



## ¿CÓMO MEJORAR LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN INTRAESTATAL E INTERESTATAL FRENTE AL TERRORISMO?

*Por Óscar Jaime-Jiménez*

*Profesor Titular de Ciencia Política. Universidad Pública de Navarra*

Tradicionalmente, las administraciones públicas modernas han padecido problemas estructurales de diversa índole y a los que resulta muy difícil ofrecer soluciones satisfactorias y duraderas. Las dificultades relacionadas con la coordinación y cooperación se encuentran entre las más destacadas, siendo éstas abordadas desde variados enfoques, con resultados muy irregulares. El simple hecho de que exista el concepto de coordinación o cooperación, ya implica el reconocimiento implícito de la presencia de dificultades entre dos organismos que no son uno solo, pero cuya estrecha interconexión e incluso eventual fusión, podría resultar deseable con el fin de que pudieran desarrollar de forma más eficaz sus respectivas funciones o establecer marcos de colaboración que por propia inercia, probablemente no existirían. Por lo tanto, hablar de coordinación o cooperación en todos los órdenes de la vida de las organizaciones, implica pretender subsanar un problema existente.

El ámbito policial constituye uno de los espacios de la Administración en el que resulta más evidente estas deficiencias. Sin embargo, la visibilidad policial en la sociedad y las consecuencias, en ocasiones dramáticas, de la descoordinación y de la ausencia de cooperación, eleva dicha problemática a los primeros lugares de la preocupación pública y de las agendas formales de los decisores político-institucionales.

En la concreta temática de la lucha contra el terrorismo, los problemas de gestión relativos a la coordinación y cooperación, adquieren una particular relevancia debido a los efectos trágicos de su deficiente articulación; a las tensiones internas que su carencia provoca en las estructuras policiales; a la



atención mediática que concitan las consecuencias de los fracasos; a la crítica social y la frustración colectiva que inducen, así como al impacto que ejercen sobre los decidores políticos. Éstos últimos, tras un fiasco, se afanan en aplicar soluciones, en muchos casos de elevado impacto mediático, antes que procurar profundizar en las razones de la descoordinación y aplicar medidas específicas basadas en el conocimiento detallado de las situaciones.

## 1. EL PASADO

Históricamente en España, la ausencia de coordinación en la lucha contra el terrorismo ha sido percibida como una problemática significativa, si bien dependiendo de los períodos histórico-políticos, su importancia se ha oscilado. Durante la dictadura franquista, el mantenimiento del statu quo político y la necesidad de que el sistema se sostuviera en los últimos años del régimen franquista y los primeros de la democracia, convertía la coordinación entre los diversos cuerpos de seguridad estatales en un elemento de segundo orden, debido a que los presuntos beneficios de la estructural competencia inter-cuerpos y el deseo de la propia dictadura de que ninguna fuerza de seguridad interior dispusiera de excesivo poder, se impusieron sobre cualquier otro criterio.

La primera etapa comprendida entre los últimos estertores de la dictadura y la primera mitad de 1980, se caracterizó por la indefinición de estrategias y objetivos de las fuerzas policiales en la lucha contra el terrorismo. La ineficacia policial de aquellos momentos, era el resultado de la pervivencia de percepciones y actitudes propias de una perspectiva militarizada como era la que había predominado durante los años del régimen autoritario, al amparo de una legislación basada en principios que no respondían ni se adecuaban a la nueva realidad sociopolítica española. La descoordinación de los servicios de información de las distintas fuerzas de seguridad estatales, así como la precariedad de sus redes de confidentes, ofrecían un pobre panorama en cuanto a eficacia. A este escenario, habría que añadir el nulo apoyo que la ciudadanía prestaba a los agentes policiales del Estado, principalmente en el País Vasco.



En este complejo entorno, el primer intento institucional por afianzar cierta coordinación operativa en la lucha contra el terrorismo, se registra con la instauración del Mando Único para la Lucha Contraterrorista (MULC) en 1981. Su objetivo concreto era la coordinación de aquellos organismos e instituciones que tuvieran entre sus competencias la lucha contra el terrorismo (a nivel logístico, operativo y de procesamiento de información). Los resultados fueron muy parcos, pero con independencia de sus efectos reales, la simple medida de crear dicho organismo constituía un cambio de mentalidad y vino a coincidir con un objetivo incremento de la eficacia policial contra el terrorismo.

Tras la victoria del PSOE en las elecciones generales de 1982, dio comienzo a principios de 1983 una nueva etapa, caracterizándose ésta por la reordenación de la estrategia operativa. El resultado inmediato fue la elaboración de un nuevo plan de acción denominado Zona Especial Norte (ZEN). Dicho plan, abarcaba distintos frentes y su principal objetivo era el aislamiento de ETA dentro de la propia sociedad vasca. La coordinación de los diferentes servicios de información, se vio nuevamente incrementada durante el presente período, creándose en Madrid a finales de 1983 un nuevo organismo denominado Mesa de Coordinación Informativa. Ésta tenía como objetivo principal la centralización, recopilación y el procesamiento de información en la lucha antiterrorista, principalmente.

El progresivo incremento de la eficacia en la respuesta policial contra el terrorismo provocado por ETA y la mejora de la cooperación internacional bilateral con Francia en las décadas de los ochenta y noventa, no estimuló la reflexión en torno a una posible mejora de la coordinación ente ambos cuerpos estatales, prácticamente en ningún ámbito. La única temática sobre la que se debatió, privada y públicamente, fue acerca de los problemas que acarreaba la descoordinación en las relaciones entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y la Policía Autonómica Vasca, cuya visibilidad y dramatización mediática era reflejo, en ocasiones, de las deterioradas relaciones entre el Gobierno central y el autonómico.



## 2. EL PRESENTE

El impacto que provoca la aparición repentina y desmesurada del terrorismo islamista en España, favorece un radical cambio de escenario, así como de las percepciones acerca del terrorismo que amenaza a nuestro país. La necesidad de desarrollar nuevos instrumentos para conjurar amenazas terroristas escasamente conocidas, impulsa al nuevo Gobierno del PSOE a explorar procedimientos de coordinación sobre la base de la idiosincrasia del modelo policial español y de las experiencias en esta misma materia procedentes de otros países, particularmente del Reino Unido. Es así como se creará en 2004 el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), con la finalidad de coordinar la actividad de Inteligencia entre el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y el Centro Nacional de Inteligencia. La creación del CNCA constituyó en su momento una opción estratégica en favor de un modelo anglosajón, claramente estructurado y con funciones muy definidas al atribuírsele la elaboración periódica de informes de riesgos, de análisis estratégicos de calidad, así como de recomendaciones operativas, si bien el objetivo inicial continuaba siendo promover la coordinación inter-cuerpos.

Otras estructuras de diferente rango han sido asimismo creadas a lo largo de estos años con la finalidad de coordinar distintos ámbitos de la Seguridad Interior, aunque incidiendo de forma directa e indirecta sobre la lucha contra el terrorismo. El Comité Ejecutivo del Mando Unificado (CEMU), creado también en 2004, se considera de vital importancia para impulsar la coordinación entre ambas fuerzas de seguridad estatales, aunque sus funciones y capacidad coordinadora las trasciende, desarrollándose una estructura más compleja que abarca prácticamente a la mayoría de los entornos de relevancia en el Ministerio del Interior. Por lo que se refiere a la respuesta al terrorismo en el seno del CEMU, destacan las funciones relativas a la coordinación entre el CNP y la Guardia Civil, en materia de investigación e inteligencia, prestándose particular importancia a la cooperación internacional. Su actividad se concreta además, a través de la creación de unidades especiales conjuntas para la lucha antiterrorista.



La actividad de estos órganos coordinadores centrales se encuentra complementada y apoyada por diversos instrumentos organizativos creados de forma sucesiva. En este sentido, cabría señalar los Equipos Policiales de Apoyo ante grandes ataques terroristas creados en 2005 con la finalidad de intervenir, formando equipos multidisciplinares, como soporte de las FCSE o de otros organismos en eventos terroristas significativos. Por último, los Equipos Conjuntos de Investigación, promovidos desde el Consejo Europeo de Tampere celebrado en 1999, y en cuya creación tantas esperanzas se han depositado con el objetivo de desarrollar una estructura, formal e informal, europea integrada por policías nacionales con el fin de hacer frente a los grandes retos de la seguridad interior europea entre los que destaca el terrorismo.

Con el ánimo de impulsar la cooperación internacional, se han creado y remodelado diversas estructuras cuyo comentario excedería la intención del presente texto. Sin embargo, es preciso resaltar la importancia que los Estados están atribuyendo a los distintos organismos que existen en la actualidad. En el ámbito europeo destaca Europol, la Oficina Europea de Policía, cuya actividad en la cooperación europea de la lucha contra el terrorismo ha ido creciendo significativamente a lo largo de los últimos años, de forma paralela al incremento de la percepción de riesgo terrorista que se ha registrado en la mayoría de los países integrados en dicho organismo. Otros marcos en el ámbito europeo, están contribuyendo desde muy diferentes niveles a que dicha cooperación se vaya materializando progresivamente, como son los Acuerdos de Schengen o el Centro de Situación (Sitcen), entre otros. A nivel global, cabe mencionar la cooperación que se desarrolla en Interpol, la red mundial de policías nacionales, y que se ha ido adaptando desde la década de los ochenta, funcional y operativamente para hacer frente al terrorismo, competencia que incorporó con un significativo retraso.

### **3. ¿QUÉ HACER?**

La realidad insoslayable de que las deficiencias en la coordinación y la cooperación institucionales constituyen un problema atávico, no debe fomentar el desánimo. El ámbito de la lucha contra el terrorismo constituye un entorno



muy peculiar de una Administración muy particular, como es la Policía y, que desarrolla su actividad en un escenario administrativo extremadamente complejo como son nuestras sociedades modernas. Por ello, la coordinación y cooperación en el ámbito policial y antiterrorista debe ser entendida en un sentido amplio, no como consecuencia de un ambicioso cambio organizativo e institucional, sino como una transformación cultural que debe impregnar a todos y cada uno de los ámbitos decisorios y que realmente son todos los ámbitos existentes, puesto que en todos se adoptan regularmente decisiones, variando su trascendencia y alcance en función de la posición jerárquica del órgano o del puesto decisor. Partiendo de esta base, se hace preciso destacar el papel de los actores prevalentes y de los escenarios principales en el definitivo impulso de la coordinación:

#### **A. EL APOYO DE FACTORES EXTERNOS.**

Sin duda, las fuerzas de seguridad constituyen instituciones centenarias con una lógica organizativa fundamentada sobre criterios históricos, racionales, consuetudinarios, oportunistas y personales, como cualquier otra organización de la Administración. Sin embargo, ciertas tendencias muy asentadas en sus estructuras, favorecen dinámicas internas endogámicas que impulsan un alejamiento de éstas respecto de la sensibilidad social. Dicha circunstancia, se pone en evidencia con facilidad en actividades particularmente delicadas a las que la ciudadanía presta una significativa atención, tal y como es el caso del terrorismo. La carencia por parte de las fuerzas de seguridad, en momentos puntuales, de una comprensión adecuada de la trascendencia de sus acciones al afrontar el fenómeno terrorista en una sociedad abierta y plural, y su posible tendencia al enrrocamiento, adoptando actitudes y respuestas contraproducentes a largo plazo, debe ser compensada por condicionantes externos directos, como son los gestores políticos. Éstos, han de disponer de la voluntad, de los medios, así como de los conocimientos necesarios para invertir dinámicas contraproducentes que deterioren la respuesta a largo plazo, permitan el afianzamiento de la imagen institucional de la policía y mantengan la legitimidad de la acción estatal. Por ello, el factor político, tan denostado en la dirección de la seguridad pública, posee un espacio insoslayable que puede ser más o menos amplio, pero que debe garantizar que la acción policial



responde a la voluntad ciudadana y que a su vez se incardina dentro de la estrategia global coordinada del Estado en la lucha contra el terrorismo, impulsando a su vez con decisión la propia coordinación operativa interna entre las fuerzas de seguridad. Así pues, la creación en España del CNCA o del CEMU, debe entenderse como una constatación evidente de que este cambio resulta posible y que se han emprendido las reformas precisas para acometerlo.

## **B. EL COMPROMISO DE LOS IMPULSORES INTERNOS.**

Ningún cambio significativo puede desarrollarse en una institución sin el apoyo de sus protagonistas y gestores directos. En el ámbito policial, ninguna transformación se ha llevado a cabo sin el compromiso de una parte importante, en términos cuantitativos o cualitativos, de la propia organización. Es preciso asumir que en la mayoría de las ocasiones las tendencias involucionistas y conservadoras son las que predominan en cualquier ámbito organizativo. El temor a los cambios, a la incertidumbre, el deseo por conservar las cotas de poder logradas y ciertas inercias psicológicas, limitan los deseos de cambio y fomentan una actitud cautelosa y vigilante, que en el ámbito policial, de por sí, ya resulta extraordinariamente presente por las propias funciones que desempeña. Esto no significa que el cambio no pueda impulsarse internamente, de hecho, se han producido algunos cambios significativos con el apoyo de la propia organización. Sin embargo, este impulso no procederá necesariamente de una mayoría, sino de una minoría muy concienciada, con una visión estratégica privilegiada, particularmente formada y asumiendo un compromiso intelectual meta-profesional. La necesidad de contar con la colaboración de estos sectores resulta obligado, siendo deseable la ampliación de estos colectivos, lo que se logrará únicamente mediante la adecuada selección y elevada formación de los responsables policiales. En este contexto, el objetivo de los decidores políticos debe ser detectar estos sectores y diseñar conjuntamente las estrategias más adecuadas que permitan desde la mutua confianza y el compromiso con los objetivos, diseñar políticas definidas y correctamente estructuradas. En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, dicho enfoque resulta imprescindible, puesto que la particularidad del fenómeno exige una estrecha coherencia en la



acción entre los decisores políticos y los técnico-policiales, dado su dinamismo y la interacción con otros fenómenos de carácter político y social, tanto de dimensiones nacionales como internacionales.

### **C. COORDINACIÓN INTEGRAL, QUE TRASCIENDA LA DIMENSIÓN POLICIAL.**

Tradicionalmente, se ha asumido que la variable policial constituía el componente principal de las respuestas estatales al terrorismo. Sin embargo, aunque esta afirmación resulta cierta en buena medida, es necesario asumir que la evolución del fenómeno terrorista a lo largo de las últimas décadas y las nuevas concepciones antiterroristas, plantean un escenario mucho más amplio en el que la eficaz coordinación e integración de las múltiples respuestas estatales, no solamente policiales, constituyen el gran desafío del futuro. Asumiendo esta perspectiva, resulta preciso destacar tres grandes ámbitos de actuación desde la propia Administración en este espacio de acción estatal, a saber, la respuesta política; la respuesta judicial-legislativa y la propiamente policial.

En la cúspide de decisión, se ubica la respuesta política de carácter eminentemente cualitativa fundamentada sobre la necesidad de atraer a los actores políticos hostiles o aislarlos de forma indirecta. Su objetivo real es ofrecer soluciones a largo plazo, asentándolas sobre unas bases sólidas y permanentes. Sin embargo, la dificultad que existe entre los políticos para rentabilizar a corto plazo las ventajas de este tipo de respuesta provoca que se ponga un énfasis limitado en su aplicación. La respuesta judicial-legislativa, dentro de este esquema, se sitúa entre las de carácter político y la policial. Se plantea la consecución de objetivos a medio plazo y, por lo general, su articulación constituye un reflejo de la cambiante voluntad estatal a la hora de ofrecer una respuesta política o policial, principalmente. Por último, en la base de la pirámide, se ubica la respuesta policial de carácter fundamentalmente cuantitativo, puesto que su éxito se cuantifica, relativamente, en función de la evaluación inmediata de las oscilaciones en el número de atentados y el de víctimas mortales. Sus efectos son mensurables y la eficacia se mide en cortos períodos de tiempo. La necesidad de concretar éxitos constituye una presión





permanente ejercida por parte del poder político, aunque también desde las elites corporativas policiales.

Este planteamiento esquemático relativamente ideal, refleja de forma precisa la respuesta estatal caracterizada por el establecimiento de unas relaciones inestables y contradictorias entre los tres segmentos en numerosas ocasiones. Lógicamente, el distinto tempo de aplicación de cada respuesta favorece la permanente presencia de disonancias, sobre las que los distintos actores protagonistas son conscientes pero, a la vez, a las que son incapaces de ofrecer una solución. La falta de coordinación entre los tres ámbitos, contribuye a prolongar la presencia de la actividad terrorista en los Estados democráticos, poniendo en evidencia la existencia de tensiones de difícil resolución entre los espacios políticos y funcionariales, lo que puede tener a su vez imprevisibles consecuencias sociopolíticas en un entorno tan sensible como el de la Seguridad Interior. Sin embargo, cabe reconocer en la actualidad que los niveles decisorios de carácter político, judicial y policial son muy conscientes de la necesidad de desarrollar respuestas coordinadas, sobre la base de planes integrales e integrados, que permitan desarrollar una interpretación holística de la relación dialéctica que se establece entre terrorismo y antiterrorismo, para diseñar y desplegar, a su vez, medidas de carácter transversal y adaptadas a cada contexto.

#### **D. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

Las policías de los distintos países europeos fueron conscientes, desde la década de los setenta, de la progresiva transnacionalización del terrorismo, por lo que comenzaron a diseñar una serie de instrumentos y a aplicar medidas concretas con el objetivo de reprimir el terrorismo a nivel internacional de forma coordinada. La cooperación a nivel multi- y/o bilateral juega un papel fundamental actualmente en la limitación de las actividades de los grupos terroristas. Aunque en Naciones Unidas se intentó establecer en la década de los setenta una definición unitaria y consensuada de terrorismo con el objetivo de que pudiera contribuir a sentar las bases para su erradicación, lo cierto es que las diferentes perspectivas ideológicas y los intereses políticos divergentes, han provocado sistemáticamente hasta el presente, el fracaso de cualquier



intento en este sentido, aunque es preciso reconocer que se ha avanzado en esta materia, habiéndose firmado diversos documentos que recogen de forma implícita y explícita la necesidad de combatir el fenómeno terrorista. Los proyectos de cooperación internacional que demostraron hasta el año 2001 cierta efectividad, si bien muy limitada, han sido los elaborados a nivel europeo debido principalmente a la voluntad política favorable de todos los Estados participantes. Prueba de esta afirmación lo constituyeron la creación del grupo de TREVI, así como algunos grupos de trabajo y ciertos acuerdos bilaterales.

Sin embargo, tras estos tímidos intentos, no sería hasta 2001 cuando la sensibilidad internacional respecto a dicha temática emergió de forma intensa y desordenada, a raíz de los ataques terroristas realizados en Estados Unidos. La solidaridad internacional, desembocó en una serie de manifestaciones y de compromisos que tuvieron unos efectos desiguales, incrementándose, tanto la cifra de medidas concretas como la percepción de una necesaria solidaridad internacional conforme la amenaza terrorista se iba convirtiendo en realidad en otras partes del mundo. Los atentados cometidos en Madrid y Londres, en los años 2004 y 2005 respectivamente, fueron los precursores directos de la decidida actitud europea en esta materia, al margen de las anteriores manifestaciones formales de solidaridad con los Estados Unidos. Sin embargo, cabe reconocer que, dependiendo de las temáticas concretas dentro de dicha cooperación, se debe matizar de forma significativa el optimismo, puesto que en el actual escenario internacional los actores principales continúan siendo los Estados y la soberanía constituye, hoy en día, todavía una materia particularmente sensible para éstos, afectando de forma negativa cualquier decisión en esta temática.

A pesar de esta realidad, la necesidad de cooperación se ha ido acrecentando en el escenario internacional, así como en el europeo. Los numerosos encuentros y distintas estructuras de cooperación que se han ido creando, con mayor o menor efectividad, constituyen una clara muestra de la existencia de una percepción manifiesta de que la cooperación internacional antiterrorista, es una condición necesaria para resultar eficaces en los niveles antiterroristas nacionales. En el ámbito europeo, los ejemplos más evidentes lo constituyen toda la panoplia de respuestas diseñadas para dicho fin, entre las cuales cabría destacar las diversas iniciativas propuestas, y el esfuerzo suplementario que suponen los organismos anteriormente citados.

Sin embargo, la estrategia europea de seguridad elaborada en 2003, está sufriendo una transformación significativa en la materia que nos ocupa. El documento sobre el que se estaba trabajando a finales de 2008, concibe que la mayor amenaza estratégica en la actualidad, es el acceso a las armas de destrucción masiva. La importancia del terrorismo como amenaza, ha bajado de nivel y se sitúa como un problema muy importante, pero constituye uno más entre otros, como por ejemplo, la crisis financiera. Para entender este cambio de actitud, es preciso tomar en consideración que Europa no ha sido el objetivo de atentados dramáticos desde el año 2005. Los ataques que han tenido lugar en Bombay, quedan geográficamente muy lejos, aunque, cabe afirmar, que en la actualidad, las áreas de interés, en general, siguen siendo las mismas.

Dada la peculiaridad del nuevo terrorismo y de su despliegue táctico, estratégico y temporal, se hace muy necesario un enfoque prospectivo continuado a largo plazo en el ámbito de la coordinación intercuerpos y de la cooperación internacional, que trascienda las perspectivas cortoplacistas y oportunistas de carácter político o mediático, ponderando las posibles medidas y promoviendo una sensibilidad social sostenida, eludiendo el alarmismo.