

105/2019

19 de noviembre de 2019

*Luis Miguel Sánchez Gil **

Terrorismo y crimen organizado en las
estrategias de seguridad nacional
españolas

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas

Resumen:

El terrorismo y la criminalidad organizada son reconocidos como dos de las amenazas más importantes para la seguridad nacional española, cuestión que aparece recogida en sus últimos documentos estratégicos que constituyen el marco de las políticas nacionales. En consonancia, el Departamento de Seguridad Nacional ha elaborado dos estrategias de segundo nivel, una sobre terrorismo y otra sobre crimen organizado y delincuencia grave, para determinar las directrices de las políticas estatales en la lucha contra estas problemáticas. El presente artículo se centra en analizar algunas de las principales pretensiones de dichos documentos estratégicos y las dificultades existentes para su implementación.

Palabras clave:

Terrorismo, crimen organizado, Seguridad Nacional, estrategia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Terrorism and organized crime in the Spanish Homeland Security strategies

Abstract:

Terrorism and organized crime are recognized as two of the most important threats to Spanish Homeland Security, an issue that appears in its latest strategic documents that constitute the framework of national policies. According to the Department of Homeland Security, two second-level strategies have been published, one on terrorism and the other on organized crime and serious crime, to determine the guidelines of state policies in the fight against these problems. This article focuses on analysing some of the main claims of these strategic documents and the difficulties for their implementation.

Keywords:

Terrorism, organized crime, Homeland Security, strategy.

Cómo citar este documento:

SÁNCHEZ GIL, Luis Miguel. *Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas*. Documento de Opinión IEEE 105/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

En la *Estrategia de Seguridad Nacional* publicada en diciembre del año 2017¹, el terrorismo y el crimen organizado figuran entre las principales amenazas (junto a otras como los conflictos armados, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje y otros desafíos). Este documento constituye el marco que debe regir las políticas de seguridad nacional en España, reemplazando a su predecesora, la *Estrategia de Seguridad Nacional* aprobada en el año 2013². En la misma línea, seguida para el tratamiento y afrontamiento de otras amenazas y desafíos como el ciberespacio, la seguridad marítima o la seguridad energética, a principios del año 2019 se publicaban dos estrategias de segundo nivel, una para el terrorismo y otra para la criminalidad organizada³. Con sus fundamentos en la ESN-2017, estas profundizan en la problemática del terrorismo y el crimen organizado, respectivamente, desarrollando las líneas estratégicas para su afrontamiento.

El presente artículo comienza ofreciendo una imagen de la situación de ambos fenómenos —criminalidad organizada y terrorismo— en España y en aquellos países que pueden representar un especial interés debido a su localización o relaciones. A continuación, se exponen las estrategias elaboradas por el Departamento de Seguridad Nacional para contrarrestar dichas amenazas, tratando de abordar sus aspectos más importantes de forma sintetizada y desde una perspectiva objetiva. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre el panorama actual y la implementación real de los citados documentos estratégicos.

¹ Departamento de Seguridad Nacional, “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos”, DSN, 2017, disponible en https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf Fecha de la consulta 01.06.2019.

² Departamento de Seguridad Nacional, “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”, DSN, 2013, disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf Fecha de la consulta 01.06.2019.

³ Departamento de Seguridad Nacional, “Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común”, DSN, 2019, disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/file/2710/download?token=1kRwAbtN> Fecha de la consulta 01.06.2019.

Departamento de Seguridad Nacional, “Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019”, DSN, 2019, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Documents/2019/260219-EstrategiaContraTerrorismo.pdf> Fecha de la consulta 01.06.2019.

Terrorismo y crimen organizado

En los últimos años, el panorama del terrorismo y la criminalidad organizada en España se ha mantenido en constante evolución. El gran impacto de la globalización en determinados hábitos sociales —reconocibles especialmente en la implicación de la tecnología en la vida diaria de las personas— ha provocado profundos cambios en estas dinámicas criminales. También, resulta de gran relevancia resaltar la existencia de múltiples vínculos —crecientes en la última década— entre el terrorismo y el crimen organizado. Esta circunstancia ha conducido a la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre las instituciones y agentes dedicados a la lucha contra estos tipos de criminalidad, a nivel estratégico, operacional y táctico. Estos posibilitan el intercambio de datos incrementando las capacidades de información y optimizando recursos. Un ejemplo paradigmático lo constituye la fusión entre el Centro de Coordinación contra el Crimen Organizado (CICO) y el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) que dio lugar al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

Terrorismo en España

En el ámbito del terrorismo cabe destacar algunos acontecimientos significativos como la publicación de la carta, fechada el 16 de abril de 2018, con la que la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA) difundía la disolución de sus estructuras, poniendo con ello fin a medio siglo de lucha armada⁴. Su trayectoria lo convierte en el grupo terrorista con mayor actividad en España⁵, provocando con sus atentados 853 víctimas mortales⁶. A pesar de su nuevo estatus, miembros de la banda armada continúan siendo objeto de detenciones en operaciones policiales, quedando aún numerosas acciones violentas sin esclarecer. Desde el mes julio del año 2016, han sido detenidos un total de 23 individuos

⁴ Con anterioridad, el 20 de octubre de 2011, ETA había comunicado el abandono de su lucha armada.

⁵ Se responsabiliza a ETA de un número variable de atentados en España que ronda los 3.500. Además, la organización ha llevado a cabo acciones en Francia.

⁶ LADRÓN DE GUEVARA, Carmen. “Dossier AVT. La respuesta de la justicia a las víctimas del terrorismo”, AVT, 2018, disponible en <https://avt.org/img/content/DOCUMENTO/La%20respuesta%20de%20la%20justicia%20a%20las%20victimas%20del%20terrorismo.pdf> Fecha de la consulta 18.06.2019.

relacionados con la estructura de la organización⁷. Entre estos sujetos se encuentran personajes ilustres en la historia de la organización como Josu Ternera⁸. En el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018* (IASN-2018) se hace una pequeña referencia a la amenaza de ETA con la siguiente exposición: «A nivel nacional, en 2018, se ha continuado con las labores de investigación tendentes a esclarecer los atentados cometidos por la organización terrorista ETA. En este ámbito resulta relevante la entrega por parte de Francia de documentos, armas y efectivos requisados a ETA en el país galo en los últimos 20 años. Se trata de una entrega de importancia histórica, cuya formalización se produjo el 1 de octubre de 2018 y que contribuirá tanto a la investigación de asesinatos sin reproche penal como a la construcción de una memoria justa y digna de las víctimas del terrorismo»⁹.

Ante esta realidad surgen nuevos retos como el de la proliferación de otras organizaciones que agrupan a individuos radicalizados y proclives a la movilización violenta. Entre las posibles disidencias armadas de ETA destaca Amnistía eta Askatasuna (ATA)¹⁰. Hasta la fecha, la citada organización se ha mostrado activa en actos de violencia callejera en el País Vasco y Navarra.

⁷ Del total de detenidos 7 fueron detenidos en España, 10 en Francia y 6 en otros países. En el año 2019, hasta la fecha de elaboración del presente documento, se efectuaron 4 detenciones. Secretaría de Estado de Seguridad, “Lucha contra el terrorismo de ETA”, Ministerio del Interior, 2019, disponible en <http://www.interior.gob.es/documents/10180/6186126/DETENIDOS+TERRORISMO+ETA+%2820-05-2019%29.pdf/ea1484d9-9a5e-4fc0-b025-6b8448ad39ba> Fecha de la consulta 25.06.2019.

⁸ José Antonio Urruticoechea Bengoeche (alias Josu Ternera) es uno de los denominados “históricos” de ETA. Fue diputado de Euskal Herritarrok (EH) —cuya actividad política fue ilegalizada por su vinculación con la organización terrorista— en el parlamento vasco. Entre sus acciones se encuentra la participación en diversos asesinatos y secuestros, además del atentado contra la casa-cuartel de Zaragoza. Además, es uno de los miembros de la ejecutiva que ha interactuado en distintos momentos en las negociaciones con el gobierno para el cese de la lucha armada. Tras diversas detenciones y puestas en libertad, pasa a la clandestinidad hasta su última localización en Sallanches (Francia) el 16 de mayo de 2019.

⁹ Departamento de Seguridad Nacional, “Informe Anual de Seguridad Nacional”, DSN, 2019, 31, disponible en https://www.dsn.gob.es/es/file/3099/download?token=kl-B_qih Fecha de la consulta 10.09.2019.

¹⁰ ATA es una organización encabezada por Iñaki Bilbao (alias Txikito), condenado por delitos de terrorismo. El servicio de información de la Guardia Civil estimaba, en mayo de 2019, que su número de miembros se encontraría en torno a las 500 personas (Díaz Blanco, 2019).

El foco de la lucha antiterrorista en la actualidad se fija en el Movimiento Yihadista Global (MYG). Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11S), en los Estados Unidos constituyen un punto de inflexión en la concepción de seguridad del mundo occidental y la irrupción del fenómeno del terrorismo de inspiración yihadista. A pesar de ello, con anterioridad existen indicios de sus actividades en España, que se evidencian con el atentado en el restaurante El Descanso el 12 de abril de 1985¹¹ y la detención de individuos relacionados con el Grupo Islámico Armado (GIA), el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) y Al-Qaeda Central (AQC)¹².

Otra manifestación de las primeras actividades yihadistas en España se pone de manifiesto con la denominada Operación Dátil¹³, ejecutada por el Cuerpo Nacional de Policía en distintas fases¹⁴.

¹¹ El 12 de abril de 1985 tuvo lugar un atentado con artefacto explosivo (compuesto por entre 5 y 15 kilogramos) en el Restaurante El Descanso (situado en los alrededores de la base militar estadounidense de Torrejón de Ardoz). El balance de víctimas fue de 18 muertos y 84 heridos. Aunque las primeras pesquisas se dirigieron hacia ETA y los Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre (GRAPO), las atribuciones más probables son las que relacionan el hecho con un grupo vinculado al Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comandos Especiales (FPLP-CE) y otra que lo conecta con la organización chií Yihad Islámica. En una reapertura de la investigación también se vinculó con Mustafá Setmarián, considerado uno de los principales ideólogos de la yihad moderna. En la actualidad, a pesar de las informaciones disponibles sobre el atentado, continúa sin esclarecerse. PÉREZ VENTURA, Óscar, "Mustafá Setmarián, el ideólogo de la yihad moderna", IEEE, 2014, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM05-2014_Mustafa_Setmarián_IdeologoYihadModerna_OPVentura.pdf Fecha de la consulta 29.06.2019.

¹² El primer individuo detenido en España por su relación con el salafismo yihadista fue Ghebrid Massaoud, en una operación efectuada el 11 de marzo de 1995. Massaoud se encontraba vinculado al GIA. En años sucesivos se produjeron otras cinco operaciones contra miembros ligados a esta organización en España. JORDÁN, Javier, "ARI 12/2914. Evolución organizativa de la militancia yihadista en España", RIE, 2014, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/48675d8043258c3a8620e777e9c5b47a/ARI12-2014-Jordan-evolucion-organizativa-militancia-yihadista-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=48675d8043258c3a8620e777e9c5b47a> Fecha de la consulta 25.06.2019.

¹³ La operación Dátil se realizó entre noviembre de 2001 y septiembre de 2003, desarticulándose una célula de Al-Qaeda liderada por el sirio Abu Dahdah. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, "Operaciones policiales contra el terrorismo yihadista en España", UGR, 2016, disponible en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones-policiales-contra-el-terrorismo-yihadista-en-españa> Fecha de la consulta 29.06.2019. De acuerdo con algunas investigaciones académicas, esta operación es la génesis de los atentados del 11M.

REINARES, Fernando, "¡Matadlos!: Quien estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España", 2014, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014.

¹⁴ La explotación de la operación comenzó en noviembre de 2001, fecha posterior a los ataques del 11S, pero las investigaciones se iniciaron previamente.

A pesar de que tras el 11S la percepción sobre la seguridad de los países occidentales sufrió un profundo cambio, en España los atentados del 11 de marzo de 2004 (11M) supusieron un nuevo punto de inflexión en dicha materia¹⁵.

Por otra parte, el apogeo del Dawla Al-Islamiya fi Al-´Iraq wa Al-Sham (Dáesh)¹⁶ y el desarrollo de sus grandes capacidades para movilizar combatientes y difundir su mensaje, provocó nuevas reacciones en las estrategias de seguridad. Estas han estado especialmente motivadas por el elevado número de Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE)¹⁷ que ha logrado desplazar y el incremento de sus ataques en Occidente. Aunque en la actualidad se estima que Dáesh aglutina a unos 3 000 CTE activos en Siria e Irak y otros 2 000 se encuentran detenidos en estos países, el número total de CTE movilizados se fija —en función del informe— entre 30 000 y 42 000 individuos¹⁸. Aproximadamente un 30 % de estos habrían abandonado el territorio hacia otros países, habitualmente sus lugares de origen¹⁹, mientras que un importante número de ellos habrían fallecido en combate. Los primeros conforman los denominados «retornados», fenómeno que constituye actualmente uno de los grandes retos en materia de seguridad para los países occidentales. Esta amenaza radica en el reingreso en España sin control de individuos fuertemente radicalizados y con experiencia en el manejo de armas y artefactos explosivos. Al mismo tiempo, se afronta la posibilidad de repatriar a aquellos sujetos retenidos en campos de prisioneros con nacionalidad

¹⁵ El 11M se mantiene hasta la actualidad como el atentado yihadista con mayor número de víctimas en territorio de la Unión Europea. Los diferentes ataques dejaron un balance de 193 fallecidos y 1 857 heridos (De la Corte, 2018, p. 25).

¹⁶ El *Dawla Al-Islamiya fi Al-´Iraq wa Al-Sham* (Dáesh), también conocido como Estado Islámico (IS, por sus siglas en inglés) o —anteriormente— Estado Islámico en Irak y Siria (ISIS, por sus siglas en inglés) y Estado Islámico en Irak y Levante (ISIL, por sus siglas en inglés), es un grupo basado en la rama ideológica del salafismo yihadista. En la actualidad se encuentra liderado por Abu Bakr al Baghdadi y es considerado como el principal paradigma del MYG (por delante de AQ).

¹⁷ El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros (CTE) —conocidos como Foreign Terrorist Fighters (FTF) — no resulta incipiente con el Dáesh, aunque sí en sus dimensiones. Conflictos precedentes como el Afganistán (1978-1982), Bosnia (1992-1995), Somalia (1993-2014), Chechenia (1994-2009) o Afganistán (2001-2014) han sido muestras de este fenómeno, aunque con un nivel de movilización muy inferior.

¹⁸ Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, “The challenge of returning and relocating foreign terrorist fighters: research perspectives”, CTED, United Nations Security Council, disponible en <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf> Fecha de la consulta 30.06.2019.

¹⁹ Departamento de Seguridad Nacional, “Informe Anual de Seguridad Nacional”, DSN, 2019, disponible en https://www.dsn.gob.es/es/file/3099/download?token=kI-B_gih. Fecha de la consulta 10.09.2019.

española —dinámica adoptada por la mayor parte de los países de la UE—, con el desafío de garantizar la seguridad interior sometiéndolos a la administración de Justicia y adoptando las medidas pertinentes.

Aunque las cifras oscilan en función de las fuentes, a inicios del año 2019, aproximadamente 234 individuos habían viajado desde España para unirse al Dáesh, de los cuales 57 han fallecido y 43 han retornado. Se estima que un elevado número de los restantes se encuentra en los campamentos asentados en Siria e Irak y otros —a pesar de la ausencia de confirmación— habrían muerto en zona de conflicto.

En relación con los ataques terroristas de inspiración yihadista en Occidente, tomando como ejemplo el marco de la Unión Europea (UE), han sido numerosos —a pesar de no representar el tipo más frecuente²⁰— y han presentado un gran impacto en los últimos años. Los ataques se han sucedido en países como Francia, Bélgica, Alemania o Reino Unido, entre otros. A pesar de que en muchos casos los terroristas han ejecutado el hecho de forma individual, estos han expresado su lealtad al Dáesh. El *modus operandi* empleado —así como las conductas rituales— se ha sucedido, repitiéndose en multitud de ocasiones. Además, la dinámica de los ataques —efectuados muchos de ellos con armamento de oportunidad como vehículos o armas blancas— constituye una manifestación de las limitaciones operativas de esta forma de terrorismo, cuyas características han conducido a denominarlo *low cost*. En la misma línea de lo que venía sucediendo en los países del entorno, el 17 de agosto de 2017 (17A) fue llevado a cabo el último atentado yihadista efectivo en España²¹, llevado a cabo en Barcelona y Cambrils.

A pesar de que durante el pasado año el número de ataques de inspiración yihadista en la UE descendió notablemente —pasando de un total de 33 en el año 2017 a 24 en 2018— el número de detenciones vinculadas con este continúa siendo elevado,

²⁰ El tipo de ataque terrorista más frecuente entre los años 2015-2018 según es el etnonacionalista y separatista.

EUROPOL, “Terrorism Situation and Trend Report 2019 (TE-SAT 2019)”, 2019, disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat> Fecha de la consulta 10.09.2019.

²¹ Los ataques terroristas del 17A causaron un total de 16 víctimas mortales. En ellos los terroristas emplearon objetos de oportunidad (vehículos) y armas blancas.

ascendiendo a un total de 511 en la UE durante el año 2018²². En España, fueron detenidos 29 individuos en 2018, a los que habría que sumar otros 32 relacionados detenidos en otros países. Durante el primer semestre del 2019, el número de detenidos fue de 25 (21 en España y 4 en otros países).

El IASN-2018 afirma que «el terrorismo yihadista sigue siendo la principal amenaza para España»²³. El citado documento reconoce el riesgo que suponen las actividades que el Dáesh ha mostrado y mantiene en las diferentes fases por las que ha pasado Irak y Siria, así como sus capacidades para ejecutar e inspirar atentados en occidente. Además, se contempla la persistencia de la amenaza de Al-Qaeda (AQ).

La situación en Oriente Medio y el norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) es motivo de preocupación para los diferentes agentes ocupados de la seguridad. La pérdida de control del Dáesh en Siria e Irak ha favorecido que sus estructuras y militantes se encubran entre la población. Por otro lado, el Magreb y en el Sahel existen múltiples zonas de gran inestabilidad en las que operan diferentes grupos terroristas, desarrollando diversas actividades (muchas de ellas relacionadas con la delincuencia organizada). Estas deben recibir especial atención por parte de España, ya que constituyen parte de lo que se denomina «frontera avanzada».

En definitiva, con el terrorismo de etnonacionalista y separatista en un estado de cierta latencia provocada por la disolución de las estructuras de ETA, el MYG protagonizado por organizaciones como Dáesh y AQ constituye, en lo que respecta al mismo, la mayor amenaza para la seguridad nacional. Sus características exigen una respuesta global y coordinada de las administraciones.

²² EUROPOL, "Terrorism Situation and Trend Report 2019 (TE-SAT 2019)", 2019, disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat> Fecha de la consulta 10.09.2019.

²³ Departamento de Seguridad Nacional, "Informe Anual de Seguridad Nacional", DSN, 2019, 23, disponible en https://www.dsn.gob.es/es/file/3099/download?token=kl-B_gih Fecha de la consulta 10.09.2019.

Crimen organizado en España

En términos generales, en España —en consonancia a los criterios establecido por EUROPOL²⁴— se considera que la criminalidad organizada exige:

(1) una colaboración de dos o más personas, (2) una actuación prolongada en el tiempo, (3) la comisión de delitos graves y (4) motivación en la búsqueda de beneficios o de poder. Además, deben concurrir al menos dos de los indicadores relacionados a continuación: (1) reparto específico de tareas; (2) uso de alguna forma de disciplina y control interno; (3) capacidad operativa a nivel internacional; (4) empleo de violencia y otros métodos que provoquen intimidación; (5) uso de estructuras comerciales o económicas; (6) implicación en blanqueo de capitales; y (7) influencia sobre políticos, medios de comunicación, administración pública, autoridades judiciales o sobre la actividad económica.

El catálogo de actividades del crimen organizado definido en el *6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 del Consejo de la Unión Europea (2000)* —basado en el documento *8469/1/99 CRIMORG 55 REV 1*— contempla las siguientes formas: tráfico de estupefacientes; fraude o estafa; violación de los derecho de propiedad intelectual e industrial, falsificación y pirateo de productos; robo a mano armada; homicidio y lesiones graves; tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos; secuestro; detención ilegal y toma de rehenes; extorsión y violencia intimidatoria; racismo y xenofobia; robo de vehículos (incluyéndose la recepción); robo con escalo sistemático; robo de objetos de arte, antigüedades y joyas; otros tipos de robo y recepción; comercio ilícito de armas; tráfico de seres humanos; prostitución; pornografía infantil; delitos contra el medio ambiente; tráfico ilícito de especies animales protegidas; tráfico ilícito de especies y variedades de plantas protegidas; tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros aceleradores del crecimiento; juegos de azar ilegales; blanqueo de capitales; delincuencia cibernética; corrupción; y cualquier otro tipo de delito considerado importante por parte de los estados miembros de la UE.

²⁴ Consejo de la Unión Europea, "Revisión del doc. 62/2/97 ENFOPOL 35 REV 2, basado en el dc. 8469/1/99 CRIMORG 55 REV 1", 2000, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10415-2000-INIT/en/pdf> Fecha de la consulta 01.09.2019.

La gran implantación de la tecnología en la vida diaria y otros cambios relacionados con la globalización han generado importantes variaciones en las distintas formas de criminalidad organizada. El nuevo escenario —en el entorno tanto físico como cibernético— ha facilitado que las organizaciones criminales desarrollen innovadores *modus operandi*, que se materializan como variedades de los tipos delictivos clásicos. Entre ellos destacan novedosos tipos con motivaciones económicas, entre los que se pueden resaltar el *phishing*, el *hacking* o los que emplean alguna forma de *malware*. También han emergido nuevos tipos relacionados con la delincuencia sexual, siendo resaltable la gran dimensión de algunas redes de pornografía infantil.

Además, España, por su situación geográfica, se establece como un punto neurálgico en las rutas de diferentes tráficos ilegales, al constituir una puerta de acceso y salida del denominado espacio Schengen²⁵. De igual manera, la proximidad con el continente africano y la posesión de territorio soberano en el mismo —las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla—, facilita que muchas organizaciones dedicadas al tráfico de personas la fijen sus costas y líneas fronterizas como destino en sus rutas de inmigración ilegal.

La corrupción, reconocida como una de las formas delictivas más peligrosas para los Estados y que producen un menoscabo de su organización desde el interior de sus estructuras, ha sufrido en los últimos años un proceso de internacionalización. En la última década han aflorado en España numerosos procesos relacionados con estos tipos delictivos, siendo especialmente relevantes los relacionados con la denominada «gran corrupción», caracterizada por un alto nivel de impunidad, debido al poder de las personas implicadas y por las grandes cantidades de dinero que suponen»²⁶

En definitiva, distintas formas de delincuencia organizada representan un riesgo para la seguridad nacional de España, debiendo ser abordadas en todos sus planos (táctico, operacional y estratégico).

²⁵ El espacio Schengen se materializa a partir del Acuerdo Schengen, firmado en el año 1985 (entrando en vigor en el año 1995), integrado en los tratados de la Unión Europea con el fin de crear un espacio de libre circulación de bienes y personas, en el que no existan fronteras interiores. En la actualidad, los países que se mantienen adscritos al mismo son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza.

²⁶ BERDUGO, 2018, p. 77.

Estrategias nacionales de segundo nivel

Tal y como ha sido referenciado en las líneas precedentes, en diciembre del año 2017 era publicada la ESN-2017, en sustitución a su predecesora la ESN-2013. En ambas se recopila un amplio abanico de riesgos y amenazas para la seguridad nacional de forma general, configurándose como el documento marco rector de las políticas de seguridad a nivel estatal. Sin embargo, su desarrollo generalista hace necesaria la confección de otros textos específicos, denominados estrategias de segundo nivel. Entre estas figuran la *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013)*; la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad (2019)*; la *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (2019)*; la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)*; la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019)*; y la *Estrategia Nacional de Protección Civil (2019)*.

En los siguientes epígrafes, se realiza un repaso de los principales puntos abordados en la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)* y en la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019)*. Antes de profundizar en ellas, resulta reseñable que ambas posean una maquetación análoga, tanto en estructuración —su extensión es muy similar, iniciándose con un prólogo del ministro del Interior y distribuyéndose en seis capítulos— como en diseño (destacando su gran visualidad).

Estrategia Nacional contra el Terrorismo

La *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)* fue aprobada en reunión del Consejo de Seguridad Nacional, el 21 de enero de 2019, y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), el 26 de febrero de 2019, con el fin de generar su conocimiento general. El documento consta de un total de 78 páginas estructuradas en un resumen ejecutivo y seis capítulos.

El primer capítulo, bajo el título de «Una nueva estrategia nacional contra el terrorismo» justifica la necesidad de creación del texto. En él se resalta la necesidad de reemplazar a la *Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (2012)* (EICTIR-2012) ante la evolución que el fenómeno terrorista ha sufrido desde su publicación. Entre los cambios más significativos, se reconoce la emergencia de la organización terrorista Dáesh y el reto de la movilización de los CTE. Además, se encuadra en el marco de la ESN-2017. Entre las características, aparece descrita como

un trabajo integral —aunque el foco central se fija en la amenaza del terrorismo yihadista, abarca los diferentes tipos—; de carácter público —aspecto novedoso en este ámbito— cuya finalidad es difundir conocimiento y divulgar a la población general; y, por último, destaca su pretensión de generar un entorno seguro para las personas, trabajando en la prevención y potenciando la resiliencia.

El segundo capítulo, denominado «La amenaza del terrorismo y el extremismo violento», ofrece diversos datos sobre las dimensiones y características del fenómeno en España. Una vez más, los CTE se ubican entre los elementos a destacar, apuntándose que «más de 230 personas de nacionalidad española o residentes en España se han desplazado a zonas de conflicto»²⁷. En relación con este flujo de combatientes, se reconoce la amenaza de su posible regreso, aunque se establece que aproximadamente un 25 % habría fallecido y un 20 % ya habría retornado. Dentro del territorio nacional adquieren especial importancia las actividades de radicalización (incluyéndose la autoradicalización), el adoctrinamiento y la captación, resaltándose su práctica en algunos ámbitos como el penitenciario.

A continuación, se realiza un breve resumen de la evolución del terrorismo en España, abordando la disolución de la organización terrorista ETA y la incidencia del terrorismo yihadista de Al Qaeda —cuya amenaza es persistente— y Dáesh. Sobre este último, se ofrecen algunas notas a cerca de las consecuencias de los atentados de Barcelona y Cambrils, resaltándose el cambio en su mensaje tras la pérdida territorial en Siria e Irak. En consonancia, el grupo ha abandonado el llamamiento a los CTE para acudir a zonas de conflicto, en beneficio de incitarlos a cometer acciones en los países de origen.

Por último, se pone énfasis en las fortalezas de la lucha antiterrorista en España. Entre ellas se enumera la gran experiencia en la materia (con un importante número de operaciones y detenidos); el consenso existente entre las principales fuerzas políticas; el modelo de protección integral de las víctimas; la resiliencia de la sociedad; la cooperación internacional; y la colaboración ciudadana.

²⁷ Departamento de Seguridad Nacional, “Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019”, DSN, 2019, 19, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Documents/2019/260219-EstrategiaContraTerrorismo.pdf> Fecha de la consulta 01.06.2019.

Los «Principios, misión, visión y objetivo» se encuentran recogidos en el tercer capítulo. Los ocho principios que rigen el documento son: «(1) una visión integral de la seguridad; (2) un compromiso y una responsabilidad compartida que implica a todas las Administraciones, organismos del sector privado, la sociedad civil y organizaciones y coaliciones internacionales de las que España forma parte; (3) unidad de acción, promoviendo coordinación, cooperación y colaboración, tanto nacional como internacional; (4) coherencia, eficiencia y anticipación en el diseño de acciones; (5) resiliencia como capacidad de resistencia y recuperación ante la acción terrorista; (6) transparencia y accesibilidad; (7) suficiencia y sostenibilidad de los recursos; y (8) permanente análisis, evaluación y adaptabilidad»²⁸.

En cuanto a la misión, destaca su deseo de «proteger la libertad, los derechos, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos»²⁹, desde la visión de «promover las condiciones de libertad, seguridad y justicia necesarias que fomenten la convivencia entre todos los ciudadanos, contribuyendo a consolidar una sociedad democrática, plural y diversa, resiliente al terrorismo y al extremismo violento»³⁰. Finalmente, se fija como objetivo estratégico general la neutralización de la amenaza del terrorismo.

El cuarto capítulo se encuentra dedicado a los «Pilares y líneas de acción». En cada pilar se determina un objetivo general y se definen una serie de ejes prioritarios, desarrollándose posteriormente los objetivos y las líneas estratégicas para cada uno de los tres ámbitos reconocidos: ámbito interno, ámbito externo y ámbito de los espacios comunes globales. A continuación, se enumeran los cuatro pilares y sus ejes prioritarios: (1) prevenir: actuación contra las causas del fenómeno del terrorismo. Ejes prioritarios: potenciar el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), coordinar y colaborar, adaptar la legislación, prevenir la financiación y comunicar en el plano estratégico; (2) proteger: dotar de seguridad y protección a las personas y elementos que constituyen el estado, reduciendo sus posibles vulnerabilidades respecto a las acciones terroristas. Ejes prioritarios: coordinar la administración, desarrollar un marco legislativo; valorar y actualizar el grado de la amenaza; (3) perseguir: detectar e investigar a los terroristas y extremistas violentos, actuando de forma integral. Ejes

²⁸ Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit., 31.

²⁹ Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit., 32.

³⁰ Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit.

prioritarios: Coordinar y cooperar entre los distintos niveles, fomentar la inteligencia, potenciar e incrementar los recursos, perseguir la financiación, fortalecer los instrumentos legales y fomentar un discurso común; y (4) preparar la respuesta: reducir las consecuencias de un acto terrorista, apoyando a las víctimas y restableciendo la normalidad. Ejes prioritarios: establecer y actualizar planes de respuesta, asignar recursos, apoyar a las víctimas, promover el consenso político y social, extraer después de cada situación lecciones aprendidas que mejoren futuras respuestas y establecer un plan de comunicación estratégica que favorezca la resiliencia y confianza durante la gestión de crisis en una acción terrorista.

El capítulo quinto, titulado «La Estrategia Nacional contra el terrorismo en el Sistema De Seguridad Nacional», aborda la integración de esta estrategia en el Sistema de Seguridad Nacional (SSN). En él se resalta que «la lucha contra el terrorismo debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, el sector privado y la sociedad civil»³¹. Además, se destaca la creación de «un nuevo comité especializado sobre terrorismo en el marco del Sistema de Seguridad Nacional»³².

Para concluir, en el capítulo final se precisan diversas consideraciones finales, resaltando los aspectos más importantes del documento. También se dedican algunas líneas a determinar su periodo de vigencia, establecido en cuatro años, y su dinamismo, debiendo ser evaluada y adaptada a los nuevos escenarios de forma continuada.

Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave

La *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave* fue aprobada en reunión del Consejo de Seguridad Nacional, el 21 de enero de 2019, y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), el 22 de febrero de 2019, con el fin de generar su conocimiento general. El documento consta de 74 páginas que se articulan en seis epígrafes.

Tras el primer apartado, en el que se ofrece un «Resumen ejecutivo», en el segundo capítulo titulado «Marco de referencia. Caracterización del crimen organizado y la delincuencia grave» se comienza situando el texto en el marco de la ESN-2017 y de

³¹ Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit., 69.

³² Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit., 70.

otras estrategias internacionales como la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (2010)* y la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (2016)*. Además, se conjuga con lo referido a este ámbito en la *Estrategia de Ciberseguridad Nacional (2013)*, en la *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013)* y en la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)*. También se citan ciertos documentos de gran importancia para la conceptualización del fenómeno, tales como la *Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) (2000)*, la *Decisión Marco 2008(841/JAI) del Consejo de la Unión Europea* de 24 de octubre de 2008, el *Código Penal* y la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

Entre las características esenciales del concepto de crimen organizado se enumeran: (1) finalidad esencialmente económica; (2) implicación en actividades ilícitas complementadas con actividades legales; (3) asociación de una pluralidad de personas; (4) carácter de continuidad en el tiempo; (5) empleo de medidas de seguridad; (6) adaptabilidad; (7) transnacionalidad; (8) provoca efectos indeseables en el ciudadano, la sociedad y en los Estados con importante potencial desestabilizador; y (9) uso de influencia o corrupción.

En el tercer capítulo, «Dimensión de la amenaza de la criminalidad organizada y grave en España», se describe la criminalidad organizada y grave como un fenómeno dinámico, en continua evolución y con gran poder de adaptación, tanto operativo como organizacional. Se resalta su dimensión internacional, su interrelación con el terrorismo, la gran incidencia de algunos tipos como el tráfico de hachís —del que España es principal receptor en el tránsito hacia Europa— y las implicaciones de otros como el mercado ilegal de armas (vinculado a las falsificaciones documentales), la trata de seres humanos, la delincuencia cibernética y otras conductas asociadas (robos con fuerza, tráfico ilícito de vehículos, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, etc.).

Por último, se dedican unas líneas a algunas manifestaciones de criminalidad —catalogadas como delincuencia grave— que implican el empleo de una gran violencia, como es el caso de agresiones sexuales, homicidios, lesiones graves, formas de corrupción institucional, ciertas formas de cibercrimen, delincuencia medioambiental, fraudes alimentarios, entre otras, pero cuyas características los excluyen de ser considerados como crimen organizado.

El «Panorama internacional de la criminalidad organizada y grave» es abordado en el cuarto capítulo, en el que se resalta el nuevo escenario emergente que ha hecho necesario un «aumento de la cooperación internacional, especialmente con América Latina y África»³³, contribuyendo a una respuesta al fenómeno más global y eficiente. En relación con los flujos migratorios, «en Asia y en África se presentan fenómenos complejos de migraciones masivas debidas a conflictos armados, crisis económicas y cambios geopolíticos»³⁴. Tras reseñar algunos elementos implícitos en la cibercriminalidad, al término del epígrafe, se pone en valor la necesidad de implementar el intercambio de inteligencia y fomentar la coordinación operativa a todos los niveles.

El quinto capítulo —«Principios, objetivos y líneas estratégicas»— es el de mayor extensión, constituyendo el cuerpo de la estrategia. Los principios inspiradores son: (1) la visión integral de la criminalidad organizada y grave; (2) la actuación multidisciplinar; y (3) la permanente adaptación a las situaciones concretas.

En lo relativo a los objetivos, se fija un objetivo estratégico, «reducir el nivel de la amenaza e incertidumbre asociados a los fenómenos del crimen»³⁵, unos objetivos generales y 10 objetivos específicos (ejes de actuación) —de los cuales siete son troncales y tres transversales— que se desarrollan mediante las pertinentes líneas de acción estratégicas.

Los siete ejes troncales son los siguientes: (1) inteligencia como prevención y anticipación de amenazas; (2) neutralizar la economía del crimen organizado y de los delincuentes; (3) lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas (tráfico de estupefacientes, delitos relacionados con la corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, trata de seres humanos, tráfico ilícito de migrantes, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, fraudes a los intereses de la Hacienda Pública, delitos contra el patrimonio, tráfico ilícito de armas y delitos graves contra el medio ambiente); (4) vinculación entre el crimen organizado y terrorismo; (5) cooperación y coordinación internacional; (6) seguridad como compromiso en común; y (7) elaboración y adaptación legislativa.

³³ Departamento de Seguridad Nacional, «Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común», DSN, 2019, 27, disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/file/2710/download?token=1kRwAbtN> Fecha de la consulta 01.06.2019.

³⁴ Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit.

³⁵ Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit., 30.

En cuanto a los ejes transversales se concretan en: (1) formación y capacitación; (2) implicación de las nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI; y (3) prevención de la delincuencia organizada y grave.

Finalmente, el sexto capítulo dedicado a la «Vigencia, evaluación y actualización» fija en cinco años el periodo de vida útil de la estrategia, durante el cual deberá ser revisada cuando se considere pertinente. La coordinación de esta acción corresponderá al Ministerio del Interior dentro del SSN. Además, se resalta el papel del CITCO, que «elaborará informes de seguimiento a petición de la Secretaria de Estado de Seguridad»³⁶. También se destaca el rol de las direcciones generales de la Policía y de la Guardia Civil en la confección y articulación de planes de acción operativos.

Reflexión final

La publicación de las estrategias reseñadas culmina un excelente trabajo por parte del DSN en las respectivas materias desde que fuera publicada la ESN-2017. Por una parte, la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo* responde a la necesidad de actualizar la EIC-TIR (2012) ante la evolución del fenómeno, mientras que la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave* emerge como el primer texto estratégico nacional de segundo nivel en este ámbito. Por ello, ambas subsanan una carencia en el plano estratégico de la seguridad.

Los cambios en el fenómeno terrorista desde la confección de la EIC-TIR (2012) resultan evidentes, destacándose la declaración de disolución de ETA y el afloramiento del Dáesh como grupo de referencia en el MYG. En este aspecto, la nueva estrategia se adapta perfectamente al nuevo escenario, focalizando en la dimensión adquirida por el fenómeno de los CTE —señalando el riesgo que supone su retorno a los países de origen— y el aumento de la amenaza de atentados en suelo nacional ante el cambio obligado de discurso (tras la pérdida de control territorial en Siria e Irak) por parte del Dáesh. También se abordan grandes problemas como el de la radicalización en el ámbito penitenciario, cuyo tratamiento exige la coordinación y colaboración entre distintas administraciones. Por otra parte, la EIC-TIR (2012) no poseía un carácter público —ya

³⁶ Departamento de Seguridad Nacional, Op. Cit., 71.

que difería en su enfoque funcional a la actual estrategia—, por lo que esta favorece el fin de difusión de cultura de seguridad nacional expresado en la propia ESN-2017.

La conexión entre los distintos niveles (estratégico, operacional y táctico) supone, en multitud de ocasiones, uno de los mayores problemas para la implementación efectiva de este tipo de documentos. Con cierta frecuencia, desde los ámbitos operacional y táctico se apunta a la existencia de una brecha con respecto al plano estratégico, describiéndose este último como etéreo y utópico. Sin embargo, en este caso las estrategias—sin abandonar su marco de acción— delimitan los conceptos básicos y profundizan al marcar las líneas de actuación que deben regir las políticas y planeamientos operativos, tanto en el ámbito antiterrorista como en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave. Además, la determinación explícita de los organismos implicados directamente en las tareas establecidas, así como la creación de un comité específico del SSN para la lucha contra el terrorismo, facilita en gran medida su ejecución.

En la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)* se realizan referencias al *Plan Nacional de Lucha contra la Financiación del Terrorismo*, el *Plan de Prevención y Protección Antiterrorista*, el *Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas* y el *Plan Estratégico nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV)*. Cabe destacar este último, publicado en el año 2015, con el objetivo de «constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad» (Ministerio del Interior, 2019). A pesar de ser un planeamiento paradigmático, en el que se engloban los distintos niveles de la administración (central, autonómico, provincial y local), su ejecución no ha sido generalizada. Esto ha dado lugar a unos resultados que podrían ser calificados como muy limitados, en relación con la dimensión pretendida inicialmente. Por lo que un nuevo impulso en su desarrollo por parte de la presente estrategia parece más que deseable.

Otro de los grandes retos para los Estados es la implantación de programas efectivos de desradicalización o desactivación de individuos radicalizados. Algunos países del entorno —como Francia o Reino Unido— han realizado cuantiosas inversiones en este campo, sin lograr resultados satisfactorios. La estrategia solo dedica explícitamente algunas líneas a abordar esta problemática —en relación con el citado PEN-LCRV— confirmándose así, una vez más, como una de las asignaturas pendientes.

Respecto a la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave* se percibe la importancia que en ella se le otorga al control económico para la lucha contra el blanqueo de capitales, asignando funciones que implican a organismos nacionales —como la Oficina de Recuperación de Activos (ORA), la Red de Recuperación de Activos de Gafilat (RRAG) o la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA)— y resaltando la necesidad de potenciar la cooperación internacional. Estas concreciones facilitan la ejecución de las líneas definidas, en consonancia con la realidad existente. Dentro de las prioridades de este documento también se relacionan delitos que han presentado un gran impacto social en España —como aquellos vinculados con la corrupción— y es destacable el espacio destinado al cibercrimen, que engloba formas muy diversas y cuyo incremento ha sido exponencial a nivel global en los últimos años. En términos generales, a lo largo del texto se aborda un elenco actualizado de tipos que recaban la atención de los actores encargados de elaborar y articular las políticas de seguridad en los niveles inferiores, por lo que su adaptación a la realidad existente y grado de concreción parece adecuada.

Por último, cabe resaltar que, aunque el periodo de vigencia establecido para sendas estrategias no es demasiado prorrogado, la determinación de una evaluación y actualización continuada evitará su obsolescencia, aspecto de suma importancia considerando el gran dinamismo de las problemáticas.

En definitiva, se puede concluir que ambos textos comprenden a la perfección el panorama actual y recopilan las líneas generales de acción sobre los respectivos fenómenos. Por ello, deben constituir una herramienta vital para la comprensión de las políticas de seguridad y un magnífico marco de acción para aquellos involucrados de su implementación.

*Luis Miguel Sánchez Gil**

Subdirector de la Unidad de Análisis de la Conducta Criminal
Doctorando, Universidad de Salamanca