

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD Y SU RELACIÓN CON EL FENÓMENO TERRORISTA

THE HISTORICAL EVOLUTION OF SECURITY AND ITS
RELATIONSHIP WITH THE TERRORIST PHENOMENON

RAFAEL GÁLVEZ BRAVO

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales UNED

Sumario: *I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD. II.A. La seguridad individual: objetiva, subjetiva, tolerable. II.B. La seguridad colectiva: privada, pública, internacional, colectiva, nacional, humana, integral. III. OTRAS SEGURIDADES: física, electrónica, ciberseguridad, jurídica. IV. CONCLUSIONES. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS*

Resumen: La seguridad ha sido una preocupación siempre presente en la existencia del Hombre; todos, incluso los más profanos tienen una noción de lo que es, aunque existan múltiples definiciones de seguridad. La más aséptica, la que nos ofrece el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española que define seguridad como la “cualidad de seguro” para, a continuación, definir la palabra seguro como: “libre o exento de peligro, daño o riesgo”.

Uno de los peligros que ha acompañado permanentemente a la civilización humana es el terrorismo, aunque no haya recibido específicamente ese nombre hasta el siglo XIX. El terrorismo es una forma de violencia política, que utiliza el terror y a la población como rehén para sus fines. Su empleo es tan antiguo como el ejercicio del poder. De hecho, la violencia entre los hombres se reflejó desde el principio de su existencia cuando la Biblia narra el asesinato de Caín a su her-

mano Abel, dejando para la posteridad el calificativo de “estirpe de Caín” como sinónimo de asesino. Fuera de la lectura moralizante de la Biblia, lo cierto es que la inseguridad y el crimen siempre ha preocupado y, hechos tan reprochables como el atentado contra la vida humana han sido reflejados en las crónicas de cualquier tiempo.

Palabras clave: seguridad, seguridad individual, seguridad colectiva, seguridad humana, seguridad nacional, guerra fría, terrorismo, Estrategia de Seguridad Nacional, Estrategia Nacional contra el Terrorismo.

Abstract: security has been an ever-present concern in the existence of Man; Everyone, even the most layman, has a notion of what it is, although there are multiple definitions of security. The most aseptic, the one offered by the dictionary of the Real Academia de la Lengua Española, which defines security as the “quality of insurance” and then defines the word insurance as: “free or exempt from danger, damage or risk”.

One of the dangers that has permanently accompanied human civilization is terrorism, although it did not specifically receive that name until the 19th century. Terrorism is a form of political violence, which uses terror and the population as hostages for its purposes. Its use is as old as the exercise of power. In fact, violence between men was reflected from the beginning of its existence when the Bible narrates the murder of Cain to his brother Abel, leaving for posterity the adjective “lineage of Cain” as a synonym for murderer. Outside of the moralizing reading of the Bible, the truth is that insecurity and crime have always been a concern and events as reprehensible as the attack on human life have been reflected in the chronicles of any time.

Key words: security, individual security, collective security, human security, National Security or Homeland Security, Cold War, terrorism, National Security Strategy, Nacional Security against terrorism.

Abreviaturas

ENCOT	Estrategia Nacional contra el Terrorismo
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
PNUD	United Nations Development Program

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende mostrar la evolución histórica del concepto de seguridad, que parte de la pieza más pequeña: el individuo, hacia la más extensa: el Estado y la sociedad, donde se ha pasado de una única preocupación por la figura del Estado hacia un mayor interés por su población. En el ámbito de la seguridad colectiva se distingue entre la seguridad interior, la propia de cada país donde se diferencia entre la seguridad privada y la pública. Y, en relación con la seguridad exterior podemos encontrarnos con la seguridad internacional, la colectiva, la humana, la nacional (que, a pesar de su adjetivo, aúna la dimensión nacional e internacional en atención a la posición geoestratégica de cada país) y, las últimas concepciones como la seguridad integral, la cooperativa, la 3 D, etc... A este respecto, se prestará especial atención al concepto de Seguridad Nacional, su historia, su codificación y, su elemento más característico: el catálogo de riesgos y amenazas.

II. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO SEGURIDAD

Cuando se habla de «seguridad», todo el mundo tiene una noción de a qué se alude, aunque haya múltiples definiciones de seguridad.

La palabra «seguridad» proviene del latín *securitas*, traducible por cualidad de seguro. Y su adjetivo latino *securus* está compuesto por el prefijo *se* (separar, sin) y el lexema *curus* (cuidado), lo que viene a significar «sin cuidado o preocupación» o «despreocupado».

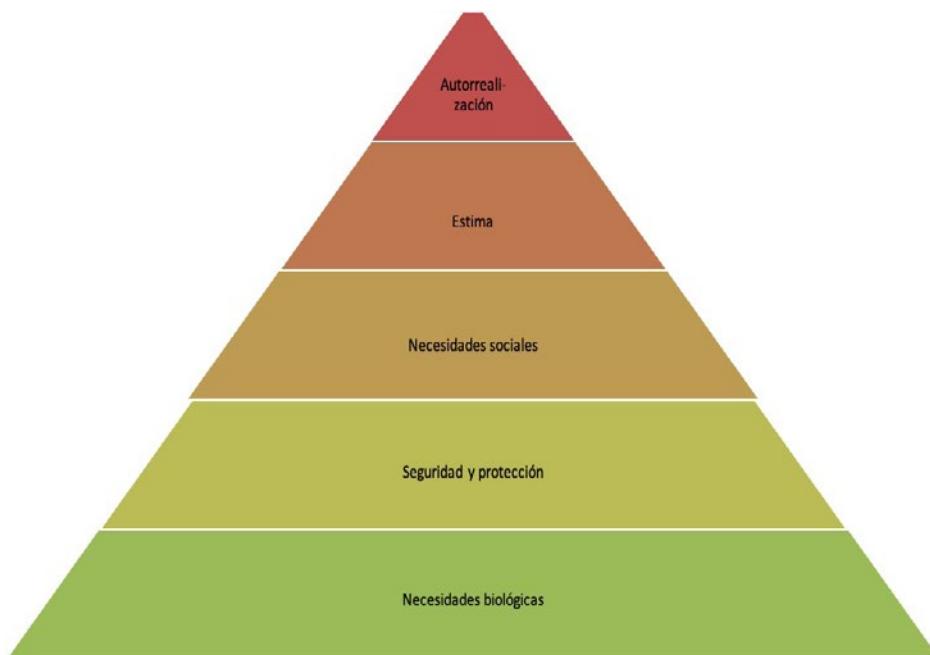
El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (en adelante DRAE) define seguridad como la «cualidad de seguro». Asimismo, se define la palabra seguro como: «libre o exento de peligro, daño o riesgo»; otra definición se corresponde a «cierto, indubitable y en cierta manera infalible». El DRAE ofrece, como no puede ser de otra manera, una definición aséptica, general y válida para todos los campos del conocimiento porque, como se verá en las próximas líneas, la seguridad no tiene un significado unívoco, pudiendo venir acompañada de diferentes adjetivos.

En castellano, el uso del término «seguridad» integra las nociones inglesas de *safety* (protección y prevención de accidentes fortuitos o calamidades naturales) y *security* (protección y prevención de incidentes intencionados).

A trazo grueso se podría decir que la seguridad se mueve desde un ámbito individual a uno colectivo.

II.A. La seguridad individual

La seguridad ha sido una preocupación constante en la existencia del ser humano. A medida que el Hombre primitivo evolucionaba y su inteligencia le hacía sobresalir sobre el resto de especies animales, era consciente de su existencia, y como tal, se preocupó por prolongar su vida procurando su seguridad frente a otros animales u hombres. A este respecto, el psicólogo estadounidense Abraham Maslow en su ensayo *Una teoría sobre la motivación humana* (1943) exponía de forma muy gráfica esta idea en su pirámide de las motivaciones o necesidades individuales. Serán estas necesidades las que hagan que los individuos actúen de una manera u otra y las que, en último término, justifiquen la evolución del mundo y la civilización.



Antes de la teorización de Maslow, pero de manera instintiva, el ser humano desde los primeros momentos en que tomó conciencia de su existencia procuró su seguridad y, ante el temor hacia lo desconocido o insalvable, se encomendó a deidades que le protegieran en

cada una de sus necesidades¹. Así, en la mitología de la civilización egipcia se adoraba a *Sekhmet* (a la que se sacrificaban delincuentes) o *Bast* (diosa de la fertilidad), en la mitología griega *Soteira* encarnaba la curación y, en la tradición romana, Nerón instauraba a la diosa *Securitas* como símbolo de la tranquilidad sin preocupación del pueblo². De esta manera, las creencias individuales se articularon en religiones que formaron culturas, que a su vez modelaron el pensamiento individual.

Volviendo al siglo XX, respecto a la seguridad individual se debe hacer referencia al profesor de Relaciones Internacionales Yacob Vertzberger, que invierte el sentido del concepto seguridad al distinguir entre la inseguridad objetiva (la que muestran las estadísticas), la inseguridad subjetiva (la autopercibida) y la inseguridad tolerable (o aceptable por cada individuo). Y es que esta «inseguridad», también traducible como «miedo» o «terror» en su grado extremo, es un sentimiento innato y propio de los Hombres, que tiene una validez absoluta, toda vez que no distingue de clases sociales ni de épocas, aunque quizás sí a su objeto de aversión.

II.B. La seguridad colectiva: Privada, pública, internacional, colectiva, nacional, humana, integral

En el ámbito de la seguridad colectiva se puede distinguir entre el plano del derecho interno (nacional) y el externo (internacional) que ha copado buena parte del siglo XX y XXI. Una de las últimas evoluciones del concepto de seguridad se basa en la Seguridad Nacional, que caracteriza a cada una de las leyes de los diferentes países de la órbita occidental por recoger las amenazas y desafíos a los que han de hacer frente los Estados. En este sentido, y como consecuencia del momento globalizador y globalizante en el que se desdibujan las fronteras físicas y políticas, estas amenazas son comunes a todos ellos.

¹ A sensu contrario, de la misma manera que se ponía la confianza en un dios o dioses protectores, también éstos eran origen del miedo y el terror entre los hombres que podían ser castigados con furia si no cumplían los preceptos dispuestos por su religión o su Ley, ejemplo de lo que muestra el Antiguo Testamento con la idea de un Dios que, fuera de la bondad exhibida en el Nuevo Testamento, no duda en sojuzgar a la Humanidad en repetidas ocasiones. Esta idea de un Dios único, majestuoso y amedrentador puede servir para interpretar y entender ciertos tipos de sociedades patriarcales y monárquicas antiguas. Ver CARO BAROJA, J.: *Terror y terrorismo*, Plaza & Janés/Cambio 16, Barcelona, 1989, pág. 21.

² RAMÍREZ LÓPEZ, B.: «La propaganda oficial romana: procesos, métodos y elementos», en *Eúphoros*, nº 3, 2001, pág. 198.

Una de las formas de conseguir algo de seguridad individual, se logró de manera instintiva mediante la unión con otros individuos para procurarse una seguridad que sus escasas condiciones físicas le impedían tener en comparación con otras especies más dotadas; de esta manera aparecieron las primeras comunidades. Pero la vida en sociedad no proporcionaba toda la seguridad deseable pues, junto a un entorno hostil se añadían los inconvenientes de la convivencia con otros hombres que, mediante el uso de la fuerza, pretendían imponerse los unos sobre los otros en aspectos tan diversos como la economía, la fe, el sexo: el poder, en definitiva. Fue de esta confrontación donde nació la necesidad de crear leyes que organizaran la forma de vida en comunidad.

Los líderes de las primeras congregaciones humanas se imponían a los demás por su propia fuerza, o la que le proporcionaba su familia o grupo de afines. A medida que las poblaciones crecían se hacía necesario garantizar la convivencia, muchas veces directamente relacionada con la conservación del poder por parte del líder, rey o soberano. Una de las primeras formas de garantizar la paz pública por parte de los gobernantes fue mediante la formación y contratación de ejércitos privados que, en buena lógica, acababan velando más por los intereses del jerarca que los contrataba que por el bien general de la comunidad. A este respecto, la primera constancia escrita del establecimiento de un servicio de policía data de la civilización egipcia en el siglo XI a.C., un modelo que Alejandro Magno trasladaría a Grecia y que, a su vez, sería asumido y adaptado por Roma.

Y una de las primeras formas registradas de terrorismo sistemático (aún no designado por este nombre) fue el llevado a cabo en el siglo I a.C. por la secta de los zelotes «sicarii», que actuó en la provincia romana de Judea contra la administración invasora. Si los sicarii eran conocidos por su religión judía, unos siglos más tarde, entre los siglos XI y XII, un grupo musulmán chiita-ismailí conocido como los «hassasins», desarrollaría sus actividades terroristas en Oriente Medio alquilando sus servicios al mejor postor, actuando no sólo contra cruzados cristianos. Nos encontramos en ambos casos frente a un terrorismo *avant la lettre*.

Al finalizar la Edad Media, siglo XVI, en Europa apareció la forma política del Estado, donde la Iglesia comenzó a ser paulatinamente sustituida por la figura del príncipe o soberano; así, se pasó de la defensa del reino de Dios al reino de los hombres representado por la nación, donde el soberano debía procurar la seguridad de sus ciudadanos o gobernados. Es en este momento cuando aparece la figura

intelectual de Nicolás Maquiavelo que, en contra de la política comedida de los *condottieri*, defendía la utilización del terror o el miedo por parte del mandatario para prevenir el desorden y garantizar la seguridad de su gobierno. De esta manera, la ciencia política se fundaba con el empleo pragmático de la violencia.

El siglo XVII se estrenaba con un ejemplo de violencia política y métodos que en poco o nada difieren del terrorismo actual, con el fallido atentado que el inglés Guy Fawkes, un protestante reconvertido a católico realizó en 1604 en la conocida como «conspiración de la pólvora» que consistió en acumular barriles de pólvora en los sótanos del Parlamento británico con el propósito de hacerlo saltar por los aires para asesinar al rey Jacobo I y restaurar la monarquía católica³.

Sería ese mismo siglo XVII el de los grandes filósofos contractualistas sociales que, representados por John Locke, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau y Montesquieu, cada uno con sus matizaciones, defendieron la idea de que el hombre formó la sociedad como un modo de escapar de la inseguridad de la naturaleza; de esta forma, justificaban la necesidad de una mano férrea que controlase a la población para alejarla del salvajismo. Al mismo tiempo que estos pensadores disertaban sobre la forma de gobierno del Estado, desde el punto de vista de los hechos, en 1648 finalizaba la Guerra de los Treinta Años entre las potencias católicas y protestantes mediante la firma del Tratado de Westfalia que suponía el final del Sacro Imperio Romano Germánico y estableció las bases de un incipiente Derecho Internacional Contemporáneo que suponía un nuevo sistema de relaciones internacionales, descentralizado de una autoridad supranacional, donde se aceptaba la igualdad de trato entre los Estados soberanos, independientemente de su tamaño o fuerza.

A pesar del dilatado uso del terror como forma de gobierno, la conceptualización del terrorismo está asociado al origen de la democracia moderna. En 1789 estalló la Revolución Francesa que traería un gobierno caracterizado por el «terror revolucionario» que acabó

³ Más allá de esta puntual amenaza para el poder y estabilidad real, la figura de Fawkes, a pesar de su fracaso, se convirtió en un símbolo. El Parlamento inglés aprobó una ley mediante la que se conmemoraba el 5 de noviembre como día de acción de gracias por la jornada de feliz liberación, organizando fuegos artificiales, hogueras en las que se suele quemar una efigie de Fawkes. Cuatro siglos más tarde de los citados sucesos la figura de Fawkes se convertiría en un ícono del anarquismo posmoderno construido sobre la base de la novela gráfica de 1980 de Alan Moore, *V de Vendetta*, y su exitosa adaptación al cine en 2006. La máscara que utiliza el personaje de la película, que adopta el nombre de Guido Fawkes, se ha convertido en el símbolo utilizado por la comunidad ciberanarquista *Anonymous*.

con las estructuras políticas del Antiguo Régimen. Si al inicio de esta revolución el concepto «terror» era contemplado de manera positiva como una expresión de la voluntad popular (1793-1794) ejercida por el Comité de Salud Pública, pocos años más tarde, tras la convención thermidoriana (1794-1798) el terror político adquirió el carácter peyorativo que se conoce hoy día. Es en este momento cuando aparece por primera vez el concepto «terrorista» en los escritos en los que el británico Edmund Burke explicaba cómo se estaba desarrollando la política del terror en el país vecino (*Letters on a regicide peace-1796*). Un calificativo que rápidamente hacía fortuna en todos países entre los que España no fue una excepción como muestra la correspondencia de Leandro Fernández de Moratín, en carta escrita a Don Juan Antonio Melón, desde Cataluña, en 1821, dice: «Aquí se cree que esa indiferencia, unidad a la debilidad del Gobierno, hará que los pocos atropellen a los muchos, y les hagan despertar a martillazos y navajazos. Se acerca el reinado de los 'terroristas'»⁴.

El terror revolucionario haría reaccionar al resto de monarquías europeas que se sintieron amenazadas ante la posibilidad de que el ejemplo francés tuviese réplica en sus países, de manera que estas monarquías europeas se coaligaron en la Santa Alianza para declarar la guerra a Francia. Al mando de los ejércitos franceses se colocaría Napoleón Bonaparte que, en un primer momento, derrotaría a la coalición europea y configuraría un nuevo mapa geopolítico que rechazaba los tratados de Westfalia. Así, se puede concluir que, desde un gobierno del terror se generaron una serie de consecuencias que derivaron en un cambio en el orden mundial y el derecho internacional de la época.

El terrorismo, tal y como es entendido hoy día, eclosiona a mediados del siglo XIX con el nacimiento de los medios de comunicación y el crecimiento de las ciudades y la industria. Será en las deprimidas calles de las ciudades, ahora industrializadas, donde empezará a aparecer un nuevo tipo delincuencia, individual y organizada, que pondrá sobre aviso a la que se ha constituido como la nueva clase dirigente: la burguesía. Se empieza de esta manera a configurar la seguridad ciudadana tal y como la conoce actualmente. Se crean los primeros cuerpos públicos de seguridad, la policía, que aparece como un ente diferenciado del ejército. A este respecto, en Europa se presentan dos modelos distintos de policía; por un lado, está el modelo francés, de influencia militar y, por otro, el modelo inglés de carácter estrictamente civil; en Estados Unidos el modelo policial se corresponde con

⁴ CARO BAROJA, J.: *Terror y terrorismo*, ob. cit., pág. 18.

un sistema de seguridad privatizado representado por la figura del detective y el cazarrecompensas. Al mismo tiempo, la literatura y prensa empezaban a poner el foco en crímenes truculentos y sin resolver y aparecen personajes literarios tan celebrados como Sherlock Holmes que utilizan las primeras técnicas de investigación criminal.

De manera simultánea a la creación de cuerpos de policía, el siglo XIX significó el inicio de codificación de las normas que ofreció una mayor seguridad jurídica a toda la ciudadanía que estaba sometida al imperio de la ley y a su puesta en práctica por fuerzas de seguridad y jueces. Así, se redactaron los primeros Códigos Penales⁵ y Leyes en

⁵ La legislación penal española en torno al terrorismo tiene sus orígenes en la represión del terrorismo con la *Ley Especial de 10 de julio de 1894, sobre atentados contra las personas o daños en las cosas por medio de aparatos o sustancias explosivas*. Desde esa fecha, las modificaciones sufridas por la norma penal han sido innumerables, entre las que, sin ánimo de ser exhaustivos, se puede citar:

- *Ley de 2 de septiembre de 1896, sobre represión de los delitos contra las personas y las cosas que se cometan o intenten cometerse por medio de explosivos o materias inflamables.*
- *Real orden dictando reglas relativas para la formación del nuevo Cuerpo de Policía judicial, dada en San Sebastián el 19 de septiembre de 1896*
- *Real Decreto-Ley, de 8 de septiembre de 1928, aprobando el proyecto de Código Penal, disponiendo que empiece a regir como Ley del Reino el día 1 de enero de 1929*
- *Ley de 11 de octubre de 1934, de delitos cometidos por medio de explosivos; asociaciones, robos, etc...*
- *Ley para la Seguridad del Estado de 29 de marzo de 1941*
- *Ley de 2 de marzo de 1943 por la que se equiparan al delito de rebelión militar las transgresiones de orden jurídico que tengan una manifiesta repercusión en la vida pública* (donde por primera vez, el derecho positivo español emplea el término terrorista)
- *Decreto de 23 de diciembre de 1944, por el que se aprueba y promulga el Código Penal*
- *Decreto Ley de 18 de abril de 1947, sobre represión de los delitos de bandidaje y terrorismo*
- *Decreto 1794/1960, de 21 de septiembre, revisando, y unificando la Ley de dos de marzo de Rebelión Militar de 1943 y el Decreto-ley de bandidaje y terrorismo de dieciocho de abril de 1947*
- *Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre extradición*
- *Ley 154/1963, de 2 de diciembre, sobre creación del Juzgado y Tribunales de Orden Público*
- *El Decreto-Ley 9/1968, de 16 de agosto, sobre represión del bandidaje y terrorismo*
- *Ley 44/1971, de 15 de noviembre, sobre reforma del Código Penal, por la que se adicionan determinados artículos al Código de Justicia Militar.*
- *Ley 42 de 1971, de 15 de noviembre, por la que se adicionan determinados artículos al Código de justicia Militar*
- *Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal*
- *Decreto-Ley 10/1975, de 26 de agosto, sobre prevención del terrorismo*
- *Decreto-Ley 2/1976, de 18 de febrero, por el que se revisa el de prevención del terrorismo 10/1975, de 26 de agosto, y se regula la competencia para el enjuiciamiento de tales delitos*
- *Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, por el que se crea la Audiencia Nacional*
- *Real Decreto-Ley 2/1977, de 4 de enero, por el que se suprime el Tribunal y Juzgados de Orden Público y se crean en Madrid dos nuevos Juzgados de Instrucción*

- *Real Decreto-ley 3/1977, de 4 de enero, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo*
- *Real Decreto 1377/1978, de 16 de junio, sobre creación de unidades especiales de policía judicial*
- *Real Decreto 21/1978, de 30 de junio, sobre medidas en relación con los delitos cometidos por grupos o bandas armados*
- *Ley 56/1978, de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con el terrorismo cometido por grupos armados*
- *Ley 56/1978, de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con el terrorismo cometido por grupos armados*
- *Ley 82/1978, de 28 de diciembre, de modificación del Código Penal en materia de terrorismo*
- *Ley Orgánica 4/1980, de 4 de mayo, de reforma del Código penal en materia de delitos relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación*
- *Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución*
 - *Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, que modifica y adiciona determinados artículos del Código Penal y del de Justicia Militar*
 - *Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución*
 - *Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de reforma del Código Penal*
 - *Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*
- *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*
- *Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación con los delitos de terrorismo*
 - *Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega*
 - *Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la Ley sobre la orden europea de detención y entrega*
 - *Ley 12/2003, de 21 de mayo, de bloqueo de la financiación del terrorismo*
 - *Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal*
- *Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*
 - *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*
 - *Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*
 - *Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo*
 - *Real Decreto 413/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo*
 - *Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo y abordar cuestiones de índole internacional*
- *Ley Orgánica 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves*

torno a la Seguridad Ciudadana⁶ que, en el transcurrir del tiempo, y hasta el presente, sufrirían tantas modificaciones como la propia so-

⁶ Como en el ámbito penal y procesal, la producción de legislación administrativa es extensísima. Así, sólo en la esfera del derecho administrativo relacionada con el fenómeno terrorista podemos encontrar, entre otras, las siguientes normas:

- Ley, de 20 de marzo de 1867, de Orden Público
- Ley, de 23 de abril de 1870, de Orden Público
- Ley de 27 de febrero de 1908, de Policía Gubernativa
- Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931
- Ley de 4 de agosto de 1933, de Estados peligrosos y medidas de seguridad (de Vagos y Maleantes)
- Ley de 23 de noviembre de 1935 que modifica de la Ley de 4 agosto de 1933, de Vagos y Maleantes
- Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público
- Real Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero, por el que se modifican determinados artículos de la Ley de Orden Público
- Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía
- Real Decreto-Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de Alarma, Excepción y Sitio
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Ley Orgánica 1/1992, 12 de febrero, de protección de la Seguridad Ciudadana
- Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada
- Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas
- Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada
- Real Decreto-ley 2/1999, de 29 de enero, que modifica el Reglamento de Seguridad Privada
- Instrucción 4/2009, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se modifica el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista
- Estrategia Española de Seguridad, de 22 de junio de 2011
- Estrategia de Seguridad Nacional 2013, de 31 de mayo de 2013
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional
- Instrucción 3/2015, de 3 de noviembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista
- Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos
- Real Decreto 1008/2017, de 01 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017
- Instrucción 6/2017, de 27 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se imparten recomendaciones en materia de autoprotección y criterios de actuación ante la comisión de atentados terroristas
- Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia de Nacional Contra el Terrorismo
- Orden PCM/2019/2020, de 13 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad, por el que se crea y regula el Comité Especializado contra el Terrorismo
- Real Decreto 726/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero
- Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021
- Instrucción 2/2022, de 21 de febrero, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualizó el Plan de Prevención, Protección y Respuesta Antiterrorista

ciedad y su parte más perversa representada por la delincuencia en la que el terrorismo siempre tuvo un lugar reservado.

Pero, los problemas para la burguesía no se acabaron en el desorden social de las ciudades, pues la mano de obra que supuso su ascenso social empezaba a rebelarse frente a unas condiciones de trabajo abusivas. El movimiento sindical se iba formando y tomaba fuerza tras la celebración de la Primera Internacional en 1864 que, en sus postulados más extremistas dieron lugar al movimiento anarquista que pretendía el levantamiento internacional de los trabajadores para acabar con el gobierno. Los anarquistas asumirían con orgullo el calificativo de terrorista para exaltar sus acciones a las que deberían dotar de la máxima propaganda, y para ello, nada mejor que atacar a figuras de máxima talla política, de manera que el final del siglo XIX se convirtió en una época de magnicidios⁷.

De manera simultánea al movimiento anarquista que se extendió por Europa y Estados Unidos, se produjo en Rusia el estallido de la violencia de los revolucionarios de la *Narodnaya Volya* que pretendía acabar con el sistema feudal que aún perduraba en el país.

Por primera vez en la historia, el terror pasaba de las manos del Estado a grupos opositores a éste. Por otra parte, los Estados, además de verse golpeados por la amenaza interior del terrorismo, debían enfrentarse a un enemigo exterior en forma de conflicto bélico con otros Estados que buscaban tener un mayor peso en la esfera internacional; estas diferencias entre países fueron aprovechadas por el terrorismo anarquista que no entendía de fronteras y atentaba allí donde sus acciones tuviesen más repercusión.

⁷ Entre los atentados cometidos a finales del siglo XIX contra las primeras figuras políticas se pueden destacar los siguientes: en 1848, 1852 y 1882, tres atentados contra la Reina Victoria de Inglaterra; en 1852, atentado fallido contra Federico Guillermo IV; en febrero de 1852 el cura Merino hiere con un puñal a la reina Isabel II de España, que sería víctima de otra tentativa de atentado en 1856; en 1855, atentado fallido contra Napoleón III, sobre el que se volvería a atentar en 1863 y 1869; en 1863, el presidente de los Estados Unidos, Abraham Lincoln, es asesinado por un sudista; en 1866, el zar Alejandro II sufre un atentado del que sale con vida, en 1869 y es asesinado el príncipe Miguel de Servia; en 1871, atentado fallido contra el rey de España, Amadeo I; en 1879, dos atentados fallidos contra el emperador Guillermo I de Alemania y uno contra el rey de España, Alfonso XII; en 1881, muere el zar de Rusia Alejandro II y el presidente norteamericano James Garfield; en 1894, muere el presidente de la República Francesa Sidi Carnot; en 1897, el presidente de la República de Uruguay, Iriarte Borda; en 1898, el presidente de la República Dominicana, Hereux; en 1901 muere asesinado MacKinley, nuevo presidente de los Estados Unidos; en 1903, Alejandro rey de Servia; en 1908, Carlos I rey de Portugal; en 1913, Jorge I rey de Grecia; en 1914, Francisco Fernando archiduque de Austria, etc...

Aunque se ha dicho que el terrorismo se extendía por todos los países, éste era perseguido únicamente a través de políticas internas, es decir, por la seguridad pública o ciudadana.

Los últimos atentados más sonados del anarquismo empezaron a ser coincidentes con un nuevo tipo de terrorismo de carácter nacionalista. El nacionalismo es una ideología que agrupa a las personas buscando un hecho común y diferencial que se coloca por encima de las tradicionales ideologías de izquierdas y derechas. Entre los primeros movimientos nacionalistas radicales destacaron los que se dieron en Irlanda, Macedonia, Serbia o Armenia. Sería el atentado mortal de un estudiante nacionalista serbio contra el archiduque Francisco Fernando de Austria el 28 de junio de 1914 el detonante de la Primera Guerra Mundial.

El periodo de apogeo del terrorismo nacionalista se daría desde 1917 hasta 1965 y estaría motivado fundamentalmente por los siguientes hechos:

- El refugio, instrucción y logística que la Unión Soviética proporcionaba a quienes se opusiesen a los Estados occidentales capitalistas.
- El incumplimiento que Gran Bretaña y Francia hicieron de las promesas a las tribus musulmanas de Arabia, Palestina y Siria para conseguir su ayuda para derrotar al Imperio Otomano durante la Gran Guerra (acuerdos Sykes Picot) y que tras finalizar ésta se repartieron sus territorios convirtiéndolos colonias propias.

Tras el final de la Primera Guerra Mundial aparecería el concepto de seguridad colectiva, en el que los Estados se coaligaron para formar organizaciones internacionales para hacer frente a las agresiones externas, ejemplo de lo que fue la Sociedad de Naciones. Este sistema pecó de un excesivo idealismo y no fue capaz de frenar la aparición de los totalitarismos, de signo fascista y nacionalsocialista en Italia y Alemania, y comunista en la Unión Soviética, en los que bien podría hablarse de la existencia de un terrorismo de Estado permanente que atacaba cualquier disidencia del pensamiento único que preconizaban sus líderes.

A pesar de que los atentados terroristas contra figuras políticas de primer orden se sucedían en todos los países, puede considerarse que el primer acto terrorista de carácter internacional se produjo con el asesinato del rey Alejandro I de Yugoslavia y del Ministro de Asuntos

Exteriores francés, Barthou el 9 de octubre de 1934⁸, por los disparos de un independista búlgaro, miembro de Organización Interna Revolucionaria Macedonia -IMRO-, durante una visita oficial del primero a Marsella. Nunca quedaron claras las motivaciones de este asesinato, pero se barajó que pudo estar apoyado, tanto por Hitler, Mussolini o Stalin para defender sus propios intereses territoriales. El gobierno francés propuso a la Sociedad de Naciones que adoptara un convenio contra el terrorismo que, sería aprobado el 16 de noviembre de 1937 con el nombre de *Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo*. En su artículo 1º define el terrorismo como «actos criminales dirigidos contra un Estado, con la intención o el propósito de crear un estado de terror en la mente de un individuo, de un grupo de personas o del público en general». Asimismo, se exigía a los Estados signatarios promulgar leyes que penaran este tipo de actos con la extradición cada vez que uno de sus ciudadanos cometiera un acto de terrorismo en un país extranjero. Por otra parte, en la citada Conferencia se adoptó la Convención para creación de un Tribunal Penal Internacional para depurar la responsabilidad penal de aquéllos que cometieran delitos contra el derecho de gentes. Este Convenio no llegaría a entrar nunca en vigor, ya que, en un mundo que se acercaba hacia la Segunda Guerra Mundial, muchos Estados miembros se negaron a ratificar las condiciones de extradición; lo que por otra parte ha sido una constante en la falta de consensos para alcanzar acuerdos en torno a las definiciones del concepto terrorismo y las políticas a aplicar para erradicarlo.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se dispuso a mejorar la seguridad colectiva propuesta por la Sociedad de Naciones, creando la Organización de Naciones Unidas (ONU). El nuevo organismo pronto mostraría sus carencias pues las dos principales superpotencias rivalizaban por la supremacía mundial. Estados Unidos y sus aliados europeos se disponían a enfrentarse a un nuevo enemigo; en este caso, el comunismo representado por la Unión Soviética. En 1946, en los debates que tuvieron lugar en el Congreso norteamericano que preparaban el escenario de la Guerra Fría surgió la noción de «seguridad nacional» que, mediada la década de los sesenta y setenta, se extendió bajo el concepto de «doctrina de la seguridad nacional» que se aplicó más allá de las fronteras de la potencia americana para intervenir en otros países y entorpecer la expansión del comunismo. De esta manera, durante la década de los

⁸ Sin duda, este atentado terrorista no era el primero de carácter internacional, pero sí el primero en el que existiendo con unos organismos internacionales que podían intermediar medidas para su aprobación por los países.

sesenta el antagonismo político que caracterizaba a la Guerra Fría se trasladó al terrorismo. En América Latina, contagiados por el triunfo de la revolución cubana en 1959 empezaron a aparecer diferentes focos guerrilleros en áreas campesinas que se enfrentaban a fuerzas armadas regulares como una forma de insurgencia contra el orden establecido. La revolución campesina se trasladó a la ciudad impulsada por los escritos del brasileño Carlos Marighela. La CIA y el KGB prestaron apoyo logístico y económico a todas estas guerrillas, de forma que podría decirse que las superpotencias mundiales practicaron un terrorismo de Estado ejecutando sus acciones en territorio extranjero.

Fuera de la lucha por la hegemonía de las dos superpotencias, en la sociedad también existe una lucha reivindicativa que aprovecharía el terrorismo de ideología puramente política, ya sea de izquierda o derecha, tuvo su punto álgido de actividad durante el conocido como «mayo del 68», que sirvió como catalizador para unir las protestas contra las condiciones sociales existentes; fue en este momento en las que aparecieron organizaciones terroristas de corte izquierdista como *Baader-Meinhof* en Alemania, *Brigate Rosse* en Italia o el *Ejército Rojo Japonés* (países que habían estado marcados por su pasado totalitario) que contaban entre sus integrantes con una importante comunidad universitaria que, en muchas ocasiones, simpatizaba con el antisemitismo que tradicionalmente estaba vinculado a la extrema derecha. En Estados Unidos, un movimiento de izquierdas con un marcado componente de orgullo negro representado por las *Panteras Negras* y asentado en carismáticos líderes como Malcolm X, Huey Newton o Bobby Seale se enfrentaría a los desmanes de la derecha racista del *Ku-Klux-Klan* que durante la década de los años 20 había obtenido una importante influencia política. Por lo que respecta a España, aparecieron el DRIL, ETA, los Comandos Autónomos Anticapitalistas, el GRAPO, etc... El terrorismo de izquierda acostumbraba a tener relaciones de colaboración con el terrorismo nacionalista.

La causa nacionalista se une a la religiosa con el terrorismo protagonizado por la campaña de atentados contra la administración británica entre los años 1944 y 1946 por parte de la banda *Lehí* que, con el emblemático atentado contra el hotel *King David* de Jerusalén, provocaría que en 1947, la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 181, propusiese la partición de Palestina en dos Estados a repartir entre judíos y árabes, frente a la que estos últimos se opondrían negando cualquier posibilidad de la existencia de un Estado de Israel. Los británicos abandonaban la administración de Palestina el 15 de mayo de 1948 y ese mismo día David Ben-Gurion proclamaba el Es-

tado de Israel. Es quizás este terrorismo judío el único del que puede afirmarse que ha torcido el brazo a la parte supuestamente más fuerte con sus acciones de violencia desatada. De manera consecutiva, el terrorismo palestino pasaría a la primera línea de acción tratando de lograr la atención de la comunidad internacional.

Volviendo al continente europeo y americano, y coincidiendo con el declive del terrorismo de extrema izquierda, apareció el terrorismo de extrema derecha que, impulsado por elementos del Estado, pretendía poner pie en pared a los atentados izquierdistas.

Todos los terrorismos citados (anarquistas, nacionalistas, de extrema izquierda o derecha) eran observados por la comunidad internacional como un problema interno de cada país, aunque desde la década de los sesenta comenzaban a aprobarse resoluciones internacionales de condena y lucha contra el terrorismo, muchas de ellas motivadas por la oleada de secuestros de aeronaves por parte terroristas palestinos.

A finales del siglo XX se produjeron una serie de acontecimientos que marcarían el inicio de un nuevo periodo en las relaciones internacionales y, muy especialmente, en la seguridad: el fin de la guerra de Afganistán, el derrumbe de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría supusieron el triunfo del modelo capitalista defendido por Estados Unidos, que parecía no tener rival a corto plazo, circunstancia que produjo un cierto letargo de acontecimientos que pusieran en jaque la seguridad internacional. Como fichas de dominó, algunos de los conflictos que venían desarrollándose por parte de guerrillas en Sudamérica y África cesaron, así como la actividad de organizaciones terroristas de extrema izquierda y derecha. Un espíritu de optimismo parecía presidir la política internacional, y a este respecto, Fukuyama escribiría su obra más famosa, *El fin de la Historia* (1992). La teoría realista de las relaciones internacionales dejaba paso al *softpower* y al estructuralismo. A este respecto, Naciones Unidas elevaba sus expectativas una vez se alejaba la posibilidad de un conflicto nuclear entre Estados Unidos y la URSS, publicando en 1994 el *Informe sobre el Desarrollo Humano* (PNUD o *United Nations Development Program*) que dio origen al concepto de «seguridad humana» con el que va a pretender cambiar el enfoque de la supervivencia de los Estados a la seguridad y el bienestar de los individuos. Así, el PNUD considera que la relación de amenazas contra la seguridad humana puede agruparse en siete categorías principales: Seguridad alimentaria, Seguridad de la salud, Seguridad ambiental, Seguridad personal, Seguridad de la comunidad, Seguridad política y Seguridad económica.

La seguridad humana seguiría dando pasos adelante con la *Declaración de objetivos del milenio* en 2001 y con la *Agenda 2030* aprobada en el 2015 en la que se exponían 17 objetivos y 300 metas a alcanzar por la sociedad mundial. Durante el siglo XX el ser humano había aumentado su esperanza de vida en 30 años y, sin lugar a duda, esta ganancia fue debida a la mejora de las condiciones de alimentación, higiene, salud, vivienda, educación, investigación médica, etc..., de manera, que la seguridad iba bien encaminada, aunque su objetivo era mejorar las condiciones de seguridad de la persona.

Tras la Guerra Fría se produjo un periodo de bonanza propiciado por los adelantos tecnológicos y los acuerdos políticos que mejoraron los sistemas de información y comunicación, así como el comercio internacional. Este fenómeno político, económico y social es conocido como globalización e hizo que los Estados cedieran parte de su poder y competencias en favor de la multilateralidad, para compartir una serie de responsabilidades (ejemplo claro de lo que es la Unión Europea).

Frente al optimismo de Fukuyama, algunos sociólogos denunciaban que la realidad no era tan amable. Ulrich Beck (*La sociedad del riesgo* - 1992), Zygmunt Bauman (*La modernidad líquida* - 2000) o David Garland (*La cultura del control* - 2001) ponían de manifiesto que, a pesar de vivir uno de los momentos de mayor paz social e internacional, el desarrollo de nuevas tecnologías había creado un sentimiento de inseguridad e incertidumbre, en muchas ocasiones injustificado, respecto a la seguridad personal. Y es que la globalización presentaba algunos aspectos adversos como la aparición de nuevos riesgos y amenazas que hasta entonces no habían sido considerados como tal (permeabilidad de las fronteras, pérdida de la privacidad, etc...).

La aparente armonía mundial⁹ se rompió el 11 de septiembre de 2001 con los atentados contra las emblemáticas torres gemelas de

⁹ La realidad no era tan idílica como parecería en un primer momento tras la caída del muro de Berlín y el derrumbe del bloque soviético pues, en África oriental, Ruanda y Burundi se desangraban en sus guerras étnicas, mientras en Europa, Yugoslavia se estaba desintegrando en una guerra de nacionalismos que tocaban también el aspecto religioso de los musulmanes que estaban siendo derrotados en Bosnia Herzegovina; muchos de los veteranos guerreros afganos se desplazaron hasta suelo europeo para continuar con su particular yihad y defender así a sus hermanos en la fe. Por su parte, en Oriente Próximo Sadam Hussein, recién finalizada la guerra Irán-Iraq (ambos entre bandos chiítas), fijó su próximo objetivo en los pozos petrolíferos de la vecina Kuwait e invadió su territorio, lo que propició la petición de auxilio de las autoridades kuwaitíes y de la cercana Arabia Saudí al gobierno estadounidense para que repusieran el statu quo de la región; Estados Unidos cumplió y expulsó al invasor pero, de nuevo, un antiguo luchador afgano vería la intervención americana

Nueva York y al complejo de Defensa del Pentágono. Estos atentados pusieron en el primer plano político y mediático el opaco concepto de seguridad nacional que nació en 1946. Una de las primeras reacciones del gigante norteamericano fue la de dar un salto cualitativo y cuantitativo en las políticas de seguridad nacionales y proclamar la «guerra contra el terror», merced a la elaboración de Estrategias de seguridad Nacional que ahora haría públicas.

Estados Unidos aprobó una legislación que potenció la maquinaria estatal en materia de seguridad e inteligencia, renovando unas estructuras que habían quedado anquilosadas en los métodos de la Guerra Fría. Asimismo, y como efecto imitación, casi todos los países de la órbita occidental comenzaron a elaborar normas específicas respecto a la Seguridad Nacional en las que se informa a los ciudadanos de los riesgos y amenazas más importantes a los que se enfrenta el país, así como de las medidas y de la forma en la que afrontar estos desafíos.

Estados Unidos aprobaba su primera Estrategia de Seguridad Nacional moderna en septiembre de 2002. Un año más tarde, la Unión Europea asumió esta tendencia securitaria aprobando la *Estrategia Europea de Seguridad*.

España tuvo que esperar hasta 2011 para ver aprobada su primera Estrategia (la *Estrategia Española de Seguridad*), que puso negro sobre blanco un catálogo de medidas integrales que conciernen a varios ministerios. Dos años más tarde, en 2013, sería substituida por la *Estrategia de Seguridad Nacional* que quiso subsanar la falta de consenso político de la que carecía la primera, aunque mantuvo una línea continuista respecto a su estructura y principios básicos. En diciembre de 2017 se aprobó la ESN 2017 que actualizó el catálogo de amenazas introduciendo el concepto *fake news* o falsas noticias que en relación con el nuevo término de postverdad se convirtió en un vocablo de uso cotidiano en el ámbito del análisis periodístico y de investigación. A finales de 2021 se aprobó la, por ahora, última ESN, una estrategia que estuvo marcada por la pandemia del COVID19.

La publicación de estas Estrategias supuso un salto cualitativo en las políticas de seguridad que tradicionalmente habían reservado al ámbito militar las amenazas exteriores, mientras que de las amenazas interiores se ocupaba el estamento policial y judicial.

como una provocación al pisar suelo sagrado para el Islam. Este afgano (en realidad, saudí) era Osama Bin Laden que, conspiraría para movilizar una yihad mundial que devolviera al Islam al antiguo esplendor del Califato del siglo XIV.

Dos años después de aprobada la ESN2013 se aprobó la *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*, la primera norma de este rango que ha tenido nuestro país, que viene a ser complemento y fundamento legislativo de las Estrategias Nacionales de Seguridad. Esta Ley pretende armonizar los objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad, otorgando al Presidente del Gobierno la competencia e instrumentos que precisa para liderar las políticas de seguridad tradicionales.

Asimismo, y en un nivel descriptivo, que no normativo, se encuentran los Informes Anuales de Seguridad Nacional que exponen la evolución que experimentaron los diferentes retos a la Seguridad Nacional.

La última estrategia de seguridad nacional, aprobada en diciembre de 2021, fija las amenazas en un número de dieciséis, a saber: 1) Tensión estratégica y regional, 2) Terrorismo y radicalización violenta, 3) Epidemias y pandemias, 4) Amenazas a las infraestructuras críticas, 5) Emergencias y catástrofes, 6) Espionaje e injerencias desde el exterior, 7) Campañas de desinformación, 8) Vulnerabilidad en el ciberespacio, 9) Vulnerabilidad en el espacio marítimo, 10) Vulnerabilidad aeroespacial, 11) Inestabilidad económica y financiera, 12) Crimen organizado y delincuencia grave, 13) Flujos migratorios irregulares, 14) Vulnerabilidad energética, 15) Proliferación de armas de destrucción masiva y 16) Efectos del cambio climático y de la degradación del medio natural.

A poca atención que se preste, al revisar el catálogo de riesgos y amenazas se puede comprobar que prácticamente todos se han producido a lo largo de la última década y de la misma manera, recogen buena parte de los objetivos de la seguridad humana. Asimismo, y de manera coherente con la diversificación de medios y estrategias, el terrorismo ha calado y se ha servido de las diferentes amenazas, de tal manera que no se encontrarán amenazas que, de alguna manera, no estén relacionadas con el terrorismo.

La Estrategia de Seguridad Nacional facilitó el desarrollo de las estrategias de segundo y tercer nivel, de carácter sectorial que se ocupan de amenazas específicas pero que aseguran las sinergias interministeriales. A modo de ejemplo, se debe señalar que, durante la última **década, España ha aprobado, entre otras, la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, la Estrategia Nacional de Infraestructuras Críticas, Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y la Estrategia de Seguridad Energética Nacional, etc...**

El golpe de mano que Bin Laden, como patrocinador e ideólogo de los atentados del 11 de septiembre de 2001, dio a la primera potencia mundial, cambió la perspectiva internacional que hasta ese momento se había tenido sobre el fenómeno terrorista. De esta manera, el comienzo del nuevo siglo se caracterizaría por un atentado terrorista que cambiaría el paradigma de las políticas de seguridad mundial a causa del terrorismo internacional de naturaleza yihadista que sería el indeseable protagonista durante las siguientes dos décadas por su campaña de atentados mortales en muchas capitales occidentales, pero también en los países considerados de tradición islámica que, en realidad, eran los que más sufrían la violencia terrorista por parte de sus compromisos en la fe. En su campaña del terror, los terroristas yihadistas adaptarían sus operativas homicidas a las tácticas de la guerra híbrida, empleando para ello todas aquellas herramientas que sirvieran a su causa, ya sea medios de comunicación, financiación y adoctrinamiento, así como la utilización de cualquier instrumento que les sirviese como arma, desde armas convencionales (entiéndase como armas de fuego adquiridas ilegalmente), artefactos fabricados por ellos mismos, o el empleo de elementos cotidianos convertidos en elementos de ataque (desde cuchillos de cocina, palos o vehículos a motor), en lo que ha venido a denominarse como «terrorismo *low cost*».

Ante el cambio de las amenazas, se hizo necesario cambiar el paradigma de la seguridad, de forma que empezaron a aparecer nuevos conceptos de seguridad tales como la seguridad cooperativa o la seguridad integral. Mientras la seguridad cooperativa apostaba por el consenso internacional para buscar soluciones a posibles conflictos, la seguridad global o integral aboga por el empleo medios militares, políticos, económicos, sociales, medioambientales, etc... en la línea marcada por los ámbitos de la seguridad humana; y, por último, y como continuación a la política integral está la seguridad 3D que articula su diseño en tres dimensiones de defensa, diplomacia y desarrollo.

A pesar del fuerte impacto del terrorismo yihadista, ya sea por lo mediático de sus atentados, la importancia de sus efectos y que éstos se produjeron alrededor de todo el mundo, con especial relevancia en las capitales occidentales, no sería el último movimiento terrorista pues, poco después aparecería el terrorismo individual de corte de rechista e izquierdista que, en no pocas ocasiones, coincidirá en sus objetivos contrarios a las políticas generalistas y globalistas (políticas anticovid, cambio climático, políticas migratorias, avances tecnológicos, etc...).

Parece que las oleadas terroristas teorizadas por Rapoport en la década de los ochenta del siglo pasado comienzan a ser superadas por la aparición de nuevas tipologías como la Torres Soriano que afirma que una nueva ola comenzará a partir de 2040 motivada por la tecnofobia¹⁰. Otro estudio en relación con la quinta oleada del terrorismo es la expuesta por el investigador del Instituto Español de Estudios Estratégicos Emilio Sánchez de Rojas Díaz que plantea si la diversificación de grupos islamistas, y sus consecuentes diferencias, no ha dado lugar a un nuevo tipo de terrorismo de tipo localista y particularista¹¹. Por otra parte, ya se está anunciando por parte de las autoridades norteamericanas la aparición de un nuevo tipo de terrorismo de carácter supremacista¹², cuyo objetivo es luchar contra la diversidad social y cultural occidental; sus víctimas son esencialmente emigrantes, minorías étnicas, comunidades religiosas no cristianas y el colectivo LGTBI¹³.

El terrorismo ha sido estudiado por historiadores, psicólogos, juristas, sociólogos, etc... y todos ellos convergen en la idea de que el terrorismo convive con la sociedad y quiere, en cierta manera, destruirla. De tal manera que éste aprovecha cualquier oportunidad o alianza perversa que le permita lograr su objetivo. Así, y entroncando con los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, se ha constatado que el terrorismo ha tenido relación con todas ellas. Y no solo, pues también afecta a los otros tipos de seguridad de los que se ha hablado al principio de este artículo, es decir, la seguridad ciudadana, la privada, la internacional, la seguridad humana, etc...

Son por todas estas relaciones del terrorismo, que a tantas seguridades y ámbitos afecta, razón más que suficiente que se debería considerar que el terrorismo es una de las amenazas más graves a las que se enfrenta la sociedad. Y lo cierto es que no existen soluciones fáciles para erradicar el terrorismo pues, un fenómeno que se ha dado por espacio de más de siglo y medio en casi todos los países del mundo,

¹⁰ LIMÓN, R.: «La tecnofobia será el detonante de la quinta oleada de terrorismo», artículo publicado en el diario *El País* el 14/06/2019.

¹¹ SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E.: «¿Nos encontramos ante la quinta oleada del terrorismo internacional?», en *Documento de análisis 02/2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, pág. 15.

¹² La existencia de un terrorismo supremacista no es nueva, pues tanto el supremacismo blanco con el grupo *Ku Klux Klan* en el siglo XIX y XX como el supremacismo negro representado en la década de los 60 y 70 del siglo XX por *Panteras Negras* y *Ejército Simbionés de Liberación* dieron cruel señal del odio hacia las diferencias de origen racial.

¹³ PRIEGO, A.: «El terrorismo (supremacista) que viene», artículo publicado en el diario *El Mundo*, el 04/08/2019.

demuestra ser un desafío con el que ni los tiempos, ni las modas, ni los diferentes regímenes políticos ha podido acabar. Y es que tal y como afirma Baudrillard: «el terrorismo, como un virus, está en todas partes» y se da en cualquier ámbito del espectro político».

Las primeras semanas del segundo mandato de Trump auguran un cambio en la geoestrategia mundial al romper la tradicional alianza del gigante norteamericano con los países europeos, tal como queda expuesto, no sólo en las habituales declaraciones que el presidente hace ante la prensa, sino, de manera más concreta y motivada, en el discurso pronunciado por su vicepresidente, JD. Vance, en la Conferencia de Seguridad de Munich 2025, celebrada entre el 14 y 16 de febrero donde afeaba a sus socios europeos y de la OTAN su poca aportación a la Defensa y la Seguridad, siendo Estados Unidos el mayor contribuyente en dinero, material y hombres en conflictos que tienen una mayor afectación directa para Europa que para el propio continente americano, mientras que sus socios de la alianza atlántica han ido escatimando su contribución durante décadas pese a las constantes llamadas de atención desde tiempos del presidente Barack Obama. Pero la presidencia de Trump también ha advertido a sus países fronterizos como México y Canadá de la necesidad de frenar la inmigración irregular, a la que tacha de terrorista, de la misma manera que ha mostrado su intención de incluir a los cárteles de la droga mexicanos en la lista de organizaciones terroristas. Esta nueva política viene a renovar las teorías realistas del derecho internacional, aunque centradas en su variante económica, pues entre las medidas anunciadas por la Administración Trump destacan sobremanera la aplicación e incremento de aranceles comerciales como medidas de presión a quienes no se ciñan a sus exigencias.

III. OTRAS SEGURIDADES: FÍSICA, ELECTRÓNICA, CIBERSEGURIDAD, JURÍDICA

En las líneas precedentes se ha tratado la evolución del concepto seguridad desde un punto de vista de la política desarrollada por los Estados. En este apartado se pretende hacer un comentario respecto de las herramientas que esos Estados utilizan para implementar sus políticas contra el terrorismo. Así, se puede encontrar la seguridad física, la seguridad electrónica o la ciberseguridad, y envolviendo a cada una de ellas estará la seguridad jurídica que dotará de garantía legal todas las actuaciones realizadas en estos entornos.

En relación con las medidas de seguridad (física, electrónica, ciber...) se ha creado toda una serie de protocolos estandarizados aprobados por comités de expertos que reciben el nombre de ISO¹⁴ y UNE¹⁵ en lo que es más claro ejemplo de colaboración público-privada, pues ni lo público (por potente que sea ese Estado) puede autoabastecerse por completo, ni lo privado puede evolucionar sin permiso de lo público.

A. La seguridad física es aquella proporcionada de forma pasiva y autónoma por elementos bien constructivos o específico de seguridad, cuya composición, estructura física y ubicación se opone a la materialización de las posibles amenazas existentes, disuadiendo al agresor, impidiéndola, retrasándola o canalizándola a su paso. La seguridad física está compuesta por medios humanos, medios materiales y medidas organizativas.

- Entre los medios materiales se encuentran los elementos pasivos (medios físicos) y los medios activos (medios electrónicos).
- Los medios humanos están formados por elementos de seguridad pública (FFCCS, FAS), seguridad privada. El elemento central de cualquier sistema de seguridad y para el que, en fin último, se articula todo el sistema de seguridad. Es decir, es origen y final de la seguridad.
- Las medidas organizativas son las que relacionan a la empresa o institución con el plan de seguridad, política o estrategia de seguridad y un protocolo o procedimiento de actuación.

¹⁴ Las normas ISO (*International Organization for Standardization*) son el resultado de un acuerdo entre expertos para aprobar un conjunto de pautas oficiales con reconocimiento internacional que fueron creadas con el objetivo de ayudar a las empresas a establecer unos niveles de homogeneidad en relación con la gestión, prestación de servicios y desarrollo de productos industriales.

Entre las ISO dedicadas al entorno de la seguridad cabe destacar la ISO/IEC 27001:2022 que establece los requisitos para crear un sistema de gestión de la seguridad de la información, la ISO 3701 que proporciona orientación para gestionar el cumplimiento de las obligaciones de una empresa o la ISO 45000 que proporciona una guía para la creación de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

¹⁵ Los documentos normativos UNE (Una Norma Española) son documentos normativos emitidos por los Comités Técnicos de Normalización de la Asociación Española de Normalización (antes llamada AENOR) que tienen como objetivo el garantizar los niveles de seguridad y calidad. En general, tienen carácter voluntario, aunque pueden pasar a ser obligatorias en determinados casos: Cuando una Ley, Real Decreto o Reglamento establece que determinada UNE es de obligado cumplimiento. Estos documentos suelen trasladar al ámbito español lo ya recogido internacionalmente, de manera que su codificación incluye su procedencia (UNE-EN en caso de adoptar normativa europea, UNE-EN-ISO para normativa europea e internacional).

- El complemento imprescindible para los medios humanos lo configuran los sistemas de seguridad electrónica que aportan su tecnología para disminuir los riesgos. Entre su catálogo de herramientas están los Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV), el control de accesos, los equipos de detección y extinción de incendios, los sistemas antiintrusión, etc...

B. La ciberseguridad se ha convertido en un elemento central para las sociedades modernas, pues se no se entiende la sociedad actual sin su relación con la informática. La distribución de la electricidad, los sistemas de ventilación de plantas nucleares, el control de aguas para consumo humano, la conectividad de los bancos, el funcionamiento de la Administración, etc... Casi todas las facetas de la actividad humana están tocadas por el desarrollo de la informática. Esta dependencia del mundo ciber lo convierte en un vector de riesgo mayúsculo en el que la fácil accesibilidad, el bajo coste y mínimo riesgo que supone para el atacante puede convertirse en uno de los más baratos y devastadores modos de atentar contra la estabilidad de los Estados.

La ciberseguridad puede verse comprometida por causas técnicas, fenómenos naturales y por causas humanas (ciberterrorismo, cibercrimen, ciberespionaje, etc...), son estas últimas las que más deben preocupar.

C. La seguridad jurídica no es tanto una herramienta como una filosofía que debe impregnar toda acción pública. Es un principio jurídico-político esencial de todo el Estado de Derecho que implica la existencia de un derecho cierto; esto es, que el ciudadano pueda saber qué tiene prohibido y qué tiene autorizado y cuáles son las consecuencias jurídicas de sus acciones¹⁶. Mal se podrá luchar contra la ilegalidad del terrorismo si no se respeta la ley y sus procedimientos que todos los ciudadanos y los países no han dado y consensuado. A este respecto, este texto ha tratado de mostrar cómo desde el siglo XIX, momento en que empieza la codificación de las normas legales, el asunto terrorista ha sido una constante en los diferentes ámbitos, ya sea nacional o internacional. No obstante, también ha sido una constante la falta de consensos internacionales a la hora de definir el terrorismo¹⁷, lo que supone un problema para dotarlo de una calificación

¹⁶ Diccionario jurídico Aranzadi.

¹⁷ Entre las diferentes definiciones del término «terrorismo» en el ámbito internacional podemos encontrar las formuladas en el *Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, de 27 de enero de 1977*; la *Resolución de 30 de enero de 1997, sobre la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea*; la *Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea, de 27 de noviembre de 2001*; la *Decisión Marco del Consejo de la Unión*

global que permita su enjuiciamiento internacional, como de facto sucede al no figurar éste entre los delitos perseguibles por el Tribunal Penal Internacional.

A la falta de una definición unánime del término terrorista debe añadirse que, desde la década de los setenta del siglo pasado, la palabra terrorista se ha convertido en un arma dialéctica de uso común, y muy poco rigor, con la que señalar a un grupo disidente o políticamente contrario a quien ejerce el poder.

IV. CONCLUSIONES

La seguridad, o la falta de ésta, es tan antigua como la propia existencia del Hombre.

El concepto de seguridad es tan meridianamente claro como difícil de garantizar en su práctica. La evolución de la civilización humana está intrínsecamente ligada a la seguridad en forma de creación comunidades, pueblos, países, Estados, etc... que han buscado la unión de personas frente a un enemigo externo, generalmente hostil, de manera que se han ido conformando una serie de políticas de la confrontación en la que la seguridad ha sido su núcleo fundamental y ésta ha ido adquiriendo diferentes calificativos en función a su momento: seguridad pública, ciudadana, privada, internacional, nacional, humana, 3 D, etc... A su vez, todos estos tipos de seguridad han hecho uso de herramientas, que también adquieren el nombre común de seguridad: física, electrónica, ciberseguridad, etc...

Multitud de adjetivos que no acaban en los expresados, pues para cada ámbito de la seguridad del ser humano podría encontrarse un nuevo entorno de estudio: seguridad contra incendios, seguridad en el mar, seguridad en entornos laborales, seguridad corporativa, seguridad económica, seguridad culinaria, preventiva, reactiva, pasiva, activa, etc...

El terrorismo es una de las mayores amenazas con la que se enfrenta el Estado y sus individuos, pues atenta con acabar con él, de

Europea, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI); la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, que sustituye la Decisión 2002/475/JAI; la Resolución 49/60 de la Asamblea General relativa a las medidas para eliminar el terrorismo internacional (UN Doc. A/RES/49/60, de 09 de diciembre de 1994); Resolución 1269 del Consejo de Seguridad en 1999 (UN Doc. S/RES/1269 (1999), de 19 de octubre de 1999); Resolución 1566 del Consejo de Seguridad en 2004 (UN Doc. S/RES/1566 (2004), de 8 de octubre de 2004), etc...

manera no democrática, empleando técnicas de violencia desatada para aterrorizar a su población a la que utiliza como rehén. Por esta definición no consensuada a nivel internacional, podría considerarse que el terrorismo ha podido estar presente desde el origen de los tiempos, aunque se considera que el terrorismo como fenómeno violento strictu sensu tuvo su origen a mediados del siglo XIX con el movimiento anarquista. Desde entonces se han producido diferentes tipos de terrorismo, de todo signo político y credo religioso, atentando contra todas las clases sociales y niveles económicos, aunque en su ideario no aparezcan como objetivos directos las clases bajas o más desfavorecidas. Es precisamente por esta iniquidad, que todo el mundo puede ser objetivo terrorista y el motivo por el que las diferentes Estrategias de Seguridad Nacional expresan de manera repetida que la lucha antiterrorista nos implica a todos, y en torno a esta lucha antiterrorista se articula toda una política integral que abarca todo el *iter* del terrorismo sobre la base de cuatro pilares: prevención, protección, persecución y preparación de la respuesta. Estos cuatro pilares integran todos los modelos y herramientas de la seguridad relacionados (pública, privada, internacional, nacional, humana, electrónica, ciber, jurídica, etc...) pudiendo aunar todas ellas en el concepto de seguridad integral para abarcar el arco más completo posible de posibilidad de lucha contra el terrorismo, sin que por ello deje de ser un sistema dinámico que debe adaptarse lo más rápido posible a las nuevas amenazas que estén por venir.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDUCH CERVERA, R.: «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional», en *Revista española de derecho internacional*, LIII, 2001.

CARO BAROJA, J.: *Terror y terrorismo*, Plaza & Janés/Cambio 16, Barcelona, 1989.

CARR, C.: *Las lecciones del terror. Orígenes históricos del terrorismo internacional*, ediciones B, S.A., Barcelona, 2002.

DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: «La acción humanitaria en la Unión Europea», en *RGDE*, nº11, 2006.

DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: «La responsabilidad de proteger ¿Nueva figura o reformulación de la doctrina clásica de la guerra justa?», en R. Junquera, R; MARCOS, A. M. y GAYO & J. AYLLÓN, E. (Dir. y Coord.): *Nuevos caminos del Derecho: Del pensamiento jurídico*,

de los derechos humanos, de la ética, bioética y deontología; algunas propuestas de las Ciencias Sociales. Liber amicorum «Amicitia, Degibus, Scientia», Universitas/Fundación Cultural Enrique Luño Peña, 2021.

DE CASTRO SÁNCHEZ, C.: «Políticas de seguridad», en *Revista de Derecho UNED*, 2023.

FUKUYAMA, F.: *¿El fin de la Historia? y otros ensayos*, Alianza editorial, S. A., Madrid, 2015.

GARLAND, D.: *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Editorial Gedisa, S. A., Barcelona, 2005.

HUNTINGTON, S.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ediciones Paidós Ibérica, S. A., Barcelona, 1997.

JENKINS, B.: «International terrorism: a new kind of warfare», en *The Rand Corporation (paper series)*, California, 1974.

KEPEL, G.: «Claves para entender los planes de Bin Laden», artículo publicado en la versión digital del diario El País, el 11/11/2001, disponible en https://elpais.com/diario/2001/11/11/domin-g/1005454360_850215.html [consultado el 30/09/2021].

KISSINGER, H.: *Orden mundial*, Random House Grupo Editorial S. A. U. (Debate), Barcelona, 2015.

LAQUEUR, W.: *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*, Editorial Destino, S. A., Barcelona, 2003.

LAQUEUR, W.: *Una historia del terrorismo*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 2003.

LIMÓN, R.: «La tecnofobia será el detonante de la quinta oleada de terrorismo», artículo publicado en diario *El País* el 14/06/2019.

MASLOW, A.H.: *Motivación y personalidad*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., Madrid, 1991.

MUÑOZ TEJADA, J. A.: «Usos políticos del concepto de seguridad humana: securitización de la violación de derechos humanos y del subdesarrollo en el escenario internacional», en *Territorios* nº 39, Bogotá, 2018.

NOAH HARARI, Y.: *21 lecciones para el siglo XXI*, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U, Barcelona, 2018.

OTERINO DURÁN, F. J.: «Surgimiento y apogeo del terrorismo», en *Quadernos de criminología: revista de criminología y ciencias forenses*, nº1, 2008.

PRIEGO, A.: «El terrorismo (supremacista) que viene», artículo publicado en el diario *El Mundo*, el 04/08/2019.

RAMÍREZ LÓPEZ, B.: «La propaganda oficial romana: procesos, métodos y elementos», en *Eúphoros*, nº 3, 2001.

RAPOPORT, D.C.: «The Four Waves Modern Terrorism», en Cronin & Ludes (Eds.): *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2004.

ROLDÁN BARBERO, J. (Dir.): *La seguridad nacional en España: Un enfoque geoestratégico*, Ed. Tirant humanidades, Valencia, 2017.

SÁNCHEZ DE LA CUESTA DE IBARGÜEN, G. (2022): «La ambición territorial de la amenaza terrorista», en *Documento de Opinión IEEE 31/2022*, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E.: «Las nuevas ‘viejas guerras’ entre el terrorismo y la insurgencia», en *Documento de análisis 76/2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016.

SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E.: «¿Nos encontramos ante la quinta oleada del terrorismo internacional?», en *Documento de análisis 02/2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016.

SANMARTÍN, J.: «La construcción social del terrorista», en SABUCEDO, J. M. y SANMARTÍN, J.: *Los escenarios de la violencia*, editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2007.

SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D.: «Terrorismo, delito o acto de guerra: necesidad de una redefinición de la lucha antiterrorista de cara al siglo XXI», en Fernández Rodríguez, J. J. (Coord.): *Aproximación a las cuestiones de Seguridad en el continente americano*, Seminario de Estudios de la Defensa Nacional de la USC-CESDEN, 2004.

STERN, J.: *Terror in the name of God. Why religious militants kill*, Haber Collins, Nueva York, 2003.

THORTON, T. P.: *Terror as a weapon of political agitation*, Collier-McMillan, Londres, 1964.

TORRES, M. R. y JORDÁN ENAMORADO, J.: «Terrorismo», en JORDÁN ENAMORADO, J. (Coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Plaza y Valdés, S.L., Madrid, citando a BERRY, N.O.: «Theories on the Efficacy of Terrorism», WILKINSON, P. y STEWART, A.M. (Eds), *Contemporary Research on Terrorism*, Aberdeen, Aberdeen University Press, 2013.

VERTZBERGER, Y.: *Risk taking and decision making: Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford University Press, Stanford, 1998.

