

EL FINAL DE LAS ESTRUCTURAS TERRORISTAS

The End of Terrorist Structures

Óscar JAIME JIMÉNEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

ORCID: 0000-0001-8991-8413

Recibido: 20/02/2023 Revisado: 21/05/2023 Aceptado: 13/06/2023

RESUMEN: En el presente texto se analiza desde una perspectiva amplia e integral la combinación de condicionantes que han contribuido a favorecer el final del fenómeno terrorista. En dichos escenarios los contextos sociopolíticos y culturales, así como el perfil de las estructuras organizativas han desempeñado roles diversos y relevantes, si bien las respuestas institucionales, en última instancia, han conformado factores determinantes. Desde una perspectiva amplia e histórica la conclusión que se obtiene es que las probabilidades de que las estrategias terroristas alcancen los objetivos declarados son extremadamente limitadas, por lo que el final de estas se encuentra en la gran mayoría de las ocasiones asociadas al fracaso.

Palabras clave: terrorismo; contraterrorismo; antiterrorismo.

ABSTRACT: This text discusses the combination of those conditions that have contributed to favor the end of the terrorist phenomenon from a broad and comprehensive perspective. In these scenarios, socio-political and cultural contexts, as well as the profile of organizational structures, have played diverse and relevant roles, although institutional responses are key factors. From a broad and historical perspective, the conclusion obtained is that the probabilities of terrorist strategies achieve their declared objectives are extremely limited, so that the end of these organizations is in most cases associated with failure.

Keywords: terrorism; counterterrorism; antiterrorism.

1. INTRODUCCIÓN

Las estructuras terroristas como configuraciones complejas integradas dentro de un sistema muestran una existencia muy similar a la de un ser vivo. Es decir, surgen, se desarrollan y mueren. Este proceso como tal, ha recibido en el pasado escasa atención por parte de los expertos, suscitando el final de las organizaciones terroristas una curiosidad incluso todavía menor, si bien esta situación parece haber llegado a su fin (Cronin 2009, Gaibulloev, Hou y Sandler 2020, Jones y Libicki 2008, Muro 2016, Weinberg y Perliger 2010, De la Corte y Jaime 2022: 308-331, Vittori 2009). Únicamente ha sido en las últimas décadas cuando se ha generado un creciente interés por esta materia, al calor de la preocupación que suscita la actividad terrorista a nivel global y la necesidad de diseñar estrategias para provocar su terminación. En función de la actividad investigadora desarrollada hasta este momento se puede concluir que los procesos finales constituyen casuísticas únicas. Cada escenario presenta singularidades que realmente lo hacen diferente. Por esta razón, cuando se analiza este período es necesario alejarse del discurso construido desde los entornos de interés político, mediático e incluso social, puesto que detrás de la elaboración de un relato sobre el final de una determinada estructura terrorista se ubican en numerosas ocasiones sesgos concretos muy acentuados, que impiden una aproximación objetivada al complejo proceso que desemboca en el final de este tipo de organizaciones. El presente texto pretende avanzar en esta reflexión aludiendo a aspectos sustanciales relacionados con la terminación del fenómeno terrorista abordados desde una perspectiva estratégica, política e histórico-descriptiva, asumiendo su intrínseca complejidad, pero también la del proceso que conduce a la finalización de la actividad terrorista. Por ello resulta fundamental desarrollar una distinción apriorística inicial entre factores internos y externos, si bien asumiendo que entre ambos se establece una relación dialéctica donde resulta difícil discernir relaciones causales indiscutibles. En definitiva, los escenarios finales merecen una sofisticada aproximación a distintos niveles con el objetivo de desarrollar una perspectiva integral donde la singular combinación de condicionantes comunes ofrece finales únicos.

2. LOS CONDICIONANTES INTERNOS

2.1. Los objetivos anticipan el final

Desde una aproximación basada en el cálculo estratégico, resulta factible establecer un vínculo entre los objetivos de cualquier organización y su final, pudiéndose afirmar que en su ambición se sitúan las claves de su desaparición. El desajuste entre capacidades y recursos, por un lado, y los objetivos perseguidos, por otro, constituyen un factor axiomático de fracaso y el epítome del error estratégico. Desde el final de la descolonización, la mayoría de las organizaciones terroristas han dejado de existir sin haber alcanzado los objetivos propuestos. El número de

casos en los que las organizaciones terroristas lograron exitosamente sus objetivos es muy limitado, alcanzando únicamente el 5 por ciento (Cronin 2009). Una segunda investigación señalaba que de 648 organizaciones que estuvieron activas desde 1968, únicamente el 10 por ciento alcanzaron sus objetivos (Jones y Libicki 2008). Estos datos muestran una realidad que se mantiene en otros estudios: hasta el final del siglo xx, el porcentaje de organizaciones terroristas que logró sobrevivir más de un año no superó el 10 por cien (Rapoport 1992), si bien constituye una afirmación debatida (Phillips 2017). Un estudio más reciente y preciso señala que si bien 3 de cada cuatro organizaciones lograron sobre vivir más de un año, el período de acción no fue significativamente mayor lo que les impidió generar un número relevante de víctimas y daños (LaFree 2010).

Así, se puede afirmar que uno de los factores primigenios que permite anticipar el éxito o el fracaso es la definición de dichos objetivos, existiendo una relación directamente proporcional entre la ambición de estos y el fracaso final. Cuanto mayor sea la dificultad, más recursos de todo tipo se requerirán (Tilly 1978) y más difícil resultará la consecución de los objetivos fijados. Generar un cambio en la orientación de estos con la finalidad de incrementar las posibilidades de supervivencia, no es imposible, pero se tienen que dar ciertas condiciones, para lo que también es necesario disponer de recursos y/o que en el sistema en el que se encuentra inserto el actor terrorista se produzcan cambios no anticipados que le beneficie. El desajuste entre objetivos y medios puede ser interpretado como un error estratégico, si bien resulta explicable en la medida que las decisiones en una organización de estas características, y más si nos referimos a sus momentos iniciales, se encuentran muy influidos por entusiasmos desmedidos y emociones desatadas individuales y colectivas, conformando un contexto poco dado a racionalizar las decisiones y ponderar las consecuencias de estrategias y tácticas. Por otra parte, la ausencia de coherencia jerárquica entre objetivos estratégicos y tácticos ha resultado fatal en todos los casos. Los movimientos tácticos por muchos triunfos aparentes que aporten en términos de atentados exitosos, y en ocasiones precisamente debido a ello, conducen a una espiral que impide profundizar en la visión estratégica.

En muy escasas ocasiones la organización puede concluir su existencia porque haya alcanzado los objetivos previstos, lo que permite concluir que tanto el cálculo como el desempeño estratégicos pueden haber sido acertados, si bien hay factores ajenos al propio desempeño que coadyuvan al desenlace. Los casos de Israel, Chipre o Argelia, a los que se pueden añadir otros siempre relacionados con los movimientos de Liberación Nacional en su lucha contra las antiguas metrópolis coloniales, resultan significativos. En dichos contextos, si bien los objetivos eran maximalistas, estos resultaban asequibles, públicos y ampliamente compartidos por una población expectante y esperanzada, cuya cercanía solía ser un objetivo estratégico, si bien facilitado en ocasiones por una represión estatal indiscriminada. No existen registros de éxitos estratégicos relevantes y duraderos como resultado de acciones contra la población civil (Cronin 2009). Resulta fundamental la difusa e

intangibles capacidad de la organización terrorista para acceder al imaginario colectivo y proyectar una imagen con la suficiente potencia como para cautivar amplias masas de la población y hacerlas partícipes de su ilusión y objetivos, consiguiendo así una amplia movilización popular y los correspondientes apoyos directos e indirectos. A modo de ejemplo relevante y paradójico, tras el primer asesinato cometido por la organización terrorista vasca Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en 1968 del guardia civil José Antonio Pardines, el éxito policial fue contundente logrando desarticular en los años siguientes toda la cúpula de la organización. Sin embargo, la respuesta de las fuerzas de seguridad golpeó también de forma contundente a amplios sectores no particularmente radicalizados por aquel entonces lo que aceleró el giro social respecto a la violencia. La combinación de una respuesta desproporcionada con una creciente imagen de ETA como expresión heroica de la voluntad popular provocó la paradoja de que en los momentos más bajos de la organización numerosos jóvenes quisieran integrarse en ella, no disponiendo ésta de la suficiente capacidad para dar respuesta a dicha demanda (Jaime 2018).

La incapacidad para valorar el *Zeitgeist* del momento o el contexto internacional ha constituido en la mayoría de las ocasiones un factor fundamental que explica el inicio de la decadencia de una organización. Por el contrario, disfrutar de la inercia de un ambiente cultural y político internacional, logrando identificarse con los valores hegemónicos del momento contribuye a explicar los triunfos de determinadas organizaciones. Buena muestra de esta circunstancia fueron los éxitos de las organizaciones insurgentes y sus correspondientes actividades terroristas previas a los procesos de descolonización o la lucha desarrollada por las organizaciones terroristas judías en el contexto de la culpabilidad colectiva internacional tras la Segunda Guerra Mundial. Estos han sido extremadamente reducidos en número, si bien han tenido un gran impacto y en términos históricos han constituido modelos estimulantes e inspiradores para otras organizaciones terroristas que comenzaron a actuar tras la desaparición de estas estructuras exitosas.

Los procesos políticos triunfantes en los que las actividades terroristas desempeñaron un papel relevante, han sido muy poco estudiados y merecerían una mayor atención puesto que resulta de sumo interés analizar la transformación de estas organizaciones y su readaptación al nuevo escenario victorioso, así como el proceso que desarrollaron para reelaborar una narrativa épica ante la necesidad de reinterpretar el uso de la violencia ilegal en el pasado, convirtiéndose en legal a partir del momento en que alcanzan el poder. Dicha reorientación plantea dificultades para la elaboración de una narrativa coherente, cuando surgen desafiantes que utilizan sus propias tácticas y argumentos, si bien la experiencia adquirida facilita la respuesta a estos nuevos insurgentes, caracterizándose ésta por su contundencia. En cualquier caso, la reconstrucción del relato exige deslegitimar el uso del terrorismo.

Resulta relevante que la victoria definitiva e incontestable de una organización terrorista y por lo tanto su desaparición, se ha producido cuando esta ha logrado asumir la dirección y las funciones de un Estado. En el resto de los casos los éxitos han sido meramente tácticos, puntuales y transitorios. En definitiva, el terrorismo

solamente puede lograr sus objetivos estratégicos si es capaz de obtener la capacidad y legitimidad de un Estado. El terrorismo, por sí mismo, no es capaz de alcanzar dichos objetivos, aunque no resulta extraño que, eventualmente, pueda formar parte de las prácticas de un movimiento insurgente exitoso.

2.2. Crisis interna

Uno de los principales factores que amenaza la existencia de una organización es la disminución de la motivación o del compromiso para seguir formando parte de ella. Dependiendo de los contextos, pueden operarse cambios sustanciales en las prioridades vitales de los militantes. Esta circunstancia se da en la medida que las evoluciones personales permiten priorizar otros aspectos de la vida a los que ha tenido que renunciar hasta ese momento o a los que tendría que renunciar si continuara con dicho compromiso. Esta evolución no lleva a todos los individuos inexorablemente a salir de la organización puesto que ello dependerá de la posibilidad de adaptarse en la propia estructura terrorista al nuevo momento vital, lo que también estará en función de la posición que ocupe dentro de la propia organización. Los ejemplos de ETA e IRA resultan relevantes en la medida en que son las viejas y curtidas generaciones de activistas las que tomaron la iniciativa de explorar vías políticas legales para integrarse en el escenario político institucional. Sus respectivas posiciones hegemónicas les permitieron, por un lado, disponer de la fuerza e influencia necesarias para impulsar el proceso neutralizando la reducida disidencia interna, a su vez, carente de recursos. Por otro lado, este proceso permitía reubicar a dichos sectores entre las exitosas e influyentes élites políticas institucionalizadas y acomodadas. Son, en ambos casos, ciertos sectores juveniles e irredentos instalados en la semimarginalidad los que apuestan por continuar con la violencia. En cualquier caso, resulta relevante la propia capacidad de la formación para mantener la cohesión interna mediante el recurso a posibles represalias o incentivos internos. Entre los primeros, a modo de ejemplo, destaca el asesinato de la militante de ETA, Dolores González Catarain «Yoyes» en 1986, constituyendo una acción que expresa la intención de prevenir desertiones. Entre los segundos cabría destacar el apoyo económico y social que prestan ciertas organizaciones con Hamás y Hezbolá en Oriente Medio a sus militantes y familias respectivas con la finalidad de reforzar los vínculos internos y el compromiso.

En cualquier caso, el final del compromiso activo será consecuencia de una cuidada evaluación de las consecuencias. Las razones últimas que empujan a la salida de la organización siempre son múltiples y dependen de una combinación de factores relacionados con elementos difíciles de anticipar en los protagonistas. Si bien juega un papel fundamental la decepción respecto a la consecución de los objetivos o al funcionamiento interno, no suele ser una razón suficiente, aunque en cualquier caso todas ellas estarán relacionadas con un alejamiento sustancial de las razones por las que se decidió iniciar la militancia. Estos factores pueden estar vinculados a desacuerdos internos significativos con relación a cómo debe continuar la lucha

en un escenario que, por lo general, suele ser cada vez más adverso. La sensación de que no se está avanzando suele generar tensiones y desavenencias internas que llevan a algunos a optar por un abandono con la finalidad de intentar reintegrarse en la sociedad o por el contrario a fundar una organización más sectaria y radical. Otro factor que puede contribuir al abandono es la sensación de que el contexto ha cambiado y que las formas de lucha desarrolladas hasta ese momento se encuentran desfasadas. El ejemplo más relevante lo constituye el proceso de autodisolución de ETA (político-militar) a principios de la década de los ochenta y la premura de algunos de sus líderes por integrarse en el juego político institucional a través de formaciones políticas legales como fueron en su momento *Euzkadiko Ezkerra*. En este contexto resulta también fácil relacionar dicha desconexión con las expectativas generadas entre aquellos sectores de la organización que tienen una perspectiva más fácil de integración en la sociedad por su dimensión intelectual, crítica y/o alejada de la violencia frente a otros sectores para los que la clandestinidad es una forma de vida a lo que en numerosas ocasiones cabe añadir delitos de sangre por lo que los incentivos para abandonar el terrorismo son limitados.

Cada individuo reacciona de manera distinta en función de sus prioridades y de sus perfiles psicológicos y sociodemográficos y si bien es cierto que en la mayoría de los casos algunos momentos vitales favorecen la búsqueda de horizontes alejados de la violencia, no resulta fácil vincularlos con procesos exitosos de desradicalización, sino más bien con la búsqueda de nuevos objetivos existenciales o el deseo por reencontrarse con una vida anterior, antes que con una reevaluación de la ideologías o el arrepentimiento, siendo este un tema todavía objeto de intensa atención por parte de los expertos (De la Corte y Jaime 2022: cap. 6, Alonso y Bada 2016, Ashour 2010, Horgan y Taylor 2011).

2.3. Cambio de actividad

No resulta fácil ni habitual que una organización terrorista decida abandonar las armas y disolverse. Desde la teoría de las organizaciones, toda estructura busca mantenerse cohesionada con la intención de proyectarse en el tiempo, siendo para ello capaz de cambiar de objetivos si fuera necesario. Una organización terrorista no constituye una estructura interna particularmente singular en este sentido, tiende a aplicar estrategias y prácticas similares a las de cualquier grupo informal para perpetuar su existencia. Así, la fuerza de la cohesión interna donde la dimensión de los vínculos sociales y emocionales resultan muy fuertes, permite sobreponerse al desengaño racional que supone la imposibilidad de alcanzar los objetivos planteados. Desde fuera de la organización es difícil entender este tipo de dinámicas, puesto que el analista tiende a abordar la situación de la organización desde una perspectiva racional y estratégica, en términos de ganancias y pérdidas, cuando es realmente la dimensión emocional, robusteciendo la cohesión intragrupal, la que desempeña un papel fundamental.

Es también esta dimensión emocional generadora de sólidos vínculos la que facilita que las organizaciones terroristas, en caso extremo, puedan atenuar

significativamente los objetivos políticos perseguidos hasta el momento y optar por redireccionar sus acciones para la consecución de los recursos necesarios con la finalidad de dedicarlos a la cohesión del grupo. Casos relevantes en este sentido fueron los de Abu-Sayaf en Filipinas y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con relación a las ganancias obtenidas mediante el narcotráfico. Este cambio implica una serie de transformaciones internas de profundo calado.

El hecho de que la definición de los objetivos últimos reales –e inconfesables– hacia los que avanza una organización terrorista no se encuentre tan determinada por lo que declara de forma explícita, indica una notable plasticidad homologable a otro tipo de organizaciones y muestra de forma indirecta que sus expresiones formales en cuanto a la declaración de objetivos están más cerca de una declaración de intenciones que de los objetivos reales últimos. A lo que debemos añadir que, de manera reiterada enfocamos incorrectamente el análisis del funcionamiento interno de dichas organizaciones, porque consideramos que se rigen internamente por criterios racionales burocratizados. Su articulación real resulta muy diferente y cuando se analizan dichas estructuras resultan particularmente complejas, conformándolas muy diversos intereses, actores y lógicas de las que sus protagonistas no son conscientes, pero detectables desde la psicología, la sociología o el estudio de su comportamiento histórico.

Desde las élites de la organización pueden activarse algunos mecanismos con la finalidad de proteger la cohesión, aunque cambiando de estrategia y atemperando el empleo de la violencia. Esto sucede principalmente cuando los dirigentes deciden liderar un cambio de orientación desde la imposición de su posiciones hegemonía, asegurándose así un espacio propio para el escenario postterrorista. En este sentido adquiere pleno significado la denominada Ley de hierro de la oligarquía enunciada por Robert Michels (2001), afirmando que las élites forman un círculo interior dentro de cualquier organización y generan una dinámica propia que las convierte en oligarquías, sometiendo al resto y dirigiendo los procesos internos. Este factor es esencial para entender aquellos procesos de transformación de algunas organizaciones terroristas, cuyo objetivo final por parte de algunos de sus exdirigentes es la integración en el juego político legal convencional, para instalarse finalmente en las instituciones y ocupar cargos de responsabilidad. Los ejemplos más evidentes son los del Ejército Republicano Irlandés (IRA), ETA y su entorno inmediato o las FARC.

3. LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

3.1. La represión y sus consecuencias

La interacción entre el terrorismo insurgente –cuyo objetivo es desplazar las estructuras políticas existentes mediante una estrategia principalmente de desgaste (Kydd y Walter 2006), frente al terrorismo vigilante que aspira a reforzarlas– y el régimen político al que combate adopta un perfil dialéctico en permanente

transformación y adaptación mutuas. Si bien, la dimensión asociada al recurso a la amenaza del uso de la fuerza, atribuyéndole efectos disuasorios (Davis y Jenkins 2002, Cronin y Cronin 2008), o a su aplicación directa gestionada a través de las fuerzas policiales, las fuerzas armadas (Carr 1996), las instituciones penitenciarias y los servicios de inteligencia desarrollan un papel prevalente, los Estados cuentan con numerosos recursos que activan en función del diseño estratégico de la respuesta o de las necesidades del momento. Entre ellas destacan las de carácter político, social, educativo, cultural, económico, judicial y de cooperación internacional. La sistematización de estas respuestas y su integración se ha puesto de manifiesto en el ámbito de la Unión Europea al desarrollar un modelo integrado donde se combina prevención y respuesta en el marco de cuatro pilares como son prevenir, proteger, perseguir y preparar la respuesta, recogidos en el documento matriz (*La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo* 2005)¹.

La lucha contra el terrorismo se ha asociado históricamente a una respuesta coactiva desarrollada desde el Estado, mediante la combinación de los esfuerzos de actores públicos y sus correspondientes estrategias. Los papeles protagonistas los tuvieron asignados durante décadas las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas. Sin embargo, si se observan las experiencias históricas, una acusada represión con numerosos detenidos y éxitos policiales, a largo plazo no resulta en la derrota del terrorismo, al menos siguiendo únicamente dicha estrategia y las prácticas asociadas. Los ejemplos de España durante los últimos años del franquismo (Jaime 2018) y la posterior transición democrática, o la experiencia argelina con la victoria militar francesa frente al FLN, –no pudiendo evitar a la postre la derrota total política y social del Estado francés–, constituyen ejemplos paradigmáticos. Para que la represión pueda ser calificada como eficaz tiene que ser analizada en perspectiva con otros indicadores que muestren objetivamente una creciente debilidad de la organización terrorista, en el seno de la sociedad, en el escenario mediático, en su proyección en el contexto internacional y, por supuesto, en su capacidad operativa.

La represión propiamente dicha tiene un escaso valor predictor, constituye más bien un instrumento técnico de limitado alcance, pero imprescindible. En función de las experiencias, ésta para resultar eficaz debe ser precisa, oportuna y focalizada de forma minuciosa sobre un determinado entorno con la intención de provocar unas consecuencias muy concretas y previsibles. Sin duda, está estrechamente relacionada con el uso de la violencia y posee una intensa carga emocional difícil de controlar, con las consiguientes imprevisibles consecuencias. Resulta muy problemática su aplicación en entornos en los que se encuentran presentes numerosos actores con diversas percepciones e intereses y donde la propia sociedad fragmentada desempeña un papel relevante y oscilante, incrementar todo ello la incertidumbre, así como la propia complejidad del escenario. Este marco contrasta

1. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/ES/pdf> [Consultado el 14 de mayo de 2023].

con los escenarios bélicos, donde el objetivo por parte de los ejércitos es la aplicación de la máxima fuerza posible, en contraste con el que a nosotros nos ocupa y donde se aspira a utilizar la mínima fuerza necesaria por las implicaciones desconocidas que supone maximizar el uso de dicha fuerza. Por ello, la aplicación de criterios bélicos y su terminología asociada como es la *Guerra contra el terrorismo* en ciertos contextos preconfigura una estrategia global contra el terrorismo que solventa algunos problemas relevantes mediante el uso intensivo de la violencia, pero generando otros de mayor entidad. De esta argumentación se deriva lo inadecuado del empleo de respuestas militares en estos contextos y la asunción de que la lucha contra el terrorismo constituye una guerra con todo lo que ello implica.

En función de diversos ejemplos podemos observar que el uso de la violencia estatal contra la violencia terrorista suele mostrar efectos secundarios difícilmente anticipables, y lo que resulta evidente, según una amplia casuística, es que el uso exclusivo de la violencia como fundamento de una estrategia única y excluyente no muestra éxitos significativos. Para entender la respuesta del Estado es necesario prestar atención al nivel de amenaza que percibe el propio Estado, a los objetivos que este se plantea y los recursos que está dispuesto a emplear. De ello se desprende que un Estado no democrático con una alta percepción de amenaza estará dispuesto a no reparar en medios, ni tampoco a ser particularmente escrupuloso en su utilización. En este caso tenderá a sobrevalorar el uso de la violencia y a destacar su supuesta eficacia asumiendo el elevado coste como una carga necesaria para su propia supervivencia. Por el contrario, un Estado democrático que combate al terrorismo en su propio territorio tiende a desarrollar una confrontación con el terrorismo en el que el respeto a los Derechos Humanos –de manera variable y en función de numerosos factores– se encuentra presente, siendo además consciente de la presencia y presión de sectores sociales combativos, lo que contribuirá a restringir en mayor medida el uso de la violencia y apostando con mayor o menor convencimiento por el empleo complementario de otros medios (Art y Richardson 2007).

En entornos democráticos no existen casos representativos en los que la represión por sí misma, por muy efectiva que fuera, haya tenido como conclusión la derrota definitiva de la actividad terrorista practicada por organizaciones socialmente enraizadas. Los éxitos tácticos de carácter operativo a corto plazo, por lo general son puntuales, y pueden, si no van acompañados de otras medidas, tener un efecto rebote. De esta manera se perjudica la respuesta estratégica a largo plazo, principalmente si no se presta atención a los otros frentes asociados y que conforman problemáticas estrechamente asociadas al terrorismo como epifenómeno. En numerosas ocasiones resultan difíciles de identificar dichos frentes si no se desarrolla una aproximación global al problema. En última instancia, la principal dificultad radica en que la represión debe ser discreta, precisa y puntual para no generar un rechazo masivo de la población, propiciando la empatía con los terroristas, pero de forma paralela debe también adoptar una forma lo suficientemente contundente y amenazante como para desincentivar cualquier acercamiento a los violentos y su entorno.

Por todo ello, es necesario destacar que la represión efectiva únicamente puede producirse en ciertas condiciones marcadas por el inicio de un proceso de deterioro previo de la propia organización terrorista, ya sea debido a problemas internos por desacuerdos ideológicos y estratégicos o por las dificultades para relacionarse con la población de apoyo y acceder a recursos tanto humanos como materiales, así como a información relevante que le permita contextualizar su situación adecuadamente y definir sus estrategias (Bosi y Della Porta 2015).

Resulta necesario tener presente que en escenarios terroristas existen numerosas fracturas sociopolíticas que se cruzan y superponen, difíciles de identificar. En estos contextos el terrorismo constituye una posible vía complementaria a través de la cual se manifiesta dicha fractura. Dependiendo de la eficacia de la represión ésta puede contribuir a redireccionar la expresión de la fractura hacia una intensificación de la relevancia de la violencia o, todo lo contrario. Un caso significativo lo constituye el escenario vasco tras la desaparición de ETA. El conflicto interno y las fisuras sociopolíticas e identitarias no han desaparecido, pero su expresión se ha encauzado hacia vías políticas institucionalizadas y protestas informales asumibles en un marco plural y democrático.

Los Estados no suelen ser conscientes en el momento de construir sus respuestas represivas de que el terrorismo es la expresión de una marcada debilidad de los actores que lo practican. Haciendo uso de su ventaja estructural, esos mismos Estados valiéndose de su posición hegemónica deberían facilitar la inexorable decadencia natural de la organización terrorista. El uso de la violencia en sí misma expresa la carencia de medios alternativos para hacerse presentes en un determinado escenario, lo que debería mover a la reflexión a los diseñadores de las políticas públicas evitando en la medida de lo posible aplicar respuestas particularmente agresivas en un escenario sensible y contra un grupo estructuralmente abocado a la decadencia y desaparición final. En resumidas cuentas, el terrorismo es el eslabón débil de las estrategias violentas aplicadas por los sectores más débiles ubicados en un determinado escenario sociopolítico, en el que el resto de los actores ha encontrado vías alternativas para canalizar sus demandas, aunque no necesariamente y de forma exclusiva a través de vías pacíficas.

Una categoría de respuesta frente al terrorismo mediante la violencia es la que procede de formaciones ilegales que adquieren un formato de organización terrorista, con la finalidad de contribuir a la lucha contra el terrorismo desde una dimensión inalcanzable para un Estado como es la actuación ilegal. Las consecuencias de este tipo de respuesta pueden resultar aparentemente eficaces en un primer momento, pero contraproducentes cuando se evalúan los resultados a largo plazo por su impacto sobre el tejido social y la convivencia política. No se prodigan los ejemplos en este ámbito, pero resultan significativos los casos de los que se dispone de información y cuyos resultados pueden ser en la actualidad evaluados en toda su magnitud. Los Grupos Antiterroristas de Liberación, GAL, y otros procedentes de la extrema derecha que actuaron en España durante la segunda mitad de la década de los 70 hasta 1987, muestran cómo el Estado puede adoptar estrategias ilegítimas

con la finalidad de ofrecer una respuesta a corto plazo, estando dispuesto a pagar un alto precio. Se atribuye a la actuación de los GAL –27 víctimas mortales producidas entre 1983 y 1987–, en territorio francés la virtud de llamar la atención del gobierno galo sobre el problema vasco y lograr así incrementar su colaboración con las autoridades españolas, generando al mismo tiempo una elevada inseguridad en los círculos cercanos a ETA al otro lado de la frontera. Al margen de consideraciones acerca de su dudosa eficacia lo que resulta indiscutible es que impulsó de forma indirecta los éxitos electorales posteriores de la formación política Herri Batasuna, el brazo político de ETA, resonando sus efectos a lo largo de las décadas siguientes. El caso argentino también resulta muy significativo al lograr la actividad terrorista del Estado en tres años acabar con el terrorismo de extrema izquierda entre 1973 y 1976 pero con un coste social y humano inasumible para una sociedad del siglo xx, como fueron los 8961 desaparecidos (CONADEP 1984) y la fractura social y el trauma colectivo que supuso ese período reducido para varias generaciones de argentinos.

Las organizaciones terroristas clásicas pertenecientes a la segunda y tercera olas (Rapoport 2004) se articularon en torno a estructuras rígidas y organizadas verticalmente, aunque las nuevas de carácter yihadista han visto alterada dicha estructura. Tanto la jerarquía, el carisma y el liderazgo continúan desarrollando un papel importante, si bien la proyección de la escala ha variado sensiblemente. Por esta razón, desde la lógica contraterrorista se ha concebido en ocasiones la neutralización directa de los líderes. Este procedimiento puede adquirir diversas formas que van desde su aniquilación hasta la detención. El hecho de que se adopte un formato u otro depende estrechamente del contexto en el que se desarrolla la respuesta, de las intenciones estratégicas, de las capacidades tácticas y también de la propia concepción político-filosófica del Estado al que pertenecen las fuerzas antiterroristas.

La denominada doctrina de la bala de plata –aniquilación expeditiva de liderazgos mediante el uso de la violencia–, siempre ha estado presente como opción con independencia de que la respuesta contraterrorista fuera diseñada y aplicada por un régimen autoritario o democrático (Ortiz 2004, Price 2012, Carson 2017, Johnston 2012). Sin embargo, desarrollar estrategias y prácticas ilegales en regímenes democráticos plantea muchas más dificultades por los controles a los que estas actividades están sometidas desde la propia Administración en un Estado de Derecho, donde un poder judicial independiente escruta las acciones estatales. Por otro lado, la propia sociedad civil y los medios de prensa disponen de la posibilidad de vigilar la actividad de los servicios policiales, si bien no con facilidad. Por el contrario, en un régimen autoritario donde las posibilidades de difusión de información son mucho más limitadas, sin poder judicial independiente, existiendo también un mayor control de la acción de los agentes estatales, resulta más fácil desarrollar actividades de este tipo. Por ello no debe sorprender, la desentovtura y frecuencia con la que se producen asesinatos selectivos por parte de regímenes no plenamente democráticos como son Rusia, Arabia Saudí o Corea del Norte, entre otros.

En cualquier caso, desde los atentados realizados en Estados Unidos en el año 2001, tanto Estados Unidos y otros países con anterioridad, como Israel, han

ido asumiendo con relativa naturalidad e impunidad la implementación de este tipo de medidas, otrora excepcionales, facilitándolas el desarrollo acelerado de las nuevas tecnologías aplicadas a este campo, vinculadas a las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC's), los drones y previsiblemente en el futuro, a la robótica y la Inteligencia Artificial. La discreción y el sigilo que permiten los nuevos procedimientos con el empleo intensivo de la tecnología, así como la ausencia de imágenes o testimonios que pudieran provocar rechazo o sensibilizar a la opinión pública al ofrecerse imágenes-espectáculo incruentos, caracterizados por su impecable ejecución técnica e impresionante precisión, ha facilitado que incluso desde gobiernos no proclives al uso de la fuerza, como fue la Administración Obama en Estados Unidos, se prodigaran acciones centradas en matar a líderes mediante drones.

No se puede negar que en ocasiones el asesinato de los líderes genera un movimiento de apoyo desbordante a la organización, trayendo como consecuencia la consiguiente mitificación del martirio. Sin embargo, asumiendo el impulso que pueden suponer las expresiones masivas de apoyo e incluso la mejora significativa de la imagen de la organización, en no pocas ocasiones estas acciones resultan lo suficientemente devastadoras como para que el balance a medio y largo plazo coste-beneficio, se salde en términos negativos para la organización. También desde una perspectiva táctica y efectista el asesinato de líderes puede tener consecuencias positivas a corto plazo al mostrar la contundencia y determinación ante una audiencia deseosa de resultados inmediatos.

Una variable fundamental que resulta preciso tomar en consideración para anticipar los efectos de este tipo de acciones está relacionada con la propia estructuración interna de la organización. Organizaciones definidas por una jerarquización extrema, con unos niveles de decisión rígidos, procedimientos centralizados y con un líder mitificado, se verán mucho más afectadas por una acción de estas características. A pesar de que podría considerarse que la jerarquía y la estructura rígida dotan de orden y previsibilidad a la organización en momentos de incertidumbre, como puede ser la muerte de un líder, lo cierto es que a la luz de las experiencias dicha rigidez no ha impedido el desfundamiento de la estructura. La razón más lógica es que la estabilidad de la organización no depende tanto de la perfección técnica de su diseño interno, sino de los vínculos emocionales y afectivos que se establecen dentro de la organización y del entorno exterior con esta o directamente con su líder. Considerando estas experiencias, resulta comprensible que organizaciones como Al Qaeda se hayan esforzado también por descentralizar su estructura en la medida de lo posible, sin embargo, no han sido capaces de desmitificar la imagen de su líder puesto que también ha jugado un papel importante en la promoción de su organización, así como de la causa. La conclusión es que una organización consciente de la vulnerabilidad que supone el liderazgo debe relativizar su importancia ante la posibilidad de que sea suprimido, pero no puede prescindir totalmente de la capacidad carismática de su líder para la propia promoción de la organización.

En función de las experiencias cabe afirmar que históricamente ha resultado más eficaz la destrucción simbólica de la imagen mítica de los líderes tras su captura, que intentar hacer lo mismo después de haber acabado con su vida. Destruir una imagen mitificada afecta a toda la estructura, transmitiéndose dicha deslegitimación a través de las conexiones capilares de la organización hacia los niveles inferiores, impactando sobremanera tanto en los miembros de la propia organización –generando debates y discordia interna en cuanto a la estrategia a seguir–, en la propia población de apoyo y de referencia, así como en la sociedad en general.

Sin embargo, no abundan los casos en los que la actividad terrorista se haya detenido tras la eliminación de líderes relevantes. Por ejemplo, los asesinatos selectivos realizados por las autoridades israelíes contra los líderes palestinos no contribuyeron en sí mismos a detener los atentados, pero sí a generar una mitificación del martirio contribuyendo probablemente a promover ataques suicidas. A pesar de que la detención de líderes terroristas resulta a largo plazo más eficaz que su eliminación, esta afirmación requiere matizaciones, puesto que en última instancia dependerá de la gestión que posteriormente se realice de dicho arresto. Si esta es inadecuada puede tener incluso consecuencias negativas en el caso de que se realice una deficiente acción comunicativa de la detención, al filtrarse a los medios posibles maltratos o indefensión en los juicios. Así, el denominado Proceso de Burgos, contra miembros de ETA en 1970, permitió a la organización proyectarse a nivel internacional. También puede insuflar ánimos a los presos de la organización si se permite a los líderes interactuar con otros miembros en prisión y formar dentro una estructura de gestión paralela, como sucedió con Sendero Luminoso en Perú durante la década de los ochenta, permitiéndosele desarrollar y gestionar una administración propia dentro de las prisiones.

Los efectos de actuar directamente contra el liderazgo personalizado son sin duda importantes, puesto que el descabezamiento de una determinada estructura tiene consecuencias muy transcendentales sobre la moral, la estrategia, y la planificación de nuevos ataques. El desconcierto que se provoca en las filas militantes, la desmoralización y el deseo de venganza no canalizado estratégicamente por la falta inmediata de liderazgo, introduce un factor desestabilizador que incrementa la vulnerabilidad de la organización, al generar mayores niveles de incertidumbre y nerviosismo por lo que resulta más fácil que cometan errores a partir de ese instante. Numerosos ejemplos muestran la eficacia del descabezamiento de las organizaciones terroristas y sus efectos posteriores traducidos en una disminución significativa de la actividad de dicha organización. La captura en 1992 de Abimael Guzmán, máximo responsable de Sendero Luminoso en Perú supuso una disminución significativa de acciones armadas. Asimismo, su exposición en el juicio a modo de fiera enjaulada tuvo un gran impacto, contribuyendo de manera notable a la desmitificación de una organización que había hecho de su invencibilidad un símbolo casi mítico. También la captura en 1999 del líder del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), Abdullah Öcalan, supuso una disminución notable de las actividades desarrolladas por esta organización.

Las detenciones también aportan una serie de valores añadidos. Realizar el esfuerzo de detenerlo supone que se le aplican las normas del derecho, sometiéndose al aparato de Justicia, lo que sin duda envía una señal de fortaleza puesto que desarrollar una operación de detención significa arriesgar y poner en juego recursos humanos y materiales propios, lo que podría suponer un alto coste en el supuesto caso de que la operación fuera un fracaso. También envía un mensaje claro e indiscutible en el sentido de que dicho Estado está dispuesto a someterse a unas reglas de juego establecidas y respetadas internacionalmente. Asimismo, contribuye de forma definitiva a normalizar una respuesta que adquiere un carácter asimilable a la lucha contra la criminalidad ordinaria, al ser tratado el líder como si fuera el jefe de una banda criminal, con la consiguiente deslegitimación, pérdida de carisma y desmitificación ante su población de apoyo y la opinión pública. Por otro lado, también puede aportar información valiosa sobre la organización y servir eventualmente cómo un factor relevante que facilite indirectamente la desmoralización o contribuir de forma directa a la desmovilización, así como a apoyar un proceso de negociación. En definitiva, su explotación puede resultar muy rentable en diversas fases de la confrontación.

Por el contrario, la decisión de ejecutar al líder supone que se aplican las reglas de la guerra (irregular), no sometiéndose quién lo lleva a cabo a ninguna fiscalización y priorizando la aplicación de soluciones inmediatas, sin evaluar con precisión consecuencias posteriores. Esta forma de actuar simplifica extraordinariamente la respuesta táctica y convierte a esta también en una suerte de mera réplica paraterrorista con profundo significado estratégico y ético.

Desde los decisores antiterroristas ha existido cierta tendencia a observar la decapitación de la cúpula como la solución definitiva para suprimir una organización terrorista. Esta perspectiva se fundamenta en la presunción de que la estructura jerárquica de la propia organización policial encuentra su reflejo en la organización terrorista, lo que es cada vez más improbable, considerando las transformaciones que han sufrido las organizaciones terroristas islamistas desde el comienzo del nuevo milenio. A ello cabe añadir el hecho de que no siempre la cúpula se mantiene, debido al sistemático error largamente asumido de que su dirección posee un irresistible poder carismático. Lo cierto es que los máximos dirigentes de las organizaciones terroristas cambian en función de numerosas razones, como pueden ser luchas internas, el relevo generacional o simplemente porque se dispone de diversos líderes para cada uno de los aspectos organizativos y operativos dentro de la propia estructura. Tampoco debemos olvidar que los factores políticos internos de los Estados pueden jugar un papel importante en favor de esta opción por motivos oportunistas, antes que de otras, incluso mejor fundamentadas (Ortiz 2004).

En función de los argumentos destacados, se puede afirmar que la supresión de los líderes únicamente podría ser útil en el supuesto de que las autoridades tuvieran un conocimiento exacto de las capacidades, recursos y lógicas internas de la organización terrorista, de tal manera que la acción fuera el colofón o el último acto definitivo que sirviera para dar por concluida la agónica existencia de una

organización terrorista que continuaba hasta ese momento provocando víctimas mortales. El problema radica en que dicha situación de conocimiento exhaustivo de una organización, no se ha dado en ningún caso conocido.

Mención aparte merecen las dinámicas desarrolladas por terroristas islamistas en los países europeos aparentemente autorradicalizados a través de internet y autodiestrados en condiciones de aislamiento. Dicho perfil de terrorista se encuentra sometido a importantes críticas por el progresivo descubrimiento de vínculos de distinto tipo por parte de estos activistas con entornos islamistas. En numerosos casos de sujetos supuestamente autorradicalizados, resulta muy difícil establecer distinciones claras respecto a individuos que poseen desórdenes mentales críticos. La presión mediática y pública ha obligado a los expertos y a los gestores de las políticas públicas contraterroristas a definir y planificar estrategias, sin profundizar en el problema sobre la base de evidencias.

3.2. Negociaciones

El uso de la violencia constituye una de las características que define a las organizaciones terroristas, siempre sometido a consideraciones estratégicas y tácticas. Su empleo conforma la opción dominante, escogida entre una gama de recursos posibles a disposición de la organización en un determinado contexto y combinándose con otros instrumentos disponibles en función de valoraciones de oportunidades y capacidades cambiantes. Uno de estos recursos, que puede incluso ser considerado como objetivo complementario más perseguido por parte de las estructuras terroristas son las negociaciones directas con los Estados, como antesala de la victoria. De hecho, en ocasiones el establecimiento de negociaciones constituye el objetivo en sí mismo, puesto que a través de su formalización se pone en evidencia ante la sociedad y la comunidad internacional la capacidad de los terroristas para obligar al Estado a entablar conversaciones susceptibles de desembocar en un acuerdo como expresión final de la humillación del adversario. Al mismo tiempo se destaca la fuerza de la organización para someter al Estado al lograr escenificar una relación horizontal.

Estas negociaciones adquieren muy diversas formas: puntuales o prolongadas en el tiempo; centradas en aspectos concretos en un determinado momento o abarcando múltiples dimensiones de carácter político relacionadas con la evolución del régimen; abiertas y públicas o clandestinas y ocultas, etcétera. En cualquier caso, las negociaciones que se establecen entre el Estado y la organización terrorista adquieren formas muy distintas porque el marco general resulta muy diferente dependiendo de los escenarios. Pero incluso dentro de un mismo contexto, el carácter de los contactos y de la negociación puede desarrollar formas e incorporar interlocutores muy distintos dependiendo de las circunstancias cambiantes. Estas múltiples opciones combinadas, dotan a cada negociación de un carácter singular y específico. Por ejemplo, las negociaciones que culminaron en Colombia en 2016, con la finalidad de concluir el conflicto con las FARC, tuvieron un perfil

netamente oficial, en contraste con las que se desarrollaron en diversos momentos en España a partir de la transición democrática con la organización terrorista ETA en una pretendida clandestinidad.

Desde la perspectiva de las estrategias contraterroristas, las negociaciones son asumidas como una opción, que plantea numerosas incógnitas y grandes riesgos (Wilkinson 1986, Hughes 1990, Neumann 2007). Tal y como se ha afirmado con anterioridad, entablar conversaciones con una organización terrorista supone certificar su existencia y deslegitimar al mismo tiempo al propio Estado democrático, puesto que de forma implícita se otorga a dicha organización un perfil, al menos semilegal, contrario a los principios que consagra un Estado de derecho. Son organizaciones que han transgredido gravemente la legalidad y están desafiando al Estado, por lo que desarrollar contactos con entidades de estas características plantea un gran dilema político y una incongruencia legal difícil de justificar.

Sin embargo, en ciertas ocasiones el Estado considera que dichos contactos pueden generar más ventajas que posibles problemas. Por ejemplo, cuando no se observa salida alguna a un conflicto violento en un plazo razonable y cualquier prolongación del enfrentamiento supone un coste político inasumible. Por lo general, cuando se inicia un proceso de estas características el objetivo de la Administración es acotarlo a temas muy concretos de carácter técnico, eludiendo en la medida de lo posible cualquier dimensión política que pudiera otorgar legitimidad a los terroristas. Los Estados suelen demandar que dichos contactos sean clandestinos y no trasciendan a la opinión pública, por los problemas que podría generarle ante la mayoría de las audiencias. El mero hecho de buscar interlocución ya supone una exposición difícil de gestionar si trascendiera. Por contraposición, los intereses terroristas se sitúan precisamente en el extremo contrario, puesto que el proceso negociador posee una trascendental dimensión propagandística, permitiendo a los violentos compensar su debilidad en otros ámbitos. El reconocimiento por las partes de la existencia de un proceso de estas características constituye en sí una victoria de la organización terrorista, transfiriéndose así una parte de la legitimidad del Estado a la organización terrorista, y de forma indirecta, también a sus demandas y estrategias.

Ejemplos relevantes con relación a negociaciones que han alcanzado el éxito son las que se desarrollaron entre la organización terrorista IRA y el Gobierno británico, concluyendo estas con los acuerdos de Viernes Santo en 1998. También las conversaciones entre Israel y los palestinos desembocaron en un proceso de paz (Acuerdos de Oslo, 1993) o el acuerdo anteriormente mencionado entre el Gobierno colombiano y las FARC. Sin embargo, el camino no es sencillo, como muestran los resultados obtenidos de los casos mencionados. Ninguno de estos procesos, excepto el desarrollado en el Reino Unido, han tenido un final indiscutiblemente exitoso debido a que, en torno a los dos actores principales y protagonistas de los acuerdos, giraban de forma discreta otro gran número de subactores con intereses contrapuestos, no necesariamente posicionados en favor del acuerdo y procurando abiertamente en algunos casos que estos fracasasen una vez firmados. Por otro

lado, conforme transcurre el tiempo tras su firma, la posición de los actores principales se ve alterada por la misma evolución de los acontecimientos posteriores, que en numerosas ocasiones resultan imprevisibles (falta de apoyo económico comprometido para algunos grupos, resultados electorales adversos al acuerdo, etcétera), alterándose de esta manera el escenario primigenio y surgiendo malestar en sectores que a la luz de la evolución de los acontecimientos posteriores a la firma se convierten en ostensibles perdedores.

Resulta preciso reconocer en función de las experiencias que solamente un reducido número de organizaciones, concretamente el 18 %, inician negociaciones. De estos, solamente en torno al 10 % fracasaron en las conversaciones. Asimismo, dichos grupos que emprenden esta vía tienden a sobrevivir más tiempo en el periodo durante el que desarrollan su actividad armada. Mientras que la vida media de los grupos es de ocho años o más, la supervivencia de los grupos negociadores se extiende a 20-25 años. El patrón hegemónico es que estas se prolonguen, mostrándose durante ese período un menor nivel de violencia y lográndose así reconducir el conflicto por otros derroteros no violentos. La experiencia parece señalar que las negociaciones constituyen una recanalización del conflicto, generándose de esta manera vías paralelas para atacar la problemática y propiciar la desaparición del grupo terrorista (Cronin 2010). Al margen de los problemas anteriormente citados que se le plantean al Estado con las negociaciones, surgen otros no menos importantes entre los que destaca la deuda moral que adquiere en dicho contexto con las víctimas del terrorismo, cuya influencia en las últimas décadas se ha incrementado en todos los escenarios y particularmente en España, donde su capacidad de presión social y política ha estado muy presente erigiéndose en un actor relevante, condicionando la opinión pública y no en favor del Gobierno ni de la negociación. El Estado debe ser consciente por el riesgo que entraña para su propia política e imagen pública, que cualquier disminución de la culpabilidad de los perpetradores, supone una transferencia de dicha culpabilidad a las víctimas (Altuna 2010).

En definitiva, la apuesta del Estado es mucho más elevada que la que realiza una organización terrorista, debido a que el fracaso de la negociación se proyecta como un desprestigio para el Estado, constituyendo también una muestra de debilidad al no haber sido capaz de imponerse. Por el contrario, para la organización terrorista una negociación fracasada tiene la ventaja, al menos, de haber mostrado al mundo que existe un actor poderoso y capacitado para obligar al Estado a entablar negociaciones y, dependiendo de cómo se gestione ese final, puede convertirlo en una lanzadera para su proyección internacional, generando las expectativas de que un acuerdo a largo plazo sería posible y además deseable para el conjunto de los actores.

La gran mayoría de los gobiernos en algún momento han negociado con los terroristas. Si bien se pueden introducir muchas matizaciones en esta afirmación, puesto que estas varían en función de que se negocien aspectos meramente técnicos o políticos, y del momento en que se produce dicha negociación. De forma

paralela también se puede afirmar que ninguna negociación ha conducido al final de la actividad terrorista. Tal y como afirma A. K. Cronin, tras cinco o seis años de existencia de una organización terrorista no resulta evidente que negarse a hablar con terroristas acorte la actividad de estas organizaciones como tampoco se puede afirmar que emprender negociaciones suponga prolongar su existencia. Estas pueden facilitar el final de una estructura terrorista pero lo que resulta evidente es que nunca constituirá el único factor que contribuya a ello. La experiencia muestra que los gobiernos expertos e inteligentes instrumentalizan las negociaciones como un medio para gestionar la violencia terrorista a largo plazo, mientras responde de forma paralela por otras vías, siendo esta confluencia de respuestas lo que contribuye al declive final de la organización. En este contexto, no debe sorprender que, considerando las limitadas opciones de presión a disposición de las organizaciones terroristas al margen del uso de la violencia, así como los reducidos recursos materiales y humanos necesarios, que las acciones terroristas puedan continuar desarrollándose durante las negociaciones como medida de presión paralela.

En función de las experiencias acumuladas, se pueden extraer una serie de conclusiones relevantes. La primera es que existe una correlación directa entre la edad del grupo y la probabilidad de que se emprendan conversaciones, aunque ello no significa que la mayoría de los grupos se avengan a negociar. Solamente una de cada cinco organizaciones de cualquier edad, iniciaron conversaciones sobre aspectos sustanciales de carácter estratégico. En segundo lugar, la mayoría de las negociaciones emprendidas no alcanzaron una conclusión clara ni tampoco tuvieron como resultado el final del conflicto. Y por último, la mitad de los grupos que negociaron continuaron desarrollando su actividad violenta, si bien en numerosos casos redujeron su intensidad y frecuencia. Del 90 % de las conversaciones que no fracasaron, en muy pocos casos los grupos terroristas lograron alcanzar sus objetivos mediante dichas conversaciones (Cronin 2009).

Resulta sorprendente observar que, en función de los datos disponibles, la mayoría de los grupos terroristas decidieron no negociar, lo que se desprende del análisis de 457 grupos incluidos en la base de datos sobre terrorismo *MIPT Terrorism Knowledge Base* (TKB), que cubría la mayoría de las organizaciones terroristas desde 1968 hasta el presente. Como ya se adelantó, únicamente el 18 % de los grupos emprendieron negociaciones, lo que significa que el 82 % de casi 500 organizaciones terroristas no siguieron dicha senda. La negativa a negociar puede ser consecuencia de la percepción desarrollada por la propia organización terrorista de que se encuentra en una posición de fuerza y considera que el Gobierno está a punto de colapsar. La negativa de ETA a negociar durante la Transición en España, justo antes de la aprobación del texto constitucional en 1978, se entiende desde este análisis estratégico, que a la postre resultaría profundamente equivocado.

En cualquier caso, iniciar un proceso de negociación por parte de los Estados siempre supone un riesgo debido a la imagen de debilidad que puede proyectar, así como por favorecer eventualmente fracturas internas en la propia organización perpetuando así la violencia. Como se puede observar en el caso de Irlanda con

la emergencia del Nuevo Ejército Republicano Irlandés o la aparición de sectores disidentes en las FARC. Su surgimiento suele estar descontado por parte de las estrategias negociadoras de los gobiernos, incorporándolas al cálculo estratégico y en los casos mencionados de forma muy acertada a tenor de la escasa capacidad disruptiva de los mencionados sectores críticos.

3.3. Periferias y pérdida de apoyo social

Las organizaciones terroristas que resultan más difíciles de combatir son aquellas que hunden profundamente sus raíces en entornos sociales que les sirven de apoyo. Las que cuentan con estas estructuras son conscientes de que constituyen un apoyo esencial e irrenunciable. Procurarán por todos los medios a su alcance visibilizar, difundir y promover el apoyo simbólico que les ofrecen dichos entornos sociales, pero también asegurarse el flujo de dinero y militancia procedente de ellos, que garantiza su permanencia en el tiempo y les proporciona capacidad para actuar. Aquellas otras organizaciones que carecen de esta retaguardia tienen muy serios problemas para mantenerse y resistir la respuesta estatal.

El principal problema para una organización terrorista surge cuando dicho apoyo se atenúa, comenzando un proceso de marginalización que puede desarrollar distintos ritmos, dependiendo del desarrollo de la confrontación entre la organización y el Estado en otros frentes. Los procesos de decadencia organizativa, en la mayoría de los casos, están íntimamente asociados a la pérdida de apoyo social de sus entornos más inmediatos, a lo que puede sumarse un explícito posicionamiento contra la organización por parte de sectores sociales que hasta ese momento podían haberse mantenido equidistantes o alejados de la confrontación entre los terroristas y el Estado.

Las razones por las que se produce ese alejamiento son muy diversas, pero por lo general suelen responder a una jugada estratégica por parte del Estado que dispone de suficiente visión, perspectiva, y recursos ilimitados como para modelar su estrategia tras analizar el escenario, si bien alcanzar este punto puede llevar tiempo. Asimismo, la propia evolución de la sociedad, en cuyo seno se abren paso nuevos valores críticos, de mayor respeto a la diversidad sociopolítica y abiertos a los principios más universalistas de la globalización, pueden contribuir a generar desinterés, indiferencia o directamente desafección, favoreciendo un distanciamiento letal para la organización terrorista. Mientras esta, encerrada en su condición clandestina, incapaz de percibir los cambios sociales y aferrada a rígidas doctrinas descontextualizadas, tiende a reforzar su propio aislamiento.

A estos factores puede añadirse la presencia de colectivos cargados previamente de agravios compuestos por sectores sociales que se han visto, directa o indirectamente, afectados por la presencia de la actividad terrorista. Tras haber sufrido procesos de victimización primaria y secundaria, han podido aglutinarse y erigirse en actores, con una identidad propia, clara, precisa, activa y reivindicativa, posicionándose en el espacio existente entre los terroristas –incluyendo a su

entorno— y el Estado. En este sentido, la influencia de las asociaciones de víctimas en España a partir de la década de los 90 en la arena pública fue adquiriendo una relevancia sociopolítica de gran impacto a nivel social y simbólico, contribuyendo a sensibilizar a sectores de población que hasta ese momento no habían mostrado una actitud definida e impulsando de forma indirecta el surgimiento de cierta conciencia crítica en los espacios ocupados por las actitudes equidistantes.

Por otro lado, la perspectiva de poder alcanzar los objetivos políticos marcados por la organización terrorista de forma más eficaz a través de procedimientos políticos convencionales también contribuyó de forma significativa, al menos en este caso, a alejar de las opciones violentas y del apoyo a ETA a aquellos sectores políticos y sociales más cercanos y solidarios con la organización. En los casos del IRA y principalmente de ETA, esta circunstancia se observa con meridiana claridad cuando en la formación vasca ciertas élites políticas, actuando desde estos entornos apostaron por un camino distinto del marcado por la violencia, lo que no estuvo exento de dificultades por el constante acoso al que se vieron sometidos, tanto desde los sectores internos, al considerarles traidores, como desde fuera al no condenar de forma explícita la trayectoria pasada. En cualquier caso, una vez surgida la fractura, esta tiende a ensancharse, si no logra ser aniquilada en los primeros estadios.

La progresiva pérdida de apoyo procedente del exterior puede también ser consecuencia de la elevación del coste que puede suponer para una población el apoyo a una estructura terrorista a través del incremento de las sanciones por prestar asistencia o reproducir sus mensajes, pudiendo combinarse con un mayor aperturismo o tolerancia por parte de las autoridades respecto a organizaciones políticas afines que son legales y defienden los mismos objetivos por medios pacíficos.

Una de las principales fortalezas de las organizaciones terroristas exitosas es su capacidad para transmitir ideales positivos, valores comunitarios y honestidad. El fracaso en la proyección de estos elementos intangibles tiene consecuencias devastadoras para la organización porque le impide establecer el vínculo deseado con el necesario entorno social. Por el contrario, el Estado puede contribuir con mayor facilidad gracias a sus ingentes recursos a configurar las percepciones públicas mediante la difusión del miedo, el desánimo, la desinformación, o los incentivos positivos para la desvinculación de los entornos sociales respecto de la organización terrorista. La ventaja del Estado es absoluta y su fracaso, disponiendo de una posición tan favorable, constituye una muestra evidente de que se está enfrentando simultáneamente a otros problemas de articulación interna muy graves.

Los peores errores cometidos por las organizaciones terroristas son consecuencia de cálculos equivocados de carácter operativo o táctico, derivados del lógico constreñimiento cognitivo que supone actuar desde la clandestinidad al generarse una percepción deformada respecto del entorno y de las propias capacidades, lo que sin duda lleva a cometer errores fatales. Pero también pueden contribuir a ello razones vinculadas con el desgaste generacional, por la incapacidad para transmitir el relevo, debido al imperceptible cambio social y el consiguiente erosionamiento interno. La evolución permite acceder a la estructura de mando y responsabilidad a

jóvenes con percepciones distintas de las de sus predecesores, a lo que no es ajena la circunstancia de que las viejas generaciones tiendan a replantearse su futuro, sintiéndose tentados por reorientar a la organización o simplemente desvincularse de ella. Esta situación puede favorecer la desestabilización interna convirtiéndola en una estructura vulnerable y proclive a la implosión.

Un aspecto del declive de las organizaciones terroristas a las que se ha prestado escasa atención es el papel que desempeñan los precipitantes o puntos de inflexión concretos que marcan el inicio del proceso final de una organización. Esos momentos constituyen errores determinantes que puede ser el resultado de comportamientos estratégicos o de acciones tácticas mal calculadas o realizadas. Las sociedades complejas suelen reaccionar de forma muy difícil de predecir frente a actos violentos, por mucha simpatía que generen las causas, lo que unido a la tendencialmente creciente eficacia de la acción policial antiterrorista en las sociedades democráticas, constituyen factores que incrementan a su vez las posibilidades de cometer errores significativos por parte de organizaciones terroristas integradas por activistas que no están formados en el campo de la estrategia, ni tampoco disponen de la toda la información necesaria para adoptar decisiones acertadas. Asimismo, como ya se ha comentado, la clandestinidad impide tener un contacto directo y fluido con el entorno, lo que contribuye a generar una visión deformada de la realidad. Resultan significativos los ejemplos, de las acciones de ETA, en el Hipercor de Barcelona en 1987, provocando 21 fallecidos, el asesinato de Miguel Ángel Blanco en 1997 o el del líder político italiano Aldo Moro por parte de las Brigadas Rojas en 1978. Todos estos casos marcaron el comienzo o la aceleración de procesos definitivos de decadencia.

Podría concluirse que a tenor de las explicaciones ofrecidas en el presente texto y ante los fracasos casi sistemáticos a los que se enfrenta el terrorismo, este fenómeno carece de incentivos para reactivarse en el futuro. Muy al contrario, los factores estructurales que han propiciado las condiciones para el surgimiento del terrorismo continúan existiendo, agravadas en numerosos casos, por lo que no cabe ser optimista en relación con una posible atenuación del fenómeno (Guterres 2022).

4. CONCLUSIONES

En definitiva, las organizaciones terroristas se enfrentan a un ecosistema muy hostil en el que los riesgos y las amenazas para su supervivencia proceden de ámbitos internos y externos y, por lo general, resultan letales cuando se combinan de determinadas formas, adquiriendo el proceso final morfologías particulares en cada caso. Entre los internos destacan la incapacidad de las propias estructuras para definir objetivos asequibles y desarrollar una visión estratégica realista. Tampoco contribuye a su perpetuación las características que definen su propia articulación interna. Si bien poseen las características de grupos pequeños u organizaciones convencionales, se encuentran sometidas a intensas presiones derivadas de su clandestinidad, que influye decisivamente sobre la convivencia interna y la

percepción cognitiva respecto del exterior, todo ello en un contexto de recursos generalmente muy limitados. La vulnerabilidad propiciada por estos factores favorece y amplifica los de carácter externo. En este sentido, la represión desempeña un papel fundamental que, para resultar eficaz en sociedades democráticas, debe combinarse de forma precisa con otras medidas estatales. A su vez, las negociaciones pueden desempeñar un papel primordial, si bien constituye un instrumento de alto riesgo cuyo empleo inadecuado puede agravar problemas existentes y deslegitimar al actor estatal. Finalmente, el apoyo social se erige en un elemento crítico cuya actitud y modulación anticipa los auges y declives de las formaciones terroristas. Para comprender los variados finales de estas estructuras se requieren explicaciones en las que prevalezca una lógica sistémica que promueva el abordaje individualizado de cada caso, donde se combinan condicionantes homologables, para desembocar en finales complejos con perfiles nítidamente diferenciados.

5. REFERENCIAS

- ALONSO, Rogelio y Javier Díaz BADA (2016): «What role have former ETA terrorists played in counterterrorism and counterradicalization initiatives in Spain?». *Studies in Conflict & Terrorism*, 39/11, pp. 982-1006.
- ALTUNA, Angel (2010): «Los finales del terrorismo: lecciones desde la perspectiva comparada» en *IV Jornadas internacionales sobre terrorismo*, pp. 1-7. <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/los-finales-del-terrorismo-lecciones-desde-la-perspectiva-comparada>
- ART, Robert J. y Louise RICHARDSON (eds.) (2007): *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press.
- ASHOUR, Omar (2010): *The De-Radicalisation of Jibadists: Transforming Armed Islamist Movements*. London: Routledge.
- BOSI, Lorenzo y Donatella DELLA PORTA (2015): «Processes of disengagement from political violence. A Multi-level Relational Approach», en Ioannis TELLIDIS y Harmonie TOROS (eds.): *Researching Terrorism, Peace and Conflict Studies Interaction, Synthesis and Opposition*. Londres: Routledge, pp. 81-100.
- CARR, Caleb (1996): «Terrorism as Warfare: The Lessons of Military History», *World Policy Journal*, 12/4, pp. 1-12.
- CARSON, Jennifer Varriale (2017): «Assessing the Effectiveness of High-Profile Targeted Killings in the “War on Terror”», *Criminology & Public Policy*, 16/1, pp. 191-22.
- CONADEP (1984): *Informe Nunca Más*. Argentina: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. <http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/293.html>
- CRONIN, Audrey K. (2009): *How Terrorism Ends. Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- CRONIN, Audrey K. (2010): «No Silver Bullets: Explaining Research on How Terrorism Ends», *CTC Sentinel*, 3/4, pp. 16-18. <https://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/08/CTCSentinel-Vol3Iss4-art7.pdf>
- CRONIN, Patrick M. y Audrey K. CRONIN (2007): «Challenging Deterrence: Strategic Stability in the 21st Century», *IISS/Ccw Joint Report*.

- DAVIS, Paul K. y Brian Michael JENKINS (2002): *Deterrence and Influence in Counterterrorism: A Component in the War on al Qaeda*. Santa Monica, California: RAND Corporation.
- DE LA CORTE, Luis y Óscar JAIME (2022): *Terrorismo: causas, efectos y tendencias*. Madrid: Síntesis.
- JAIME, Oscar (2018): «De la «Guerra revolucionaria» a la guerra de desgaste. La espiral violenta de ETA (1968-1978)», en Gaizka FERNÁNDEZ y Florencio DOMÍNGUEZ (coord.): *Pardines. Cuando ETA empezó a matar*. Madrid: Tecnos, pp. 197-230.
- JOHNSTON, Patrick B. (2012): «Targeting Top Terrorists. How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism», *International Security*, 36/4, pp. 47-79.
- JONES, Seth G. y Martin C. LIBICKI (2008): *How Terrorism Ends. Lessons for Countering al-Qaeda*. Santa Mónica, California: RAND Corporation.
- GAIBULOEV, Khusrav, Dongfang HOU y Todd SANDLER (2020): «How do the factors determining terrorist groups' longevity differ from those affecting their success?», *European Journal of Political Economy*, 65, pp. 1-15.
- GUTERRES, Antonio (2022): *Decimoquinto informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza*. <https://digitallibrary.un.org/record/3982759?ln=es>
- HORGAN, John G. y Max TAYLOR (2011): «Disengagement, de-radicalization and the arc of terrorism: future directions for research», en Rik Coolsaet (ed.), *Jibadi terrorism and the radicalization challenge: European and American experiences*. Londres: Ashgate, pp. 173-186.
- HUGHES, Martin (1990): «Terror and Negotiation», *Terror and Political Violence*, 2/1, pp. 72-82.
- KYDD, Andrew H. y Barbara F. WALTER (2006): «The strategies of Terrorism», *International Security*, 31/1, pp. 49-80.
- LAFREE, Gary (2010): «The Global Terrorism Database: Accomplishments and Challenges», *Perspectives on Terrorism*; 4/1, pp. 24-46.
- MICHEL, Robert (2001): *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Kitchener, Ontario: Batoche Books, 2001. <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/michels/polipart.pdf>
- MURO, Diego (2016): «Introducción: ¿Es eficaz el terrorismo?», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 112, pp. 7-25.
- NEUMANN, Peter, (2007): «Negotiating with Terrorists», *Foreign Affairs*, 86/1, pp. 128-138.
- ORTÍZ, Román (2004): «La opción de la «bala de plata»: Estrategias antiliderazgo en la lucha contra organizaciones terroristas», *ARI Real Instituto Elcano*, 30. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-opcion-de-la-bala-de-plata-estrategias-antiliderazgo-en-la-lucha-contra-organizaciones-terroristas/>
- PHILLIPS, Brian J. (2017): «Do 90 Percent of Terrorist Groups Last Less than a Year? Updating the Conventional Wisdom», *Terrorism and Political Violence*, 31/6, pp. 1255-1265.
- PRICE, Bryan C. (2012): «Targeting Top Terrorists. How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism», *International Security*, 36/4, pp. 9-46.
- RAPOPORT, David C. (2004): «Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre», en Fernando REINARES y Antonio ELORZA (dirs.): *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid: Temas de Hoy, pp. 46-74.
- RAPOPORT, Davis C. (1992): «Terrorism», *Encyclopedia of Government and Politics*, vol. 2. Londres: Routledge.
- TILLY, Charles (1978): *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House-McGraw-Hill Publishing Co./Reading: Addison Wesley Publishing Co.

VITTORI, Jodi (2009): «All Struggles Must End: The Longevity of Terrorist Groups», *Contemporary Security Policy*, 30/3, pp. 444-466.

WEINBERG, Leonard y Arie PERLIGER (2010): «How Terrorist Groups End», *CTC Sentinel*, 3/2, pp. 16-18.

WILKINSON, Paul (1986): *Terrorism and the Liberal State*. Londres: Macmillan.