- 1) En el plano teórico (discursivo), es un enfoque radicalmente ideológico, en el sentido más peyorativo de la expresión: existe ideologización cuando tiene lugar una atribución de significado a los conceptos de tal índole que a través de ella se está contribuyendo a la construcción de un universo del discurso coherente, pero notablemente imaginario y que objetivamente cum-

ple funciones de ocultación. Esto es, no solo un discurso incompatible con los datos reales, sino uno que, además, al proporcionar una descripción alternativa y coherente de la realidad, oculta y sustituye a la descripción real de la misma.⁵⁷ En este sentido, el discurso del antiterrorismo (y, en general, el de la contrainsurgencia) tiende a ocultar detrás de una retórica humanitaria vacua (democracia, derechos humanos, civilización, etc.)⁵⁸ realidades político-militares esencialmente represivas.⁵⁹ Y, en la medida en que se produce este ocultamiento, la discusión acerca de la racionalidad de la estrategia (aun de su racionalidad meramente instrumental) se ve dificultada y a veces prácticamente impedida.⁶⁰

- 2) Desde una perspectiva estratégica, el antiterrorismo “duro” constituye una deformación tecnocrática del pensamiento estratégico.⁶¹ En efecto, si la guerra persigue siempre objetivos políticos (la sumisión del enemigo a la propia voluntad política), ello es particularmente cierto en el caso del conflicto armado interno (del que el terrorismo es una subespecie),⁶² que pretende transformar mediante la violencia las relaciones de poder en una sociedad dada. Pero, si esto es así, entonces las características estratégicas específicas de cada particular estrategia terrorista habrán de depender, en muy buena medida, de las realidades políticas que se pretenden transformar.

⁵⁷ Vid. Paredes Castañón. «El riesgo como construcción conceptual: sobre el uso y el abuso de las ciencias sociales en el discurso político-criminal del “Derecho Penal del riesgo”», *Revista catalana de seguretat pública*, 13, 2003, pp. 21-22, con ulteriores referencias.

⁵⁸ Los conceptos de “insurgencia” y de “terrorismo” son esencialmente ideológicos: pretende dar cobertura al hecho de que Estados del Sur global y actores no estatales puedan enfrentar (y, en ocasiones, vencer) a fuerzas militares occidentales (Smith, M. L. R. / Jones, D. M., *The Political Impossibility of Modern Contrainsurgency*, New York, Columbia University Press, 2015, pp. 12-13).

⁵⁹ Porch, D., *Counterinsurgency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 330; Smith / Jones, *Modern Contrainsurgency*, cit., pp. 45-48.

⁶⁰ En Paredes Castañón, *Anatomía do Crime*, 4, 2016, pp. 31-33, señalé cómo los debates político-criminales sobre terrorismo suelen tener en lugar en condiciones de “pánico moral”. Es esta una manifestación –particularmente relevante– de dicha ideologización del problema.

⁶¹ Porch, *Counterinsurgency*, cit., pp. 330-336; Smith / Jones, *Modern Contrainsurgency*, cit., pp. 78-81.

⁶² En efecto, desde la perspectiva del grupo armado insurgente, el conflicto en el que se embarca es siempre un conflicto interno, en la medida en que solamente de este modo puede entenderse su estrategia: reclamar la representación de una parte de la sociedad, pretendidamente maltratada por la sociedad en su conjunto, y actuar en su nombre, y pretendidamente en su beneficio. Incluso en los casos de “terrorismo internacional” se mantiene este planteamiento: el grupo armado extranjero que actúa en el territorio de otro Estado y contra él lo hace porque le considera implicado en los conflictos de su sociedad de origen; y, de hecho, muchas veces efectivamente lo está (ocupación militar, operaciones de paz, intervenciones armadas “humanitarias”, imperialismo económico, apoyo al régimen político, etc.). Cuestión distinta es que la propaganda antiterrorista pretenda presentar al terrorista siempre en un extraño, como un enemigo externo: Bulley, D., «‘Foreign’ terror?», en Stephens / Vaughan-Williams (Eds.), *Terrorism and the Politics of Response*, cit., pp. 81 y ss.; Holland, J., «The elusive essence of evil», en Pissou, D. (Ed.), *Arguing Counterterrorism*, London / New York, Routledge, 2014, pp. 201 y ss.; Winkler C. K., «The rhetorical origins of the US war on terror», en Pissou, op. cit., pp. 28-39; Fischer, en Jarvis / Lister (Eds.), *Critical Perspectives on Counter-Terrorism*, cit., pp. 58-70.

Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares

Frente a esta especificidad, sin embargo, las estrategias antiterroristas “duras” asumidas por los Estados tienden a prescindir de la naturaleza del conflicto político subyacente y a propugnar, por el contrario, un modelo estándar (militarista) de respuesta: en aquella parte de la estrategia que se ha dado en llamar “antiterrorismo coercitivo”⁶³ apuestan de manera prácticamente uniforme por la estrategia llamada de “*despejar, controlar y reconstruir*” (“*clear, hold and build*”).⁶⁴ Esto es, por una estrategia basada en los siguientes pasos:⁶⁵

- Destrucción o expulsión de fuerzas militares insurgentes.
- Despliegue militar para controlar el territorio y la población.
- Destrucción de la organización política insurgente.
- Reorganización del sistema político, controlando que no sea infiltrado por los insurgentes.
- Destrucción final de la organización insurgente.

Un enfoque estratégico de esta índole (tecnocrático, uniforme, que prescinde de la especificidades del conflicto político subyacente) significa, en suma, por lo que hace al análisis causal, descontextualizar la naturaleza del conflicto armado, al hacer hincapié más en la semejanza superficial entre prácticas militares que en las razones políticas que explican la estrategia terrorista. Y, por lo que hace a la propuesta de acción, apuesta por una misma clase de respuesta militar (contrainsurgente) para todos los conflictos, prescindiendo de su especificidad política y estratégica. Se prescinde, pues, del componente de interacción estratégica entre las

parte del conflicto. Y, con ello, se apuesta, a la hora de actuar, por partir del dudoso presupuesto de que todos los conflictos armados “asimétricos” poseen idéntica naturaleza y pueden ser reconducidos a unas pocas categorías, dentro de una clasificación de validez universal, para las que vale siempre la misma clase de respuestas político-militares.⁶⁶ El resultado final no puede ser otro que, en condiciones normales, el fracaso de la estrategia diseñada, tanto por ineficaz como —todavía más— por ineficiente.

- 3) Por fin, en el plano táctico, la rigidez del enfoque estratégico contrainsurgente apenas es capaz (cuando domina por completo la doctrina asumida por la élite antiterrorista de un Estado) de atender a la evolución dinámica de los conflictos en el plano temporal. En efecto, como cualquier otro conflicto armado, también aquellos en los que se emplea la estrategia terrorista como herramienta de lucha sufren evoluciones: en el caso concreto del terrorismo, dada la finalidad predominantemente comunicativa de su estrategia, esta evolución tiene lugar sobre todo a través de procesos de escalada y de desescalada en el número y potencia destructiva de las acciones terroristas.⁶⁷ En una estrategia antiterrorista racional, esta evolución (que puede obedecer a diferentes causas, tanto políticas —búsqueda de negociaciones, disensos internos, presiones externas, etc.— como militares —problemas logísticos, etc.—) debe ser cuidadosamente atendida, detectada y respondida. Y, sin embargo, lo usual es que los Estados, presa de sus estrategias antiterroristas “duras”, apenas atiendan a la evolución, manteniendo un ritmo prácticamente uniforme de respuesta. Lo que, por regla general, incrementa el grado de ineficacia y —mucho más aún— de ineficiencia de la estrategia.⁶⁸

⁶³ Hay otras partes en una estrategia antiterrorista “dura” (Crelinsten, R., *Counterterrorism*, Cambridge / Malden, Polity Press, 2009, pp. 89 y ss.): antiterrorismo defensivo (protección de instalaciones y potenciales objetivos, etc.), antiterrorismo preventivo (prevención de la radicalización, etc.) y antiterrorismo persuasivo (operaciones psicológicas). Pero es el antiterrorismo coercitivo la parte principal, por agresiva, de la misma, y la que concentra las mayores preocupaciones, tanto respecto de su moralidad cuanto de su eficacia y eficiencia.

⁶⁴ U. S. Army / Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, cit., pp. 152-154.

⁶⁵ Galula, D., *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*, Westport / London, Praeger Security International, 2006, pp. 75 y ss.

⁶⁶ Smith / Jones, *Modern Counterinsurgency*, cit., pp. 17-20.

⁶⁷ Smith / Jones, *Modern Counterinsurgency*, cit., pp. 151 y ss.

⁶⁸ Una de las causas principales de esa ineficacia e ineficiencia estriba, justamente, en la escasa sensibilidad de las estrategias antiterroristas “securitarias” a las (necesariamente diversas) imágenes sociales acerca de las mismas: en efecto, la aplicación generalizada y contundente de medidas de fuerza militar y policial (detenciones, controles, interrogatorios, torturas, ejecuciones extrajudiciales, presencia abrumadora de

La conclusión general que es dable extraer a partir de las anteriores consideraciones es que en realidad, en contra de lo que la propaganda antiterrorista afirma, nada justifica, ni siquiera en términos de racionalidad instrumental, las estrategias antiterroristas exclusivamente “securitarias”, que no son generalmente capaces por sí solas de acabar con las acciones terroristas; y que, en todo caso, poseen unos costes, tanto económicos como humanos, francamente inasumibles para la comunidad política y para la sociedad en la que terrorismo y antiterrorismo entran en disputa.

Expresado en otros términos: aun prescindiendo (¡que ya es prescindir!) de cualquier consideración de índole moral, las estrategias antiterroristas “securitarias” solamente pueden ser comprendidas racionalmente (desde un punto de vista, pues, puramente instrumental) como estrategias político-militares al servicio de intereses particulares (a través de la consolidación de identidades políticas hegemónicas, de la prevención de la insurgencia y/o de la normalización política de grupos enteros de población) de determinados grupos de poder existentes —y persistentes— dentro de las sociedades y de los Estados en los que se aplican. En ningún caso, sin embargo, como estrategias racionales de un Estado que —como el democrático— se pretenda integrador de toda su ciudadanía (incluidos los disidentes más radicales). Se puede, en efecto, entender la funcionalidad de una estrategia antiterrorista “securitaria” para el mantenimiento de posiciones de poder de determinados grupos sociales (oligarquía, poder militar, etc.) dentro del Estado, dificultando o imposibilitando (so pretexto de “*complicidad con el terrorismo*”) el cambio político. Pero, en cambio, parece difícil defender que una estrategia de esta índole, tan ineficaz e ineficiente, sea la mejor opción para un Estado democrático a la hora de acabar

con la violencia política organizada. Pues, desde el punto de vista del Estado democrático, entendido como instrumento de gobernanza integradora de una comunidad política, y a diferencia del punto de vista de ciertas élites dentro del mismo, las estrategias antiterroristas “securitarias” resultan autodestructivas: aun en el mejor de los casos, en el (improbable) supuesto de que acaben por completo con la acción terrorista, sus costes son tan elevados que acaban por poner en peligro la integridad del propio Estado democrático.

7. Estrategias antiterroristas alternativas

Ello resulta aún más cierto cuando existen alternativas mejores. De hecho, también en las estrategias antiterroristas y contrainsurgentes “securitarias” se rinde tributo —bien que meramente verbal— a la necesidad de una estrategia antiterrorista “a largo plazo”, que tenga en cuenta también los factores sociales y políticos que contribuyen al surgimiento del conflicto armado, para neutralizarlos, acabando así con “la fuente del terrorismo”.⁶⁹ Sin embargo, en el marco de las estrategias dominantes, esto apenas resultar ser otra cosa que pura retórica, debido a que el auténtico contenido de la estrategia antiterrorista es casi exclusivamente militar (o, a lo sumo, incluye además operaciones psicológicas, concebidas igualmente desde un punto de vista militar).⁷⁰

En cambio, frente a esta actitud conservadora, la evidencia empírica disponible abona más bien la conclusión de que los conflictos armados en los que se emplea el terrorismo por parte de grupos armados finalizan generalmente bien, debido a los fracasos (militares y/o políticos) del grupo armado,⁷¹ que vuelven imposible la continuación de su acción armada, o bien a merced de una transformación del conflicto

fuerza armada en la calle, limitaciones de la libertad ambulatoria, etc.) puede resultar muy tranquilizadora para determinados grupos sociales, pero ocasiona un enorme miedo y resentimiento de otros muchos. Cuando, como es sabido, acabar con la subversión política —también con la violenta— depende en muy buena medida de la capacidad para generar consenso en torno a las instituciones estatales. *Vid.*, al respecto, Skoczylis, J., «Counterterrorism and Society: The Contradiction of the Surveillance State – Understanding the Relationship Among Communities, State Authorities, and Society», en Ramaniuk / Grice / Irrera / Webb (Eds.), *Handbook of Global Counterterrorism Policy*, cit., pp. 117 y ss.

⁶⁹ *Vid.* U. S. Army / Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, cit., pp. 53 y ss; Crelinsten, *Counterterrorism*, cit., pp. 194 y ss.

⁷⁰ Toros, H., «Critical theory and terrorism studies», en Jackson (Ed.), *Routledge Handbook*, cit., pp. 73-74.

⁷¹ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 76 y ss.

Terrorismo y antiterrorismo como estrategias político-militares

(mediante negociaciones,⁷² resolución de los conflictos políticos de fondo, etc.), que la vuelve innecesaria⁷³. Por consiguiente, una estrategia antiterrorista racional (incluso desde el punto de vista de la racionalidad puramente instrumental), si su objetivo es verdaderamente lograr el fin de las acciones terroristas, debería apostar principalmente (además de por la prevención y el aseguramiento de potenciales objetivos terroristas) por la transformación del conflicto entre el grupo armado y el Estado.⁷⁴

Transformar el conflicto quiere decir promover, mediante las políticas públicas y mediante la participación social, la modificación de los medios disponibles, de las alternativas de acción y de los incentivos de cada una de las partes del conflicto, así como de la forma que adopta la interacción entre ellas. Se trata, pues, de transformar la estructura social que genera el conflicto violento.⁷⁵

En concreto, transformar el conflicto significa:⁷⁶

- Promover el reencuadre del conflicto: la reinterpretación de su sentido, por cada una de las partes.
- Superar las estructuras que generan el conflicto, mediante cambios en las relaciones de poder y en la distribución de los recursos dentro de la sociedad.
- Promover cambios en la estructura de incentivos que conduce, en un cálculo “racional” (ciegamente instrumental), a mantener el uso de la violencia.
- Generar persuasión, familiarización, empatía, humanización, confianza...⁷⁷

— Promover la resiliencia de la sociedad en la que el conflicto tiene lugar.⁷⁸

Existen técnicas, de comprobada eficacia, para promover estas transformaciones y reducir así, hasta el límite, la violencia de un conflicto político. La clave estriba, no obstante, en la existencia de voluntad de emplearlas, por parte de las élites que, en el Estado, controlan la gobernanza, en vez de obcecarse⁷⁹ en políticas ineficaces y muy costosas, que solo sirven a intereses particularistas, mas no a los intereses generales de la colectividad.

8. Conclusión: terrorismo y seguridad nacional

Acabo ya, resaltando cuál es el verdadero vínculo entre terrorismo, antiterrorismo y seguridad nacional. Si una estrategia de seguridad nacional tiene por objeto identificar los intereses vitales y estratégicos de un Estado, anticipar los riesgos, localizar las debilidades y amenazas potenciales, y preparar y racionalizar la respuesta a las mismas, implicando a todos los agentes relevantes dentro del Estado y de la sociedad gobernada por este,⁸⁰ entonces las cuestiones de percepción de riesgo y de construcción (sociocultural) de dichos riesgos⁸¹ resulta clave para asegurar la racionalidad global de la estrategia; y, por ende, su eficacia y su eficiencia. De este modo, es preciso reconocer y asumir que la selección de los retos de seguridad que ha de afrontar dicha estrategia, así como su caracterización, son cuestiones cuya respuesta no puede ser dada por supuesta y tomada como evidente, sino que, antes al contrario, merecen

⁷² Cronin, *How Terrorism Ends*, cit., pp. 62 y ss., señala las distintas condiciones que pueden volver más o menos prometedor un proceso de negociación entre un Estado y un grupo armado.

⁷³ Cronin, *How Terrorism Ends*, cit., pp. 71-72, 201-203; Jackson / Jarvis / Gunning / Breen-Smyth, *Terrorism*, cit., pp. 239-241; Toros, *Terrorism, Talking and Transformation*, London / New York, Routledge, 2012, pp. 1-4, 189 y ss.

⁷⁴ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 98-99.

⁷⁵ Toros, *Transformation*, cit., pp. 65-73, 83-87; Tellidis, I., «Terrorism and peace studies», en Jackson (Ed.), *Handbook of Critical Terrorism Studies*, cit., pp. 299-303.

⁷⁶ Toros, *Transformation*, cit., pp. 73-83.

⁷⁷ Vid. Wills, D. / Steuter, E., «The hunter and the hunted». En PISOIU. *Counterterrorism*, cit., pp. 279-286.

⁷⁸ Neumann / Smith, *Strategy*, cit., pp. 99-102.

⁷⁹ So pretexto del vacío lema propagandístico de que “¡No se negocia con terroristas!”. Cuando la cuestión no es si negociar o no: no se trata de promover una negociación política entre bandos, sino, más bien, de, mediante formas de diálogo, transformar el conflicto y, así, reducir su nivel de violencia: Toros, *Transformation*, cit., pp. 42 y ss. Lo cual es algo muy distinto.

⁸⁰ Jaime Jiménez, O. / De la Corte Ibáñez, L. / Blanco Navarro, J. M., «Aproximación a la seguridad nacional», en De la Corte Ibáñez / Blanco Navarro (Coords.), *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Madrid, LID, 2014, pp. 28 y ss.

⁸¹ Vid. Paredes Castañón, *Revista catalana de seguretat pública*, 13, 2003, pp. 14-18.

discusión. Es decir, que la seguridad y la inseguridad son constructos culturales.⁸² Y, en tanto que tales, son elaborados (y reelaborados) en el contexto de la interacción social (sociopolítica). Vale decir, en el marco del conflicto de poderes sociales. Resultan ser, pues, conceptos esencialmente polémicos porque reflejan luchas sociales subyacentes: disensiones en cuanto a qué conflictos sociales deben ser tratados como “*excepcionales*” (como “*problemas de seguridad nacional*”, que justificarían actuaciones estatales también excepcionales) y cuáles no.⁸³

Siendo esto así, es importante poner en cuestión la tradicional concepción militarista de la seguridad nacional. En cambio, apostar por visiones más avanzadas de la misma, en las que se incorporen además cuestiones de derechos humanos, de género, medioambientales, de justicia global, etc. Es decir, todos aquellos temas que se incluyen bajo el concepto de “*seguridad humana*”.⁸⁴ Ello, no solo por razones morales, sino además, porque, aun desde un punto de vista puramente instrumental, ocurre que, como hemos visto, no es posible asegurar la seguridad de un Estado y de su población sin atender a todas estas consideraciones socioculturales.

En este sentido, el tratamiento del terrorismo (y, en general, de la insurgencia políticamente motivada) constituye en nuestros días⁸⁵ una auténtica piedra de toque, para distinguir entre estrategias de seguridad nacional elitistas (que atienden principalmente a los intereses sociopolíticos, de preservación de su poder, de ciertos grupos dentro del Estado y de la sociedad

que este gobierna) y estrategias de seguridad nacional más atentas a la seguridad humana, que han de dar prioridad a los intereses colectivos propios de una sociedad plural y diversa, y de un Estado comprometido con valores de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político y cultural. Por ello, deben ser mucho más complejas y menos militaristas que las estrategias tradicionales.

Por desgracia, actualmente, pocos ejemplos tenemos de estas últimas. Pero ello no dice tanto de la viabilidad de estas (que, como he expuesto, parece mucho más plausible que la de las estrategias puramente “*securitarias*”) cuanto de la baja calidad democrática de los Estados que optan por rechazarlas.

⁸² De hecho, como señala Campbell, D., *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1992, pp. 53 y ss., la definición de las necesidades y objetivos de seguridad de un Estado tiene tanto más que ver con sus necesidades de asentar y consolidar -y seleccionar- una determinada identidad, en tanto que comunidad política, que con riesgos objetivos. De este modo, elaborar políticas de seguridad significa, ante todo, optar por determinado modelos de identidad. Y, consiguientemente, por excluir otros posibles. Esto es, por hacer un ejercicio de (poder de) selección de lo que es (una cultura, un comportamiento, una ciudadanía,...) normal dentro de la comunidad política y de exclusión de lo que no lo es. Así, las políticas de seguridad han de incluir, inexcusablemente, componentes internos y externos, inextricablemente entrelazados: existirá, pues, siempre enemigo exterior y enemigo interior (riesgos externos y riesgos internos). Cualquier política de seguridad (que es siempre, como se apuntaba, también una política de normalización) presupone siempre que no todos los miembros de *iure* de la comunidad política son miembros normales de la misma: lo que, precisamente, “*justificaría*” que se conviertan en objetivos de las políticas de seguridad (puesto que siempre son concebidos, además, como elementos en relación con los riesgos externos).

⁸³ Fierke, K. M., *Critical Approaches to International Security*, 2ª ed., Cambridge / Malden, Polity Press, 2015, pp. 107 y ss. Piénsese, por ejemplo, en la discusión en torno al tratamiento que deben dar los Estados más desarrollados a los flujos migratorios procedentes del Sur global: ¿Deberían considerarlos como un problema de seguridad (y, por consiguiente, hacerlos objeto de respuestas estatales principalmente represivas)? En ningún caso la respuesta a esta pregunta pueda darse por evidente, sino que, antes al contrario, depende muy directamente de los criterios de percepción y de gestión de riesgos que se consideren más adecuados.

⁸⁴ McDonald, M., «Emancipation and critical terrorism studies», en Jackson, R. / Breen Smyth, M. / Gunning, J. (Eds.), *Critical Terrorism Studies*, London / New York, Routledge, 2009, pp. 111 y ss; Peoples, C. / Vaughan-Williams, *Critical Security Studies. An Introduction*, London / New York, Routledge, 2010, pp. 120 y ss; Fierke, *International Security*, cit., pp. 156 y ss.

⁸⁵ Sobre los orígenes históricos del discurso contemporáneo sobre el terrorismo, *vid.* Paredes Castañón, *Anatomía do Crime*, 4, 2016, pp. 35-37, con ulteriores referencias.



Universidad de Huelva
Universidad de Salamanca
Universidad Pablo de Olavide
Universidad de Castilla-La Mancha
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES