

## **Un análisis crítico de la Estrategia Española de Seguridad Nacional**

### **A critical analysis of the Spanish National Security Strategy**

Javier de la Uz López  
Universidad Antonio de Nebrija (España)  
[juz@nebrija.es](mailto:juz@nebrija.es)  
<https://orcid.org/0000-0003-2693-2191>

Fecha de recepción: 29/04/2024

Fecha de aprobación: 07/07/2025

### **Resumen**

Este artículo analiza la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2011 y sus posteriores revisiones. El objetivo de la investigación,<sup>1</sup> mediante un análisis crítico de estos documentos, es desvelar las inconsistencias entre los datos empíricos relativos a la amenaza terrorista y la narrativa institucional acerca del terrorismo internacional. Se identifican cuestiones clave como la afectación del terrorismo a la seguridad económica, la relación entre inmigración irregular y terrorismo, y el uso de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas. Para el análisis se ha utilizado la metodología que Carol Bacchi denomina enfoque CRP (¿Cómo se representa el problema?), que ha permitido revelar la existencia de un discurso de excepcionalidad en torno al terrorismo, no siempre respaldado por la evidencia empírica. El análisis crítico desarrollado ha permitido relacionar la construcción del problema del terrorismo con la adopción de la perspectiva del “derecho penal del enemigo” en la política criminal española.

**Palabras clave:** estrategias de seguridad nacional, políticas públicas, terrorismo, yihadismo, análisis crítico.

### **Abstract**

This article analyzes the 2011 Spanish National Security Strategy and its subsequent revisions. The goal of the research, through a critical analysis of these documents, is to uncover the inconsistencies between the empirical data on the terrorist threat and the institutional narrative on international terrorism. Key issues identified include the impact of terrorism on economic security, the relationship between irregular immigration and terrorism, and the use of weapons of mass destruction by terrorist groups. The analysis has been conducted using the methodology that Carol Bacchi calls the WPR approach (What’s the problem represented to be?), which revealed the existence of a discourse of exceptionality surrounding terrorism, not always supported by empirical evidence. The critical analysis developed has made it possible to relate the construction of the problem of terrorism with the adoption of the perspective of the “criminal law of the enemy” in Spanish criminal policy.

---

<sup>1</sup> La presente investigación es resultado del trabajo en la tesis doctoral del autor, iniciado en 2020 en la Universidad Nebrija (Madrid). Este artículo ha sido presentado en una comunicación oral en el marco de la V Jornadas Internacionales de Doctorado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Barcelona, el 19 de octubre de 2023.

**Key words:** national security strategies, public policies, terrorism, jihadism, critical analysis.

## Introducción

La sucesión de atentados yihadistas perpetrados en Europa desde el fatídico 11 de marzo de 2004 en Madrid, evidencian la vigencia de esta amenaza veinte años después. Como señala la *Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE* de 2020, el terrorismo sigue siendo “un peligro real y presente” dentro del territorio comunitario. Por ello, los Estados miembros deben estar preparados para enfrentar una amenaza en constante evolución.<sup>2</sup> De este modo, la Agenda Europea establece cuatro pilares fundamentales para combatir el terrorismo: anticipar, prevenir, proteger y responder. Estas directrices guían las estrategias nacionales de los Estados miembros. Como fenómeno delictivo de alcance global, resulta imprescindible abordar el terrorismo desde un prisma científico. Este enfoque no sólo permite comprender su etiología, sino también evaluar su impacto en la sociedad y analizar las narrativas construidas por los poderes públicos en su respuesta. El discurso oficial sobre el terrorismo ha facilitado la creación de un cuerpo normativo donde la excepcionalidad atribuida a este fenómeno es la nota dominante. Esta narrativa justifica la adopción de medidas restrictivas de derechos y libertades en diversos ámbitos. Asimismo, el estudio científico del terrorismo es clave para diseñar estrategias de prevención y respuesta más efectivas.

La investigación presentada en este artículo tiene como objetivo realizar un análisis crítico del discurso contenido en las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) publicadas por el Gobierno de España entre 2011 y 2021. El objetivo es demostrar que la narrativa oficial antiterrorista carece de sustento empírico. Durante esta década se publicaron cuatro estrategias principales:

1. *Estrategia Española de Seguridad (EES): una responsabilidad de todos (2011).*
2. *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (2013).*
3. *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido de todos y para todos (2017).*
4. *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (2021).*

La primera de estas estrategias, publicada en 2011, surge en un contexto global marcado por nuevas y cambiantes circunstancias que llevaron al Gobierno de España a desarrollar un documento estratégico de esta índole. Desde esta primera versión, el terrorismo, especialmente el yihadista, ha sido considerado una de las principales amenazas para España, posición que se ha mantenido en las sucesivas revisiones. La ESN de 2013 destacó la amenaza directa que el terrorismo yihadista representaba, una idea que se vio reforzada por los atentados de Barcelona y Cambrils en 2017. En las ediciones de 2017 y 2021, el terrorismo yihadista continuó ocupando un lugar central, potenciado por los conflictos sin resolver en Irak, Libia o Siria y a la proximidad geográfica al Sahel. Estas estrategias han configurado la representación del problema del terrorismo en conexión con tres aspectos principales:

1. La inseguridad económico-financiera.
2. Los conflictos armados y la proliferación de armas de destrucción masiva.

---

<sup>2</sup> COMISIÓN EUROPEA (2020), AGENDA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO DE LA UE: ANTICIPAR, PREVENIR, PROTEGER, RESPONDER, COM (2020) 795 FINAL, p. 1.

3. Los flujos migratorios, el control de las fronteras exteriores y la pobreza.

A lo largo del artículo, este análisis crítico permitirá abordar la narrativa gubernamental sobre el terrorismo internacional desde una perspectiva novedosa. Además, se identificarán inconsistencias en el discurso oficial y las políticas públicas desarrolladas a partir de él.

## 1. Estado de la cuestión

Los estudios académicos sobre la Seguridad Nacional en la literatura especializada en lengua española son escasos. Entre las publicaciones existentes, destaca el trabajo de Ballesteros Martín<sup>3</sup> que analiza la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad (EES) de 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2013. Este autor aborda el diseño de estos documentos desde una perspectiva formal y metodológica, con el objetivo de “establecer un método de carácter científico para diseñar, implementar y gestionar una estrategia de seguridad nacional para una potencia media como España”.<sup>4</sup> Ballesteros Martín identifica que estas estrategias están condicionadas por la política del gobierno.<sup>5</sup> Pero no profundiza en el análisis del discurso ni en la narrativa emanada del poder ejecutivo en la elaboración de la citada estrategia. Este mismo autor,<sup>6</sup> tras la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, también realizó un análisis comparativo entre la estrategia de 2017 y su antecesora.

En la misma línea también podemos encontrar el análisis de Romero Bartumeus,<sup>7</sup> quien compara la ESN de 2017 y su predecesora, centrado en aspectos formales. Este autor detalla las amenazas y riesgos a los que se enfrenta España, así como las áreas geográficas de interés para la seguridad nacional, pero sin profundizar en otras cuestiones. Romero Bartumeus critica el Sistema de Seguridad Nacional, señalando la necesidad de que su liderazgo técnico recaiga en un perfil con competencias adecuadas para garantizar su funcionamiento.<sup>8</sup> Por su parte, Martínez<sup>9</sup> realiza un análisis comparativo entre las Estrategias de Seguridad Nacional de 2011 y 2013 con estrategias internacionales y regionales, como las de Naciones Unidas, la Unión Europea y países como Reino Unido y Alemania. Martínez subraya la necesidad de implementar estrategias preventivas que mitiguen el impacto de las amenazas, aunque no aborda de manera específica el discurso antiterrorista.

Con relación a la ESN de 2013, merece la pena citar también el trabajo de Rodríguez, que critica la falta de profundidad en el tratamiento del fundamentalismo islámico.<sup>10</sup> De acuerdo con Rodríguez, el fundamentalismo islámico se encuentra incluido en un catálogo de riesgos más amplios y abstractos de extremismos ideológicos que actúan como potenciadores y agravantes de las diferentes amenazas. En su opinión, esta representación obedece a una intención política de separar el terrorismo del islam.<sup>11</sup>

---

<sup>3</sup> BALLESTEROS MARTÍN (2016), *passim*.

<sup>4</sup> BALLESTEROS MARTÍN (2016), p. 13.

<sup>5</sup> BALLESTEROS MARTÍN (2016), p. 65.

<sup>6</sup> BALLESTEROS MARTÍN (2017), *passim*.

<sup>7</sup> ROMERO BARTUMEUS (2018), *passim*.

<sup>8</sup> ROMERO BARTUMEUS (2018), p. 217.

<sup>9</sup> MARTÍNEZ (2018), *passim*.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ (2014), p. 266.

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ (2014), p. 277.

Relacionado con ello, Alonso Pascual,<sup>12</sup> lleva a cabo un análisis de los extremismos señalados en la EES de 2011 destacando el islamismo radical y el nacionalismo como ideologías contrarias a los valores democráticos. El extremismo violento también es analizado por Serranò,<sup>13</sup> cuyo trabajo señala la importancia de hacer frente a la radicalización violenta mediante medidas “que fomenten la cultura democrática”, a las que considera más efectivas a largo plazo que las medidas militares.

En cuanto al tratamiento del terrorismo en las ESN, Alonso Marcos<sup>14</sup> analiza la ESN de 2013, identificando el terrorismo yihadista como la principal amenaza para España. Este autor resalta la importancia de combatir la financiación del terrorismo y la difusión de su ideario, aunque no explora el impacto de estas narrativas en las políticas públicas. Por su parte, Guinea Llorente<sup>15</sup> analiza la ESN de 2013 desde una perspectiva europeísta, señalando que la ESN de 2013 se limita a reflejar las directrices de la Estrategia de Lucha contra el Terrorismo de la UE, sin considerar suficientemente el papel de España como miembro de la Unión.

Con respecto a la ESN de 2021, Llorente Aguilera<sup>16</sup> analiza el tratamiento del terrorismo nuclear, destacando que España lo considera una amenaza real pero secundaria frente al terrorismo yihadista. Este trabajo evidencia un descenso en la relevancia atribuida al terrorismo nuclear en la ESN de 2021 en comparación con la de 2017, pero no aborda cuestiones relacionadas con la narrativa gubernamental sobre el terrorismo en las estrategias. Otros trabajos como el de Abad Quintanal<sup>17</sup> o el de García de 2014<sup>18</sup> analizan asuntos como los conflictos armados o la importancia geoestratégica de la región Asia - Pacífico respectivamente, pero tampoco inciden en las narrativas públicas ni el terrorismo.

La revisión de la literatura evidencia una ausencia de análisis críticos del discurso de las ESN españolas. Ninguno de los estudios existentes aborda las inconsistencias en dicho discurso ni sus efectos. La aplicación del enfoque CRP en este artículo es novedosa, pues permite identificar las lagunas y silencios en la representación del problema del terrorismo en las ESN, así como cuestionar desde un análisis crítico el discurso institucional. Se demuestra que estas estrategias carecen de elementos objetivos para justificar la catalogación del terrorismo como amenaza a la seguridad económica, su relación con la inmigración irregular y el uso de armas de destrucción masiva. Este enfoque permite entender cómo se ha construido una narrativa de excepcionalidad que justifica la adopción de medidas extraordinarias.

## 2. Metodología

Para analizar las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) publicadas entre 2011 y 2021, se empleó la metodología que Carol Bacchi<sup>19</sup> denomina “*What’s the Problem Represented to be?*” (*WPR*), conocida en español como enfoque “¿Cómo se representa el problema?” (*CRP*). Este enfoque permite examinar cómo se construye un problema en

---

<sup>12</sup> ALONSO PASCUAL (2013), *passim*.

<sup>13</sup> SERRANÒ (2010), p. 195.

<sup>14</sup> ALONSO MARCOS (2014), *passim*.

<sup>15</sup> GUINEA LLORENTE (2014), *passim*.

<sup>16</sup> LLORENTE AGUILERA (2022), *passim*.

<sup>17</sup> ABAD QUINTANAL, 2014, *passim*.

<sup>18</sup> GARCÍA (2014), *passim*.

<sup>19</sup> BACCHI (2012).

las políticas públicas, prestando especial atención a las cuestiones implícitas o subyacentes que configuran dicha representación. La metodología CRP se estructura en torno a seis preguntas clave aplicables al objeto de estudio:

1. ¿Cuál es el problema?
2. ¿Sobre qué supuestos se sustenta la representación del problema?
3. ¿Cómo se ha llegado a esta representación del problema?
4. ¿Existen aspectos no representados en la construcción del problema (silencios)?
5. ¿Cuáles son los efectos de esta representación del problema?
6. ¿De qué manera y en qué contextos se ha difundido esta representación? ¿Cómo podría ser cuestionada?

El enfoque CRP resulta idóneo para reflexionar de manera crítica sobre la construcción del problema, analizar sus limitaciones y proponer alternativas que mejoren las perspectivas ofrecidas en los documentos estudiados<sup>20</sup>. Al ser las ESN unas políticas públicas encuadradas dentro del ámbito de la seguridad, su análisis bajo este enfoque resulta pertinente. En primer lugar, se determinó el problema planteado por las ESN para analizar cómo fue construido. Esto implicó identificar los hechos en los que se sustenta y evaluar si el discurso es consistente. Las ESN españolas destacan el terrorismo como una amenaza central para la seguridad nacional, representándolo como un fenómeno transversal vinculado a otras amenazas constatadas o potenciales. Por tanto, siguiendo la metodología descrita por Bacchi podemos apuntar que el problema señalado es el terrorismo, uno de los elementos centrales de las estrategias de seguridad nacional. Como veremos, esto permite construir una narrativa que configura el terrorismo como la gran amenaza que se cierne sobre la sociedad española.<sup>21</sup>

Para profundizar en esta representación, se emplearon referencias textuales de las ESN y se contrastaron con fuentes externas. La construcción de la relación entre el terrorismo y la inseguridad económico-financiera se analizó mediante informes del Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La conexión entre terrorismo, conflictos armados y proliferación de armas de destrucción masiva se estudió a través de documentos como la *Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, el *Convenio Internacional para la represión de Actos de Terrorismo Nuclear (2005)*, la *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo (2005)* o los *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TESAT)* de EUROPOL. Por

---

<sup>20</sup> Para un análisis crítico de normativa penal con la metodología CRP, véase por ejemplo LA BARBERA (2017).

<sup>21</sup> En este sentido, podemos citar como ejemplo dentro del ordenamiento jurídico español la *Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo*. Esta norma, como recoge en su Preámbulo, pretende dar respuesta a las nuevas amenazas terroristas, “de tal forma que el rigor de la respuesta penal frente a crímenes tan graves contemple, además de las modalidades de terrorismo ya conocidas, las que proceden de las nuevas amenazas”. De este modo, la Ley hace especial hincapié en el terrorismo internacional de corte yihadista, al que atribuye “nuevas formas de agresión”, y la utilización de novedosos medios de captación y adoctrinamiento. Otro aspecto destacado de esta reforma que refuerza el argumento de que al terrorismo se le da un carácter excepcional, es el hecho de la modificación introducida por esta Ley en relación a las penas a aplicar. Desde la reforma introducida por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, que modifica la redacción del artículo 573 del Código Penal, los delitos de terrorismo que causen la muerte de una persona se castigarán con “el tiempo máximo previsto” en este código. Y este es uno de los elementos destacados en el ordenamiento jurídico español, puesto que desde que se introdujo la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, se introduce la pena de prisión permanente revisable.

último, para estudiar críticamente la relación entre terrorismo, flujos migratorios, control de fronteras y pobreza, se emplearon datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), del Padrón Municipal y de la *Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*.

El uso del enfoque CRP permitió evidenciar cómo las ESN han configurado una narrativa que representa al terrorismo como una amenaza prioritaria y excepcional. Esta narrativa, como se verá a lo largo del artículo, no siempre se sustenta en datos empíricos. En consecuencia, se plantea una revisión crítica de estas estrategias, exponiendo las inconsistencias y sus implicaciones para las políticas públicas de seguridad y criminalidad en España.

### 3. ¿Cuál es el problema?

La Estrategia Española de Seguridad (EES) de 2011 se alinea con la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo,<sup>22</sup> que señala la necesidad de trabajar a escala nacional, europea e internacional, para reducir la amenaza del terrorismo y nuestra vulnerabilidad frente a sus ataques”. Como Estado miembro de la Unión Europea, España no puede desligarse de las políticas y estrategias de seguridad comunitarias. En este marco, resulta relevante destacar que la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo de 2005, aprobada un año más tarde de los atentados de Madrid, y en el mismo año de los atentados del 7 de julio en Londres, define al terrorismo como una “grave amenaza para nuestra seguridad, para los valores de nuestras sociedades democráticas y para los derechos y las libertades de nuestros ciudadanos, en especial al fijarse como objetivo indiscriminado gente inocente”. En el ámbito nacional, el terrorismo ocupa un lugar destacado dentro de la agenda de seguridad, identificándose como una de las principales amenazas para la convivencia democrática y los valores que la sustentan.

Según la EES de 2011, el terrorismo pone en peligro los intereses estratégicos de España.<sup>23</sup> Desde esta perspectiva, y aplicando la metodología de Bacchi, el problema del terrorismo, tal como se describe en la EES de 2011 y se replica en las estrategias posteriores, se sustenta en su capacidad para amenazar la democracia y los intereses estratégicos de España. Sin embargo, la propia Estrategia entra en contradicción consigo misma al afirmar con rotundidad que “ni ETA ni el terrorismo yihadista tienen capacidad para desestabilizar nuestro Estado de Derecho ni nuestra democracia”.<sup>24</sup> Dada esta afirmación, se hace necesario revisar cuáles son los intereses estratégicos definidos por España en la EES de 2011, como se detalla a continuación:

“Los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y desarrollo de los españoles, así como los elementos constitutivos del Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica”.<sup>25</sup>

Asimismo, la ESN de 2011 añade que:

---

<sup>22</sup> ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO (2005), p. 6.

<sup>23</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 49.

<sup>24</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 45.

<sup>25</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 16.

“La consecución de un entorno pacífico y seguro: la consolidación y buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad”.<sup>26</sup>

La EES de 2011 describe el terrorismo como una amenaza a la vida y a la seguridad de los ciudadanos, incluso a la democracia, en tanto que de manera habitual supone la ejecución de actos de violencia indiscriminada contra la población en general. Además, esta violencia también suele ser ejercida contra instituciones del Estado o contra sus funcionarios, como un ataque simbólico contra aquello que representan: la legitimidad del Estado democrático cuya soberanía reside en el pueblo español. Ahora bien, cabe cuestionarse si el terrorismo pone en riesgo el bienestar y desarrollo de los españoles o elementos tan trascendentales como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica. Los grupos terroristas son actores no estatales que, mediante sus acciones, desafían al Estado e incluso en casos más extremos, pueden llegar a cuestionar la soberanía sobre un determinado territorio. Tal es el caso de los grupos terroristas surgidos de movimientos independentistas que, como señala Rapoport,<sup>27</sup> sustentan su ideario en el principio de autodeterminación nacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial y el Tratado de Versalles. El terrorismo “contiene fines políticos específicos”,<sup>28</sup> y utiliza la violencia indiscriminada como estrategia comunicativa y simbólica para presionar al Estado. Pero en el momento de la publicación de la EES de 2011 no parece que ni el terrorismo de ETA, ni el terrorismo yihadista, consiguieran subvertir el orden constitucional y cuestionar la soberanía nacional y la integridad territorial de España.

En el caso del terrorismo de ETA, esta organización cometió centenares de atentados terroristas de diversa índole en los que, además de civiles, asesinó a decenas de policías, guardias civiles y militares por su desempeño como representantes del Estado. El ataque a las fuerzas de seguridad era justificado por ETA, quienes las consideraban un instrumento de represión de un Estado fascista.<sup>29</sup> Pero a pesar de ello, la banda terrorista ETA no consiguió alcanzar ninguno de sus objetivos políticos, como la independencia del País Vasco. Por su parte, el terrorismo yihadista, pese a su naturaleza global, no ha puesto en peligro elementos estructurales como la soberanía o la integridad territorial de España. El ordenamiento jurídico español cuenta con instrumentos legales suficientes para hacer frente al terrorismo. La C.E. en el artículo 55.2 sienta las bases para el desarrollo de una ley orgánica que permita la suspensión de los derechos reconocidos en los artículos 17.2 y 18.2 y 18.3 en el marco de investigaciones relativas a “bandas armadas o elementos terroristas”. También se promulgaron normas como la *Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, que desarrollan lo dispuesto en el artículo 55 de la C.E. Asimismo, antes de la reforma del Código Penal operada por la L.O. 2/2015, el artículo 572 del C.P. castigaba los delitos cometidos por aquellos que actuaran “al servicio o colaborando con organizaciones o grupos terroristas”. Pero tras la reforma de 2015, con la nueva tipificación del artículo 573 C.P. que redefine el concepto de terrorismo, ya no es necesario encontrarse integrado en una organización terrorista para ser sancionado por un delito de terrorismo. De esta forma, el legislador

<sup>26</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 16.

<sup>27</sup> RAPOPORT (2004), p. 54.

<sup>28</sup> MARTINI (2016), p. 81.

<sup>29</sup> MOTA (2021), p. 55.

español ha dado cabida a la nueva modalidad de terrorismo cometida por actores individuales, abarcando todas las modalidades terroristas conocidas hasta el momento. Con esta respuesta desde el ámbito penal, así como mediante la promulgación de otra serie de medidas legislativas, el Estado español ha logrado minimizar el impacto del terrorismo en la sociedad.<sup>30</sup>

Otras fortalezas del Estado español frente al terrorismo han sido el consenso político y el rechazo social al terrorismo. Por una parte, en democracia, las dos principales fuerzas políticas que aglutinan la mayoría del voto de los españoles son el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Ambas formaciones suscribieron en 2001 el *Acuerdo para las Libertades y contra el Terrorismo*, y que en 2015 se vio reforzado por el *Acuerdo para afianzar la unidad en defensa de las Libertades y en la lucha contra el Terrorismo*. Por otra, sobre todo desde los años noventa, las actitudes de rechazo al terrorismo de la sociedad española han constituido un elemento importantísimo de deslegitimación de la violencia y de la narrativa en la que se intentó justificar (Serranò, 2018).<sup>31</sup> Por tanto, podemos afirmar que en España ni el terrorismo de ETA ni el terrorismo yihadista han sido capaces de subvertir el orden constitucional<sup>32</sup> ni minar la firme determinación del Estado de no ceder ante sus pretensiones. En los más de cuarenta años de democracia, el ordenamiento jurídico español ha sido capaz de hacer frente al terrorismo de manera eficaz. A pesar de los aciertos y errores cometidos, el Estado ha sabido utilizar todas las herramientas legales a su alcance para no ceder al chantaje terrorista a pesar del ingente número de víctimas causado. La férrea convicción en la superioridad del orden constitucional sobre la barbarie ha permitido al Estado sobreponerse frente al terrorismo.<sup>33</sup>

#### **4. ¿Cómo se construye la conexión entre el terrorismo y la inseguridad económico-financiera?**

La EES de 2011 señala que el terrorismo afecta la seguridad económico-financiera, vinculándolo con riesgos como desequilibrios macroeconómicos, volatilidad de mercados y actividades delictivas. Sin embargo, los informes del Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores contradicen estas afirmaciones. Por ejemplo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el sistema financiero español mostró resiliencia. Aunque los mercados experimentaron caídas iniciales, se recuperaron rápidamente. De manera similar, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid tuvieron un impacto bursátil transitorio, con un aumento del 15 % en el índice IBEX 35 al año siguiente. Estos datos evidencian que el terrorismo no ha generado crisis económicas significativas en España. En cambio, las amenazas a la seguridad económica están más relacionadas con factores como el espionaje industrial, el ciberdelito y la competencia desleal respaldada

---

<sup>30</sup> Podemos citar como ejemplo la promulgación en 2019 de la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional.

<sup>31</sup> SERRANÒ (2018), *passim*.

<sup>32</sup> En este sentido, no debe confundirse el elemento teleológico de una organización terrorista, subvertir el orden constitucional con el hecho de que realmente lo consiga. Como indica Santa Rita, el terrorismo a través de sus acciones violentas no reconoce la validez de la autoridad del Estado ni de sus normas, motivo por el que el Derecho debe reaccionar. Así pues, “el Derecho mantiene la estructura del Estado democrático, que se encuentra en un directo enfrentamiento con el terrorismo y la violencia”. SANTA RITA (2012), p. 65.

<sup>33</sup> MARTÍNEZ (2018), *passim*.



por actores estatales. Así, la representación del terrorismo como una amenaza económica carece de sustento empírico y se configura más como un elemento narrativo que como una realidad objetiva. Según la EES de 2011,<sup>34</sup> el terrorismo pone en riesgo los intereses estratégicos de España, expresándose en los siguientes términos en relación a la inseguridad económica y financiera:

Las amenazas y riesgos relacionados con la actividad económica y financiera pueden tener su origen en factores como los desequilibrios macroeconómicos -públicos o privados-, la volatilidad de los mercados, la actuación desestabilizadora, especuladora e incluso ilegal de diversos agentes, la deficiente actuación de los organismos supervisores y reguladores, la interdependencia económica, la competencia por los recursos o un modelo de crecimiento desequilibrado. Tanto la prevención como la mitigación de sus efectos requiere luchar contra las actividades delictivas, asegurar una correcta supervisión y regulación de los mercados, avanzar en la gobernanza económica europea y global, potenciar la presencia internacional de España, garantizar el funcionamiento de los servicios e infraestructuras críticos económicos y financieros, y promover un desarrollo económico sostenible que minimice los desequilibrios y garantice el crecimiento económico y la cohesión social.<sup>35</sup>

En las ESN el terrorismo se representa vinculado a la seguridad económico-financiera, fundamentándose esta conexión en su capacidad para impactar negativamente en los intereses estratégicos de España. Esta representación del terrorismo y su relación con la seguridad económica y financiera plantea la necesidad de indagar, a través de la metodología CRP, cómo se ha construido esta narrativa. Si atendemos a la definición de inseguridad económica y financiera citada anteriormente, se observa que las amenazas incluyen, entre otros factores, actividades delictivas, aunque no se especifica ninguna en particular. Para analizar de qué manera se ha representado la incidencia del terrorismo yihadista en la economía española, se examinarán diversos eventos clave en orden cronológico, desde los atentados del 11-S en 2001 hasta los ataques de 2017 en el Reino Unido. Para ello, acudiremos en primer lugar al *Informe Anual del Banco de España* de 2001, que destacó un deterioro significativo, aunque transitorio, en la confianza de inversores y consumidores a nivel global tras los atentados del 11-S, evidenciando las repercusiones económicas inmediatas de este tipo de acontecimientos.<sup>36</sup>

En el caso de España, los atentados del 11-S generaron una incertidumbre que intensificó un contexto previamente desfavorable en el sector industrial, atribuible a factores ajenos al terrorismo.<sup>37</sup> Sin embargo, pese a este clima de incertidumbre el sistema financiero español dio “muestras de una mayor capacidad para enfrentarse con este tipo de situaciones, contribuyendo de este modo a atemperar su impacto sobre el crecimiento de las distintas economías”.<sup>38</sup> Y eso que los atentados acentuaron una caída en las cotizaciones bursátiles que ya se venía registrando a lo largo de ese año. De hecho, el índice IBEX 35 tocó fondo el 21 de septiembre de ese año, día en el que acumuló una caída del 28,7% para, posteriormente, recuperarse tras reducirse la incertidumbre política internacional.<sup>39</sup> El Informe Anual sobre los Mercados de Valores de 2001 destaca que, a

<sup>34</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 49.

<sup>35</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 12.

<sup>36</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2001), p. 14.

<sup>37</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2001), p. 87.

<sup>38</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2001), p. 107.

<sup>39</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2001), p. 122.

partir del 21 de septiembre hasta final de ese año, el IBEX 35 no sólo se recuperó, si no que experimentó una ganancia de un 29,2%. Esta recuperación se produjo, entre otros aspectos, por los descensos de los tipos de interés “que mejoraban las perspectivas de evolución económica de los principales países industrializados y también por el curso que iba tomando el conflicto político- militar desencadenado por los atentados. Todo ello contribuyó al aumento de la confianza de los inversores”.<sup>40</sup> Esto nos indica que, a pesar de los reveses ocasionados por un evento crítico como los atentados del 11-S, la economía española dispone de mecanismos sólidos para afrontar y superar situaciones de esta naturaleza. Además, en relación a la eficacia de las normas y los organismos reguladores españoles ante las consecuencias de los atentados del 11-S, el Informe Anual sobre el Mercado de Valores destaca que “en casi todos los países, las autoridades reguladoras optaron por suspender las suscripciones y reembolsos a partir de un umbral de exposición a los valores afectados superior al 10%, al carecer de una norma similar a la española”, cuya eficacia suscitó un gran interés.<sup>41</sup>

No obstante, en clara contradicción con lo señalado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la EES sostiene que las amenazas y riesgos vinculados a la actividad económica y financiera se originan, entre otros factores, a “la deficiente actuación de los organismos supervisores y reguladores”.<sup>42</sup> Por tanto, se puede afirmar que, aunque los atentados del 11 de septiembre tuvieron un impacto significativo en la economía mundial, sus consecuencias fueron moderadas. En el caso español, estos atentados contribuyeron a agravar una situación ya existente en el sector industrial asociada a la falta de competitividad, y a profundizar una caída en las cotizaciones bursátiles que ya se venía produciendo a lo largo del año por razones completamente ajenas al terrorismo. Sin embargo, la respuesta del sistema financiero español fue buena. En conclusión, los datos presentados no permiten afirmar que el terrorismo internacional, en este caso el yihadista, haya representado una amenaza directa para la seguridad económica de España.

En relación con los atentados del 11 de marzo de 2004, el *Informe Anual del Banco de España* de ese año destaca que la evolución de las bolsas españolas fue claramente positiva, cerrando el ejercicio con una revalorización del 17,4 % en el IBEX 35 y del 18,7 % en el Índice General de la Bolsa de Madrid. Esto ocurrió a pesar de que “los atentados terroristas en Madrid el 11 de marzo tuvieron un impacto transitorio desfavorable sobre el nivel de precios y su volatilidad, que revirtió rápidamente”.<sup>43</sup> En otras palabras, el atentado más grave sufrido en España hasta ese momento apenas tuvo repercusión en los mercados bursátiles. De hecho, solo un año después, el IBEX 35 inició su negociación en los 9.330,2 puntos, un 15 % por encima de los 8.112,4 puntos con los que cerró la sesión el 11 de marzo de 2004<sup>44</sup>. Un caso similar se observa con los atentados terroristas del 7 de julio de 2005 en Londres, que causaron la muerte de más de medio centenar de personas tras varias explosiones en el transporte público. Según el Banco de España, a pesar de la gravedad de estos ataques, su impacto en la economía global fue apenas

---

<sup>40</sup> INFORME ANUAL SOBRE EL MERCADO DE VALORES 2001 (2002), p. 47.

<sup>41</sup> INFORME ANUAL SOBRE EL MERCADO DE VALORES 2001 (2002), p. 47.

<sup>42</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 12.

<sup>43</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2004), p. 162.

<sup>44</sup> Europa Press. (2005, 11 marzo). *El IBEX ha ganado un 15% desde el 11-M*. El Mundo. Disponible en: [https://www.elmundo.es/mundodinero/2005/03/11/mercados\\_losquemados/1110528677.html](https://www.elmundo.es/mundodinero/2005/03/11/mercados_losquemados/1110528677.html) [visitado el 22/03/2023]

perceptible, limitándose a un efecto temporal en los mercados financieros y en la confianza de consumidores e inversores.<sup>45</sup>

Al continuar el análisis de los Informes Anuales del Banco de España, no se encuentran nuevas referencias al impacto del terrorismo en la economía hasta el Informe de 2015, año marcado por los trágicos atentados en París, en el que se produjeron los ataques en la sala Bataclán y el estadio de Saint-Denis. El informe señala que los principales factores que afectan a la economía de la zona euro son un crecimiento económico moderado, la baja inflación y los elevados niveles de desempleo y deuda pública de algunos países.<sup>46</sup> Junto con el terrorismo, el Banco de España señala otros dos elementos que añaden incertidumbre a la economía de la UE: los flujos migratorios y el referéndum sobre el Brexit en Reino Unido.<sup>47</sup> Con respecto a las cuestiones no representadas en la construcción del problema (silencios), el Informe Anual del Banco de España de ese año no incluye ninguna otra mención sobre el impacto del terrorismo en la seguridad económica nacional más allá de la indicada. Por su parte, en el Informe Anual de 2016, el terrorismo se menciona como parte de los “crecientes riesgos de naturaleza geopolítica”. Sin embargo, se destaca que, durante ese año, “se prolongó la senda de crecimiento del área del euro, pese a la debilidad del comercio exterior y los crecientes riesgos geopolíticos”.<sup>48</sup> Esto indica que, a pesar de los importantes atentados terroristas ocurridos en la Unión Europea en 2016, como los graves ataques en Bruselas en marzo, su impacto en la economía de la zona euro fue prácticamente imperceptible. Sin embargo, las Estrategias de Seguridad Nacional (2011, 2013, 2017 y 2019) reconocen una conexión entre terrorismo e inseguridad económico-financiera, aunque no relacionan estos hechos con los factores que el Banco de España identifica como limitadores del crecimiento económico: “el desempleo estructural, el endeudamiento y la situación del sistema financiero”.<sup>49</sup>

Un caso similar se observa con los atentados en Reino Unido en 2017, que incluyeron ataques en Londres mediante atropellos masivos y un atentado con bomba en Manchester. Entre los tres atentados, se contabilizaron treinta y cinco víctimas mortales y doscientas diecisiete personas heridas. Ese mismo año, en España, los atentados en Barcelona y Cambrils, ocurridos en agosto, dejaron diecisiete fallecidos y ciento treinta y seis heridos. En relación con estos hechos, el Informe Anual del Banco de España de 2017 menciona la posible incidencia de los ataques en Barcelona y Cambrils sobre el sector turístico, clave para la economía española. No obstante, asocia principalmente cualquier afectación a otros factores, como la recuperación de destinos competidores, la incertidumbre política en Cataluña debido al referéndum separatista, el fortalecimiento del euro y el aumento en los precios del petróleo.<sup>50</sup> A pesar de este suceso, en 2017 la zona euro en general, y España en particular, experimentaron “una expansión económica robusta, generalizada por países y, como en el caso de otras regiones, superior a la prevista al final del año anterior”.<sup>51</sup> De hecho, según datos del Banco Mundial, el PIB per cápita en España aumentó de 26.537,2 dólares en 2016 a 28.185,3 dólares en 2017. Para el Banco de España, no existe una relación directa entre el ataque terrorista y el debilitamiento del

<sup>45</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2015), p.47.

<sup>46</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2015), p.47.

<sup>47</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2015), p.47.

<sup>48</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2016), p.18.

<sup>49</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2016), p.19.

<sup>50</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2017), p.41.

<sup>51</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2017), p.26.

turismo en la región, atribuyendo esta situación principalmente a factores políticos y a la recuperación de destinos competidores.<sup>52</sup>

Así, con los datos presentados en este artículo, podemos sostener que, si bien el terrorismo internacional —en este caso el yihadista— constituye una amenaza para los valores democráticos y los derechos y libertades de la ciudadanía, no representa una amenaza significativa para la seguridad económica de España. A pesar de la naturaleza global e interconectada de la economía, España, como miembro de la Unión Europea, cuenta con mecanismos que ayudan a mitigar estos efectos. Los grandes atentados terroristas han afectado la economía española en cierta medida, pero sus impactos han sido transitorios y han acentuado problemas estructurales ya existentes, sin crear nuevas situaciones de crisis grave y permanente para los sectores estratégicos de la economía. Hacer hincapié en los efectos temporales del terrorismo en la economía —como ocurrió tras el 11-S— ha llevado a que el terrorismo se convierta en un tema prioritario dentro de las estrategias de seguridad nacional. Sin embargo, las amenazas a la seguridad económica de España están más ligadas a acciones promovidas o respaldadas por actores estatales, quienes pueden servirse de actores no estatales dentro de la arena geopolítica. Así, podemos concluir que la inseguridad económica de España se encuentra más relacionada con actividades como el espionaje industrial, el ciberdelito y el robo de patentes o información sensible que con el terrorismo.

## **5. ¿Cómo se construye la conexión entre el terrorismo y los conflictos armados y las armas de destrucción masiva?**

Desde 2001, la narrativa antiterrorista europea y española ha asociado al terrorismo con la posibilidad de ataques con armas de destrucción masiva, basándose en la Resolución 1540 (2004) de Naciones Unidas. Sin embargo, los informes de EUROPOL, como los European Union Terrorism Situation and Trend Reports (TESAT), muestran que estas amenazas son mayormente abstractas. No se han registrado incidentes en la Unión Europea que involucren armas nucleares, químicas, biológicas o radiológicas, y los terroristas suelen preferir armas convencionales más accesibles. Esta construcción refuerza la percepción del terrorismo como una amenaza excepcional, justificando medidas preventivas extraordinarias, como intervenciones militares, que a menudo carecen de un fundamento empírico sólido.

La conexión entre el terrorismo y las armas de destrucción masiva ocupa un lugar destacado en el discurso antiterrorista de la Unión Europea, que teme la posibilidad de un ataque de esta naturaleza en alguno de sus Estados miembros.<sup>53</sup> Este enfoque también está presente en el discurso institucional español. La EES de 2011<sup>54</sup> expresa preocupación por un eventual ataque con armas nucleares, radiológicas, químicas o bacteriológicas por parte de organizaciones terroristas. Al analizar los fundamentos de esta representación del problema en las ESN, podemos afirmar que tras los atentados del 11-S en 2001 surge un discurso que identifica al terrorismo, especialmente al yihadista,<sup>55</sup> como una amenaza directa contra los valores democráticos. Este discurso enfatiza que las organizaciones terroristas buscan causar el mayor daño posible a la población, lo que refuerza la percepción de su potencial acceso a armas de destrucción masiva. Esta narrativa es

---

<sup>52</sup> INFORME ANUAL DEL BANCO DE ESPAÑA (2017), p.41.

<sup>53</sup> BAKER- BEALL (2013), p. 16.

<sup>54</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 51.

<sup>55</sup> ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO (2005), p.7.

coherente con la Resolución 1540 (2004) de Naciones Unidas, que considera las armas de destrucción masiva como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. La resolución también alerta sobre el riesgo de que “agentes no estatales” adquieran, utilicen o trafiquen con este tipo de armamento y sus sistemas vectores. En consecuencia, el Consejo de Seguridad insta a los Estados a no apoyar a dichos actores en sus intentos de desarrollar, transportar o emplear armas nucleares, químicas o biológicas, ni sus vectores. Debemos tener en cuenta que la Resolución 1540 (2004) se aprobó en un contexto marcado por los atentados del 11-S, un evento crítico que transformó la percepción del terrorismo internacional. Además, coincidió con la publicación en 2002 de la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Bush, que introdujo la doctrina de defensa preventiva. Como señala Chopo,<sup>56</sup> la doctrina Bush se basa en la defensa preventiva, especialmente ante nuevas amenazas, como es el caso del terrorismo internacional. De este modo, la defensa preventiva se podía desarrollar tanto dentro como fuera de las fronteras de Estados Unidos. Un caso emblemático de la aplicación de esta doctrina fue la guerra de Irak. Este país, considerado un “estado rebelde”, fue señalado como presunto poseedor de armas de destrucción masiva, lo que justificó su invasión. Esta acción se amparó en la *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* de diciembre de 2002, presentada apenas unos meses antes del inicio del conflicto. La mera posibilidad de que un enemigo declarado, o un potencial enemigo, posea armas de destrucción masiva fue suficiente para considerarlo una amenaza que justificaba una intervención:

Una parte de la doctrina, en especial la doctrina anglosajona, defiende la legalidad de la defensa preventiva dado que el Derecho internacional reconoce el derecho a defenderse contra un peligro inminente. Se pretende actualizar, así, esa clásica visión del uso de la fuerza invocando una causa justa, y busca “adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios actuales”. La justificación viene dada porque no cabe esperar un ataque con armas convencionales, sino potencialmente con armas de destrucción masiva. He aquí el quid de la cuestión.<sup>57</sup>

En este contexto, resulta fundamental destacar la influencia de la narrativa de la Administración Bush en relación con el terrorismo, marcada por los atentados del 11-S. No es el objetivo de este artículo determinar si el 11-S motivó el posicionamiento del ejecutivo de George W. Bush y su partido o, por el contrario, el 11-S sirvió de pretexto para dar cuerpo a su doctrina. Sin embargo, consideramos relevante señalar un hecho clave relacionado con las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) españolas y su enfoque sobre esta cuestión. Y es que es posible trazar una línea cronológica desde el 11-S en relación al terrorismo y las armas de destrucción masiva, que tiene su origen en 2002 con la promulgación de la *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Como indica Chopo,<sup>58</sup> la doctrina Bush subrayaba que “la más grande de las amenazas es el riesgo de inacción (del Consejo de Seguridad de la ONU)”. No debe pasarse por alto el papel destacado de Estados Unidos como miembro permanente de dicho Consejo. Así pues, en 2004, dos años después de la publicación de esta estrategia, se aprobó la *Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*. Un año antes, el Consejo de la Unión Europea había adoptado la *Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, en la que se advertía de la grave amenaza

---

<sup>56</sup> CHOPO (2007), p. 230.

<sup>57</sup> CHOPO (2007), p. 232.

<sup>58</sup> CHOPO (2007), p. 232.

que representaría para la UE la posibilidad de que terroristas emplearan este tipo de armamento.<sup>59</sup>

A partir de entonces, diversos documentos y pronunciamientos han reiterado el peligro potencial del uso de armas de destrucción masiva por parte de organizaciones terroristas. Entre ellos se incluyen el *Convenio Internacional para la represión de Actos de Terrorismo Nuclear (2005)* de Naciones Unidas, la *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo (2005)*,<sup>60</sup> la *Acción Común 2006/419/PESC*,<sup>61</sup> la *Acción Común 2008/368/PESC*,<sup>62</sup> o la *Decisión 2010/430/PESC*.<sup>63</sup> Ya en el año 2011, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en su *Resolución 1977 del 20 de abril*, vuelve a mostrar su preocupación por el terrorismo y por la posibilidad de que agentes no estatales puedan utilizar armas de destrucción masiva y traficar con ellas. A nivel nacional, este enfoque quedó reflejado en la Estrategia Española de Seguridad de 2011 y sus revisiones posteriores, que incorporaron esta narrativa en su análisis de las amenazas a la seguridad.

A pesar de esta preocupación, en los informes anuales elaborados por EUROPOL sobre terrorismo, los denominados *European Union Terrorism Situation and Trend Reports (TESAT)*, no se considera esta posibilidad. Si analizamos los informes del periodo evaluado en el presente artículo, nos encontramos con que en el *TESAT* de 2011 no se menciona esta cuestión. En la edición de 2012 se señala que se pueden obtener de manera legal en la UE algunos precursores químicos para la fabricación de artefactos explosivos improvisados (IED), como por ejemplo el nitrato de amonio.<sup>64</sup> El *TESAT* de 2013<sup>65</sup>, por su parte, indica una reducción en el uso de artefactos explosivos por parte de organizaciones terroristas en la Unión Europea en comparación con 2012, sin hacer referencia alguna a la posible utilización de armas de destrucción masiva o sus vectores. En el informe de 2015 se destaca que durante el año anterior no se registraron ataques terroristas en la UE que involucraran materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares. Sin embargo, sí se indica que la propaganda de grupos terroristas de inspiración religiosa ha mostrado interés en el uso de estos materiales.<sup>66</sup> Por otro lado, se identifica a las plantas nucleares y las instalaciones de armamento nuclear como posibles objetivos terroristas, si bien se especifica que las amenazas en este sentido rara vez llegan siquiera a una fase de planificación:

---

<sup>59</sup> ESTRATEGIA DE LA UE CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA (2003), p. 4.

<sup>60</sup> ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO (2005), p.11.

<sup>61</sup> ACCIÓN COMÚN 2006/419/PESC DEL CONSEJO, DE 12 DE JUNIO DE 2006, DE APOYO A LA APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS N.º 1540 (2004) EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA UE CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.

<sup>62</sup> ACCIÓN COMÚN 2008/368/PESC DEL CONSEJO, DE 14 DE MAYO DE 2008, DE APOYO A LA APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS 1540 (2004) EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA UE CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.

<sup>63</sup> DECISIÓN 2010/430/PESC DEL CONSEJO, DE 26 DE JULIO DE 2010, QUE ESTABLECE UNA RED EUROPEA DE GRUPOS DE REFLEXIÓN INDEPENDIENTES SOBRE LA NO PROLIFERACIÓN, EN APOYO DE LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA UE CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.

<sup>64</sup> TESAT (2012), p.10.

<sup>65</sup> TESAT (2013), p.11.

<sup>66</sup> TESAT (2015), p. 11.

Nuclear power plants and nuclear weapon facilities in the EU remain an important target for religiously inspired terrorists or groups. In August 2014 for example, a German individual apparently based in Syria threatened to bomb a US nuclear facility in western Germany. Terrorists may perceive nuclear facilities as iconic targets, due to the damage that a completed attack might cause in terms of radiation, contamination and socio-economic impact. However, such threats rarely reach the planning phase.<sup>67</sup>

Por su parte, el TESAT del año 2016 expresa preocupación por la posibilidad de que combatientes retornados de Siria o Irak puedan aprovechar su experiencia en el uso de armas químicas para ser utilizadas en Europa. No obstante, se señala que los materiales de este tipo almacenados en la UE estarían probablemente fuera del alcance de los terroristas del Estado Islámico debido a las estrictas medidas de seguridad.<sup>68</sup> En ese mismo informe<sup>69</sup> se afirma que, aunque las consecuencias de un ataque con material nuclear, radiológico, biológico o químico (NRBQ) serían graves, la probabilidad de que ocurra sigue siendo baja. De hecho, se destaca que no se ha registrado ningún incidente de este tipo en la UE y que los terroristas continúan prefiriendo armas convencionales, como armas de fuego y explosivos de fácil acceso.<sup>70</sup> En el TESAT de 2017 se sigue considerando la potencial amenaza por ataques NRBQ. En este documento se plantea la posibilidad de que Estado Islámico haya adquirido experiencia suficiente para desarrollar este tipo de armamento, pero sin certeza alguna. También se introduce la posibilidad abstracta de que esta organización terrorista tenga bajo su control instalaciones NRBQ, o haya reclutado voluntariamente o por la fuerza a científicos especializados en este campo. A esto se suma la confirmación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas de Naciones Unidas (OPAQ-ONU) de que el EI ha empleado armas químicas en Siria.<sup>71</sup>

En una línea similar a las ediciones anteriores, el TESAT de 2018 indica que no hay evidencia alguna del uso de este tipo de armas por parte de terroristas en la Unión Europea. De hecho, afirma que prefieren armas de fuego, armas improvisadas o vehículos dado que su utilización no requiere de una especial preparación.<sup>72</sup> En este informe se señala que ningún Estado miembro de la UE ha reportado ataques utilizando materiales NRBQ ni ha desarrollado investigaciones antiterroristas relacionadas con la planificación o preparación de atentados con este tipo de compuestos. Sin embargo, se reconoce que la utilización de materiales NRBQ es un tema recurrente en la propaganda yihadista.<sup>73</sup> El TESAT de 2019 subraya la preferencia de los terroristas por métodos poco sofisticados, aunque destaca que en 2018 se frustraron tres intentos de atentados que implicaban el uso de productos químicos. Por otro lado, las ediciones de 2020, 2021 y 2022 del TESAT no reportan ningún incidente relacionado con materiales NRBQ en el territorio de la UE. En particular, el informe de 2022, que analiza la evolución de la amenaza respecto al año anterior, indica una disminución de la propaganda terrorista online relacionada con el uso de este tipo de materiales.<sup>74</sup> Por tanto, podemos concluir que, a pesar de que desde los

---

<sup>67</sup> TESAT (2015), p. 11.

<sup>68</sup> TESAT (2016), p. 8.

<sup>69</sup> TESAT (2016), p. 13.

<sup>70</sup> TESAT (2016), p. 13.

<sup>71</sup> TESAT (2017), p. 16.

<sup>72</sup> TESAT (2018), p. 7.

<sup>73</sup> TESAT (2018), p. 14.

<sup>74</sup> TESAT (2021), p. 17.

informes de EUROPOL que otorgan al uso de armas de destrucción masiva o armas NRBQ un peligro abstracto, el efecto de esta representación del terrorismo y el posible uso de armas de destrucción masiva es la construcción de un discurso que otorga al terrorismo un carácter excepcional. Esta excepcionalidad justifica la adopción de medidas preventivas extraordinarias, que a menudo carecen de un fundamento empírico sólido, y que llegado el caso podrían incluir una intervención militar.

## **6. ¿Cómo se construye la conexión entre el terrorismo, los flujos migratorios y la pobreza?**

La EES de 2011 establece una relación entre los flujos migratorios irregulares y el terrorismo, sugiriendo que la falta de gobernanza en regiones como el Sahel puede propiciar la radicalización y las actividades terroristas. Sin embargo, esta narrativa omite matices importantes. Por ejemplo, los datos del Instituto Nacional de Estadística muestran que la población migrante procedente del Sahel o el Magreb en España es relativamente estable, y no existe evidencia que vincule directamente a estas comunidades con el incremento de actividades terroristas. Además, informes del Ministerio del Interior reflejan que la mayoría de los delitos cometidos por estas comunidades no están relacionados con terrorismo ni radicalización violenta. En este contexto, la ayuda al desarrollo promovida por España y la Unión Europea se configura como una herramienta estratégica para reducir las tensiones en regiones vecinas y controlar los flujos migratorios. Sin embargo, esta representación del problema refuerza una narrativa instrumental de la cooperación, enfocada más en la seguridad que en el desarrollo sostenible.

La EES de 2011 aboga por la cooperación y las ayudas al desarrollo como herramienta para contribuir a garantizar la seguridad de España. Como recoge este documento, de esta forma “se previenen y responden situaciones de inseguridad que pueden terminar afectando a nuestros intereses”.<sup>75</sup> A pesar de que en la EES de 2011<sup>76</sup> se reconoce la “obligación moral” de la ayuda al desarrollo, resulta evidente que el objetivo principal de la misma es la preservación de la seguridad y los intereses de España. Esta representación del problema del terrorismo utiliza la cooperación al desarrollo como un instrumento para garantizar la seguridad de España. De este modo, se pretenden paliar las condiciones estructurales que provocan inseguridad en las regiones de mayor interés para España mediante la consecución de un doble objetivo. El primer objetivo es fortalecer las capacidades del Estado en estas regiones, de manera que puedan hacer frente a desafíos relacionados con la seguridad, la radicalización, la economía, la sanidad o la gobernanza, entre otros. El segundo objetivo, derivado de esta representación del problema, es reducir los flujos migratorios irregulares hacia España. Esto responde a la percepción de que dichos flujos representan un desafío en términos de integración social, marginalidad y prevención de la radicalización violenta.

La Unión Europea ha buscado fomentar un “entorno estable” para garantizar la seguridad dentro de sus fronteras, un objetivo que afecta directamente a España como frontera exterior de la Unión y como país vecino del continente africano. Para ello, como señala Ruíz Díaz,<sup>77</sup> la UE se ha servido de las Políticas de Cooperación al Desarrollo. Esta visión de la cooperación al desarrollo viene recogida en la ESS, que subraya que “la inversión

---

<sup>75</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 23.

<sup>76</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 23.

<sup>77</sup> RUÍZ DÍAZ (2017), p. 19.



española en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales-socioculturales, económicas y medioambientales de los conflictos y a las situaciones de fragilidad que viven muchos Estados”.<sup>78</sup> De este modo, la ayuda al desarrollo actúa, indirectamente, como una herramienta para extender las fronteras españolas, y por ende, las de la Unión Europea, hasta los países de origen o tránsito de los migrantes. Según datos de la Comisión Europea,<sup>79</sup> África es el continente más beneficiado por las ayudas de la UE, recibiendo un total de 283.000 millones de euros entre 2007 y 2023. Dentro de este marco, la región de África Subsahariana ha sido la mayor receptora, con 221.000 millones de euros asignados en ese periodo. En cuanto a los países, Marruecos ocupa el cuarto lugar entre los mayores receptores, habiendo recibido 16.000 millones de euros en ese mismo lapso. Estos datos reflejan la importancia estratégica que la Unión Europea otorga al continente africano en su esfuerzo por garantizar la estabilidad y seguridad en sus propias fronteras.

En la misma línea, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, destaca en su Preámbulo que “la agenda de cooperación ha de articularse con estrategias de mediación y transformación de los conflictos, de consolidación de la paz y de gobernabilidad democrática”. Además, el Preámbulo hace referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que por primera vez incluyen la migración como un tema central y promueven el objetivo de facilitar flujos migratorios regulares, seguros y ordenados. El artículo 1.5 de esta ley establece que “la política española de cooperación para el desarrollo sostenible es un elemento integral, central y definitorio de la Acción Exterior del Estado”, lo que significa que está estrictamente alineada con los objetivos y directrices de la Política Exterior del Gobierno. En otras palabras, la cooperación al desarrollo se configura como una herramienta al servicio de la Política Exterior de España, sujeta a los objetivos estratégicos definidos por el Ejecutivo. La política exterior española se rige por los principios rectores definidos en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En su artículo 2.2, esta ley incluye entre los objetivos de la Política Exterior “el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad internacionales” y destaca como actores clave de la Acción Exterior del Estado a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Además de la cooperación al desarrollo, la Acción Exterior abarca ámbitos como la defensa, la seguridad pública, los asuntos de interior, y la gestión de la emigración y la inmigración. Por tanto, resulta evidente la conexión entre cooperación al desarrollo y mantenimiento de la seguridad internacional –y, en particular, de la seguridad de España– especialmente si se analiza el enfoque de la ayuda al desarrollo.

Al analizar la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, resulta relevante destacar que, entre sus objetivos y criterios de actuación recogidos en el artículo 4, se incluye la construcción de “una paz duradera y una buena gobernanza democrática de la seguridad a partir del triple nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz”. Asimismo, la ley promueve un “enfoque integral de la migración” que aborda sus causas estructurales y facilita la “movilidad a través de canales regulares, ordenados y seguros”. En cuanto a las áreas prioritarias, se concede especial atención a “las regiones que integran la vecindad geográfica y cultural en el norte de África, Oriente Próximo y África Subsahariana, particularmente a los países de África Occidental y el Sahel”. Esta

<sup>78</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 21.

<sup>79</sup> European Commission. *Recipients. EU Aid Explorer*. Disponible en: [https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients\\_en](https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients_en) [visitado el 13/07/2023].

orientación estratégica se refleja en la labor de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que cuenta con una Estrategia Humanitaria específica enfocada en la región del Sahel, considerada de gran importancia para España. En el Gráfico 1 se muestra el porcentaje del total de la ayuda al desarrollo destinada por la AECID al continente africano. Como se observa, el porcentaje destinado al África Subsahariana es muy superior al destinado al Magreb y Oriente Medio. Los datos sobre la ayuda española al desarrollo revelan que aproximadamente el 25% del total de los fondos se destinan al continente africano, alcanzando en ciertos períodos hasta un tercio del monto global. Esto pone de manifiesto la prioridad estratégica que España otorga a África y la relevancia que tiene para España y Europa el impacto de estas ayudas. Según la Memoria de la AECID de 2017, estas iniciativas se enmarcan “en el marco del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para la Estabilidad, para abordar las causas profundas de la crisis de migración ilegal en África”.<sup>80</sup>

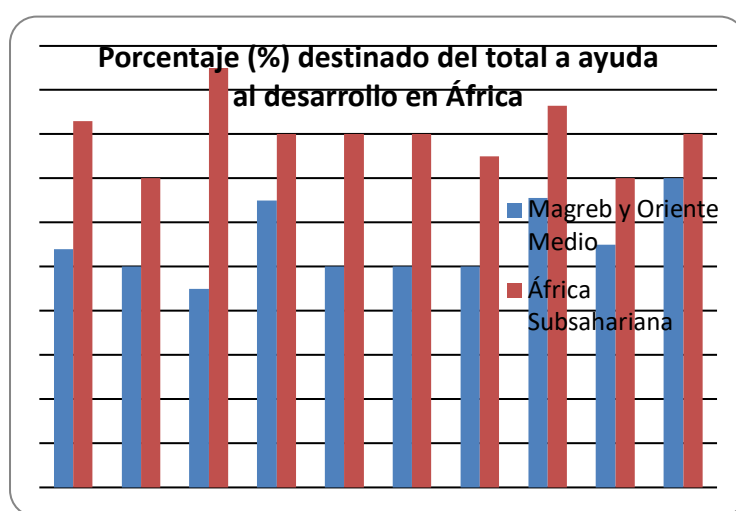


Gráfico 1: Porcentaje del total de fondos destinados a cooperación al desarrollo en África. Fuente: elaboración propia con datos de la AECID<sup>81</sup>.

Por tanto, como efecto de esta representación del problema la cooperación al desarrollo adoptada por España adquiere un carácter instrumental. Esta forma de cooperación se inscribe dentro de un marco más amplio de la Política Exterior española —y de la Unión Europea—, cuyo objetivo principal es mejorar las condiciones de vida en regiones estratégicas para fomentar la seguridad internacional y, en consecuencia, garantizar la seguridad de España y del resto de la UE. Mediante la cooperación al desarrollo se pretende mejorar la calidad democrática, la gobernanza y las condiciones de vida de los países que representan un desafío para la seguridad española. Estos desafíos incluyen el incremento de la radicalización y el terrorismo, así como los flujos migratorios irregulares que afectan especialmente a los Estados del sur de Europa.

Entre las líneas estratégicas de acción que propugna la EES de 2011, se incluye la implementación de una política dirigida a la “defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, que facilite la lucha contra el crimen organizado y las redes de inmigración irregular y de trata de seres humanos e impida que determinados grupos

<sup>80</sup> MEMORIA DE LA AECID (2017), p. 17.

<sup>81</sup> Distribución de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no reembolsable gestionada por la AECID.

instrumentalicen o capten a migrantes para actividades ilícitas”.<sup>82</sup> Sin embargo, no se especifica cuál es la relación existente entre inmigración irregular y la preservación de la seguridad ciudadana. Si entendemos la preservación de esta última como el mantenimiento del orden público, tampoco parece evidente que exista una relación intrínseca con la inmigración irregular. El supuesto en que se sustenta esta construcción del problema es la proximidad geográfica de España a la región del África Subsahariana, un área caracterizada por la presencia de estados fallidos. La ausencia de una buena gobernanza en estos países podría actuar como catalizador de las actividades de grupos terroristas que operan en esta región. A su vez, estas actividades podrían producir un “efecto contagio” de ideologías extremistas en la población originaria de esta región que reside en España, con especial énfasis en la inmigración de segunda generación.<sup>83</sup> La ESN de 2013<sup>84</sup> también identifica al Magreb como una región prioritaria debido a problemas como el terrorismo, el narcotráfico y la inmigración irregular. En cuanto al Sahel, los países que más preocupan a España son Malí, Mauritania, Níger, Chad y Burkina Faso. Sin embargo, en esta construcción del problema se han obviado algunos datos (silencios) que es necesario poner en evidencia. Si analizamos los datos del Padrón<sup>85</sup> de la población marroquí en España desde el año 2011, año de publicación de la primera estrategia, hasta el año 2022, último año disponible, se observa que la población marroquí muestra una tendencia descendente hasta 2017, año a partir del cual comienza a incrementarse de forma continua, alcanzando en 2022 un total de 883.243 personas. En contraste, la población argelina se mantiene relativamente estable durante el periodo analizado, alcanzando su máximo en 2020 con 66.893 personas y su mínimo en 2017 con 60.465. En el caso de los países del Sahel, el Padrón proporciona datos específicos para tres nacionalidades: maliense, burkinesa y mauritana. La población burkinesa es poco significativa en comparación con las comunidades marroquíes, argelinas o malienses, alcanzando su cifra más alta en 2022 con 1.513 personas registradas. La población mauritana, por su parte, ha mostrado una tendencia decreciente desde 2011, cuando se registraron 11.690 personas, hasta 2022, con 8.844 empadronados. Finalmente, la población maliense ha seguido una tendencia al alza, aunque con fluctuaciones, pasando de 24.745 personas en 2011 a 31.792 en 2022 (Gráfico 2).

---

<sup>82</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 72.

<sup>83</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 50.

<sup>84</sup> ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2013), p. 14.

<sup>85</sup> INE - Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <https://www.ine.es/up/0cWQJKp9iY> [visitado el 29/06/2023].

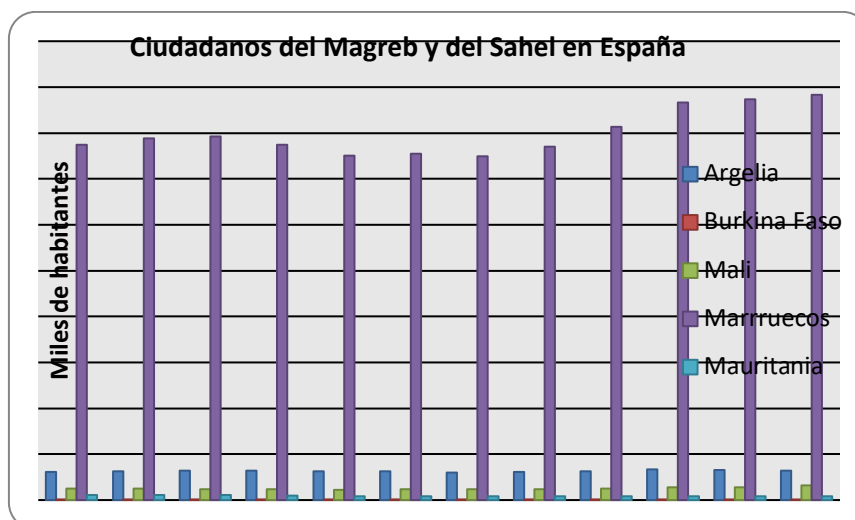


Gráfico 2. Fuente: Elaboración propia con datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística.

Con el objetivo de realizar un análisis crítico sobre el impacto de la inmigración irregular procedente del Magreb y del África Subsahariana en la “preservación de la seguridad ciudadana”,<sup>86</sup> así como en la integración de la población migrante y su posible relación con procesos de radicalización violenta, se han recopilado datos del Portal Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior correspondientes al período 2011-2021. Para este análisis, se han extraído cifras relativas al total de personas detenidas e investigadas en todo el territorio nacional, desglosadas por su origen marroquí, argelino y maliense, sin diferenciar por situación legal en España. No se incluyen datos de otras nacionalidades del Sahel, ya sea porque no aparecen desglosados en las estadísticas o porque podrían estar agrupados en la categoría genérica de “otros países de África”, lo que imposibilita su individualización. Asimismo, tampoco se especifica la tipología delictiva concreta ni se recogen en particular los delitos relacionados con el terrorismo. Del gráfico se desprende que, de las tres nacionalidades analizadas, la marroquí es la que más se encuentra envuelta en hechos delictivos, si bien el Portal Estadístico de Criminalidad no refleja en qué tipología delictiva ha incurrido cada nacionalidad (Gráfico 3).

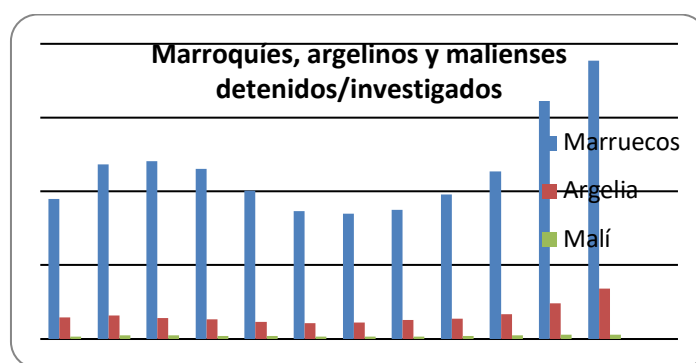


Gráfico 3. Fuente: Elaboración propia con datos procedentes del Portal Estadístico de Criminalidad.

Al comparar el Gráfico 2 con el Gráfico 3, se observa que, en relación con la población marroquí en España, existe una correlación entre el aumento de su implicación delictiva y las etapas en las que se registra un mayor número de habitantes censados en el territorio nacional. Estos datos son especialmente relevantes para analizar la evolución del origen de los terroristas detenidos o fallecidos en España. Entre los años 1996 y 2012, la

<sup>86</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (2011), p. 73.

nacionalidad de los implicados por actos terroristas en nuestro país era principalmente la argelina, algo que puede explicarse por el crecimiento del yihadismo en Argelia y su expansión hacia el sur de Europa. Le sigue la paquistaní (17,8%) la siria (5,9%).<sup>87</sup> Sin embargo, casi tres cuartas partes de los yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y 2017, eran de origen marroquí, con independencia de su nacionalidad.<sup>88</sup> Esto se debe al hecho de que Marruecos es el principal país de procedencia de la inmigración musulmana que llega a España.<sup>89</sup>

Preguntar sobre los supuestos que sustentan la construcción del terrorismo como problema conectado con los flujos migratorios, el control de las fronteras exteriores y la pobreza permite investigar si existe realmente una relación entre inmigración irregular y terrorismo. También nos permite indagar si existe relación entre los radicalismos violentos y la inmigración irregular y la marginalidad. Como señalan Reinales y García-Calvo,<sup>90</sup> el 56,8% de los yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y 2017 eran inmigrantes de segunda generación y no recién llegados al país. Siguiendo el conocido aforismo “correlación no implica causalidad”, las situaciones de marginalidad que puedan desarrollarse a raíz de la inmigración irregular, no bastan por sí mismas para explicar la radicalización violenta. Del mismo modo, la delincuencia, como fenómeno social derivado de situaciones de marginalidad, no constituye un hecho suficiente como para establecer un nexo entre inmigración irregular y una radicalización violenta que conduzca al terrorismo.

De hecho, si comparamos las cifras de ciudadanos marroquíes empadronados en España con las de los que han sido detenidos o investigados según las estadísticas policiales,<sup>91</sup> el porcentaje es residual. El año con mayor número de ciudadanos marroquíes implicados en hechos delictivos fue 2021, cuando la proporción alcanzó el 4,32. Por el contrario, el mínimo se registró en 2016, con un porcentaje del 2,24% respecto al total de ciudadanos marroquíes empadronados (Gráfico 4). Por tanto, si tenemos en cuenta estas cifras recogidas tanto por el Ministerio del Interior como por el Instituto Nacional de Estadística, la incidencia de la población del Magreb y de la región del Sahel sobre la seguridad ciudadana no es especialmente significativa en comparación con el total de la población de estas regiones que residen en España. Pero tampoco puede obviarse que, como se ha señalado anteriormente, la mayoría de los yihadistas que han sido detectados en España durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017 eran de origen marroquí.

---

<sup>87</sup> REINARES Y GARCÍA-CALVO (2013), p. 8.

<sup>88</sup> REINARES Y GARCÍA-CALVO (2018), p. 16.

<sup>89</sup> REINARES Y GARCÍA-CALVO (2018), p. 18.

<sup>90</sup> REINARES Y GARCÍA-CALVO (2018), p. 13.

<sup>91</sup> Es necesario matizar que puede existir un desfase entre las cifras de los marroquíes detenidos o investigados por los cuerpos policiales con las cifras de los que finalmente resultan condenados tras un procedimiento judicial. Además, también puede existir un desfase entre los hechos delictivos conocidos por los diferentes cuerpos policiales, y el número de hechos realmente producidos pero que no se han denunciado (cifra negra de criminalidad).

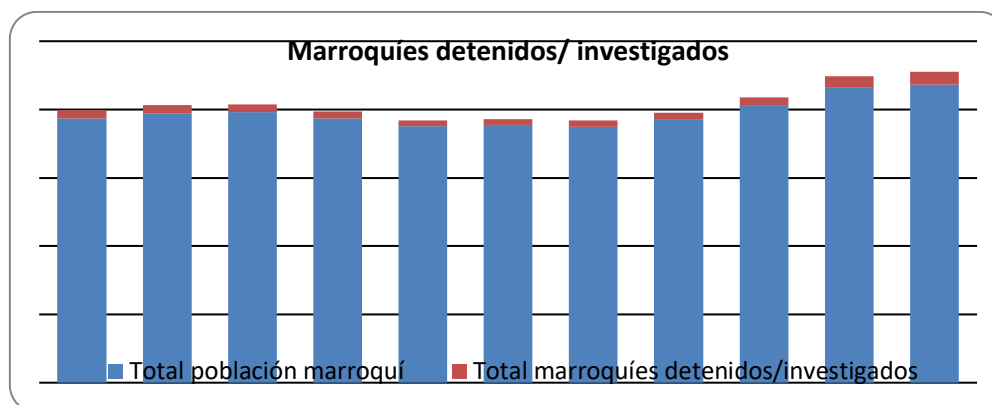


Gráfico 4. Fuente: Elaboración propia con datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística y del Portal Estadístico de Criminalidad

El análisis crítico de esta representación del terrorismo, utilizando la metodología CRP, pone en evidencia que no existe correlación entre inmigración irregular y delincuencia en general, ni con el terrorismo yihadista en particular. Pero, a pesar de no existir una evidencia clara entre inmigración irregular, marginalidad y terrorismo, el legislador español ha focalizado su atención en esta cuestión también desde el punto de vista penal.<sup>92</sup> El análisis de cómo se construye la conexión entre terrorismo y migraciones, así como de los silencios en las ESN, nos lleva a argumentar que no existe una evidencia empírica clara que relacione inmigración irregular con incremento de la criminalidad o del terrorismo. Los flujos migratorios irregulares, aunque puedan estar asociados a un aumento de la marginalidad debido a las dificultades que enfrentan los inmigrantes para acceder al mercado laboral, no son suficientes para justificar un incremento en la criminalidad. La relación entre la inmigración irregular y la criminalidad está motivada por cuestiones de agenda política o por apreciaciones subjetivas de la seguridad. El efecto de esta representación del problema es la construcción de una narrativa en la que se asocia inmigración irregular a un riesgo potencial para la seguridad, en este caso, el terrorismo. En ocasiones la marginalidad se debe a un proceso de integración ineficaz en la sociedad de acogida que es de naturaleza multifactorial: pobreza, barreras idiomáticas, choque cultural, diferencias religiosas o fenómenos de guetificación entre otros factores. Estas cuestiones han contribuido a la securitización de la inmigración irregular.<sup>93</sup> Si bien es necesario ejercer un control fronterizo y fiscalizar los flujos migratorios, también es necesario asumir que en la práctica es extraordinariamente difícil ejercer un control exhaustivo sobre todos los inmigrantes que llegan a España.<sup>94</sup> Y aún en el caso de que

<sup>92</sup> Con la reforma del Código Penal operada por la L.O. 1/2015, el artículo 89 establece la expulsión de España, y de todo el Espacio Schengen, de los ciudadanos extranjeros condenados a penas de prisión superiores a un año. Por su parte, el artículo 57.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, impone la expulsión del territorio nacional cuando un “extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados”.

<sup>93</sup> Por otro lado, sin ser una norma penal, la Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, es un claro ejemplo de esta preocupación por la inmigración irregular. En su disposición adicional décima establece un régimen especial para Ceuta y Melilla en lo que se refiere a la inmigración irregular. Dicha disposición, en su punto 1, establece que “los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”.

<sup>94</sup> A juicio de Arango y Sandell (2004: 32), tras la inmigración irregular se encuentra la ineficacia de los controles internos, que a diferencia de los controles de las fronteras exteriores, son mucho más ineficientes.

esto fuera posible, y todos cumplieren con los requisitos legales para entrar en el país, nada parece indicar que su origen extranjero sea la razón para implicarse en actividades delictivas o radicalizarse hasta el punto de convertirse en terroristas.<sup>95</sup>

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico (Gráfico 5), elaborado a partir de los datos recopilados por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), el número de inmigrantes irregulares llegados a las costas españolas tanto por la ruta del Mediterráneo Occidental, como la de África Occidental (con destino al archipiélago canario), ha experimentado un aumento considerable en el sexenio 2016-2022. Los medios de comunicación y algunos partidos políticos se han hecho eco de estos eventos,<sup>96</sup> destacando el elevado número de inmigrantes que llegan a España en pateras o mediante saltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. Esta representación del problema se inscribe en un discurso que enfatiza la “peligrosidad” de la inmigración procedente del Magreb y del África Subsahariana. Además, el impacto mediático de estas situaciones se ve acentuado por sus consecuencias, a menudo trágicas: muertes de inmigrantes en el mar o durante intentos de cruzar las vallas, así como policías heridos en asaltos violentos. Esta representación del problema ha tenido como efecto, en opinión de Sanz Mulas,<sup>97</sup> un *derecho penal del enemigo* en torno a la figura del inmigrante, que ha cristalizado en la reforma del Código Penal español operada por la L.O. 1/2015. Esta reforma introduce la expulsión del territorio nacional para todos aquellos ciudadanos extranjeros, comunitarios o no, que hayan sido condenados a penas de prisión superiores a un año (art. 89 C.P.).

---

A pesar de ello, las autoridades españolas y de la UE se esfuerzan en fortalecer los controles externos con la finalidad de impedir los cruces ilegales de las fronteras. De hecho, gran parte de los inmigrantes irregulares que se encuentran en España acceden al país de manera legal, si bien su estancia termina convirtiéndose en irregular (Arango y Sandell 2004: 33).

<sup>95</sup> A pesar de ello, desde Naciones Unidas también se ha insistido en los controles fronterizos eficaces a fin de prevenir acciones terroristas, como es el caso de la Resolución 2178 (2014), aprobada por el Consejo de Seguridad el 24 de septiembre de 2014, en la que se insta a “impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles fronterizos eficaces y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje”.

<sup>96</sup> Especialmente destacadas en este sentido son las propuestas del partido político VOX, que en el punto 33 de su *Programa Electoral para las Elecciones Generales del 23J de 2023*, afirma que garantizarán “una inmigración legal, ordenada y adaptada a las necesidades y posibilidades de nuestro mercado laboral”. Además, el programa asegura que se expulsará de forma inmediata a todos los migrantes que accedan a España de manera ilegal y aquellos “inmigrantes legales que cometan delitos graves o hagan del delito leve su forma de vida”.

<sup>97</sup> SANZ MULAS (2017), p. 206.

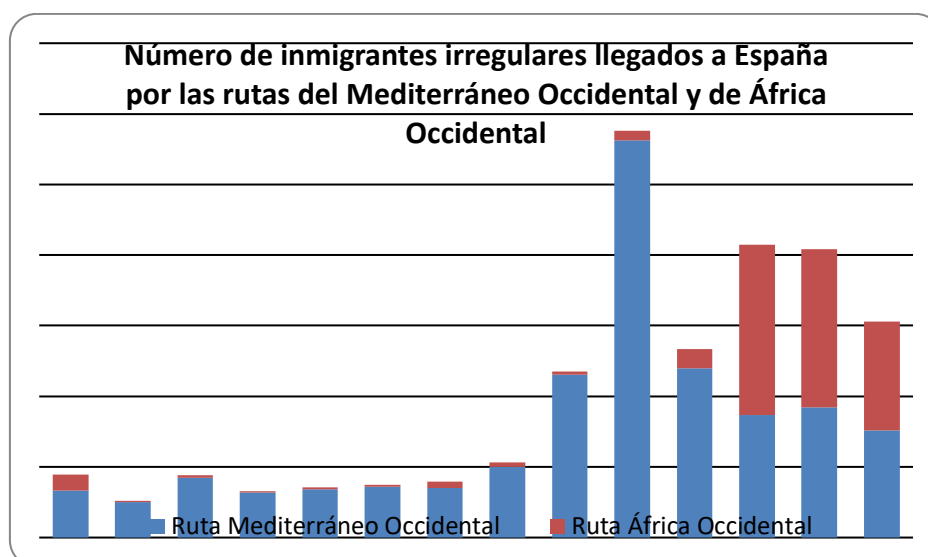


Gráfico 5: número total de inmigrantes irregulares llegados a España por la ruta del Mediterráneo Occidental y de África Occidental.  
Fuente: FRONTEX y elaboración propia.

## Conclusiones

Este análisis crítico de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) española del periodo entre 2011 y 2021 ha permitido identificar cómo España ha configurado una narrativa de excepcionalidad en torno al terrorismo. Esta representación, sin embargo, carece en muchos casos de fundamentos empíricos sólidos y tiene implicaciones significativas en las políticas públicas y criminales.

En primer lugar, se ha evidenciado que el terrorismo, aunque representa un desafío importante, no constituye una amenaza directa para la seguridad económica de España ni para la estabilidad de su democracia. Los datos del Banco de España y otros informes económicos muestran que los impactos del terrorismo en la economía española han sido transitorios y limitados, relacionados más con dinámicas previas que con los propios ataques.

En segundo lugar, la asociación entre el terrorismo y los conflictos armados, así como con las armas de destrucción masiva, refleja una narrativa basada en riesgos potenciales más que en realidades observables. A pesar de las preocupaciones expresadas en las ESN y otros documentos internacionales, los informes de EUROPOL confirman que la probabilidad de un ataque con armas de destrucción masiva en Europa sigue siendo extremadamente baja.

Por último, la conexión establecida entre el terrorismo, los flujos migratorios y la pobreza responde más a una construcción política que a una realidad verificable. Si bien el control de las fronteras y la cooperación internacional son aspectos clave de las estrategias de seguridad, no existen datos que justifiquen plenamente la asociación entre inmigración irregular y actividades terroristas. Más bien, esta narrativa parece instrumentalizar la cooperación al desarrollo y los flujos migratorios para justificar políticas de seguridad más restrictivas. De la construcción del problema del terrorismo por parte de las ESN se desprende una inconsistencia entre los datos empíricos relativos a la amenaza terrorista y el discurso de excepcionalidad que desde el poder ejecutivo español se ha construido en torno al terrorismo internacional, en el que se justifica la adopción de medidas restrictivas de derechos y libertades. Dicha narrativa establece un enemigo, el terrorista, en torno al



cual se construye un cuerpo normativo que se puede enmarcar en el denominado *derecho penal del enemigo*. Esto implica un adelantamiento del reproche penal de forma que, como afirma Jakobs (2003: 40), “la pena se dirige hacia el aseguramiento frente a hechos futuros, no a la sanción de hechos cometidos”. El resultado es la anticipación de la punibilidad, la introducción de penas desproporcionadamente altas y la relativización de garantías procesales. La metodología CRP utilizada en este análisis ha permitido no solo identificar estas inconsistencias, sino también explorar los silencios presentes en las ESN. En muchos casos, las estrategias adoptadas entre 2011 y 2021 no explican con claridad cuál han sido los criterios adoptados para evaluar la amenaza y los riesgos que el terrorismo internacional podría suponer para España y las medidas propuestas en los documentos analizados.

A modo de conclusión general, este trabajo destaca la necesidad de que las políticas de seguridad nacional se basen en un diagnóstico realista del problema del terrorismo, llevado a cabo con datos verificables y en el respeto de los derechos fundamentales. La sobredimensión del terrorismo como amenaza excepcional puede derivar en políticas excesivamente punitivas o restrictivas, con implicaciones negativas para las libertades y derechos de los ciudadanos. Un enfoque basado en la evidencia empírica permitirá diseñar estrategias más efectivas y ajustadas a la realidad, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de los valores democráticos. Además, el enfoque de análisis crítico que se ha adoptado en el presente artículo puede ser de utilidad para analizar otras cuestiones relevantes para la seguridad nacional y el desarrollo de la política criminal española. De este modo se podrían trazar nuevas líneas de investigación que aborasen el discurso de las instituciones públicas respecto al narcotráfico, la delincuencia organizada, las bandas juveniles, la trata de seres humanos, la inmigración irregular o la violencia de género.

### **Agradecimientos**

Agradezco a MariaCaterina La Barbera y Agata Serranó sus valiosos comentarios, sugerencias y revisiones a las distintas versiones preliminares de este manuscrito. Asimismo, expreso mi agradecimiento por las aportaciones constructivas recibidas en el proceso de revisión por pares, que han contribuido a mejorar significativamente la versión final del artículo.

## Bibliografía citada

- ABAD, Gracia (2014): Asia- Pacífico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, en UNISCI Discussion Papers, nº 35, pp. 147 -154. Disponible en: <https://www.unisci.es/asia-pacifico-en-la-estrategia-de-seguridad-nacional-2013/> [visitado el 05/05/2021].
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2018): “Memoria AECID 2017”. Disponible en: [https://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=1016849](https://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1016849) [visitado el 11/11/2022].
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2022): “Estrategia Humanitaria 2022- 2023 El Sahel”. Disponible en: <https://www.aecid.es/documents/20120/90545/EI%20Sahel%20V5.pdf/f0b41658-9752-65f5-55ab-a01a117fd852?t=1661342026469> [visitado el 20/01/2023].
- ALONSO MARCOS, Antonio (2014): La lucha contra el terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, en UNISCI Discussion Papers, nº 35, pp. 223 -248. Disponible en: <https://doaj-org.ezproxy.nebrija.es/article/fe90181d4605475aa8867dfaaa2bb35b> [visitado el 05/05/2021].
- ALONSO PASCUAL, Rogelio (2013): Ideologías radicales y no democráticas como potenciadores de riesgo para la seguridad nacional, en Cuadernos de Estrategia, nº 159, pp. 229 -268. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4173184> [visitado el 07/05/2021].
- ARANGO, Joaquín y SANDELL, Rickard (2004): “Inmigración: prioridades para una nueva política española”. Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/informeelcano-1-inmigracion.pdf> [visitado el 20/06/2023].
- BACCHI, Carol (2012): “Introducing the ‘What’s the Problem Represented to be?’ approach”, en A. Bletsas & C. Beasley (Eds.), Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges. The University of Adelaide Press, pp. 21-24.
- BAKER- BEALL, Christopher (2014): “The evolution of the European Union’s fight against terrorism’ discourse: Constructing the terrorist “other.” *Cooperation and Conflict* 2014 49(2), pp. 212-238. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010836713483411> [visitado el 15/05/2021].
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2016): En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional (Madrid, Ministerio de Defensa).
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2017): “Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017”, en Documento de Análisis 74/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6361671> [visitado el 04/05/2021].
- BANCO DE ESPAÑA (2002): “Informe Anual 2001”. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/01/inf2001.pdf> [visitado el 10/01/2023].
- BANCO DE ESPAÑA (2005): “Informe Anual 2004”. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/04/inf2004.pdf> [visitado el 10/01/2023].
- BANCO DE ESPAÑA (2006): “Informe Anual 2005”. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/05/inf2005.pdf> [visitado el 10/01/2023].

- BANCO DE ESPAÑA (2016): “Informe Anual 2015”. Disponible en: <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anales/informe-anual/informe-anual-2015.html> [visitado el 10/01/2023].
- BANCO DE ESPAÑA (2017). “Informe Anual 2016”. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/16/Fich/inf2016.pdf> [visitado el 10/01/2023].
- BANCO DE ESPAÑA (2018): “Informe Anual 2017”. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/17/Descargar/Fich/Inf2017.pdf> [visitado el 10/01/2023].
- CHOPO, Yolanda (2007): “La defensa preventiva contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva: una crítica razonada”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 77, pp. 227–251. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40586528> [visitado el 10/10/2023].
- COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (2002): “Informe Anual sobre el Mercado de Valores 2001”. Disponible en: <https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/Informes/ianual2001.pdf> [visitado el 10/01/2023].
- COMISIÓN EUROPEA (2020): “Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder, COM (2020) 795 final”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795> [visitado el 06/10/2021].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): “Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, de 10 de diciembre de 2003”. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015708%202003%20INIT/ES/pdf> [visitado el 12/10/2023].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005): “Estrategia de la Unión Europea de la lucha contra el terrorismo, de 30 de noviembre de 2005”. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=es> [visitado el 07/02/2021].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006) “Acción Común 2006/419/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2006, de apoyo a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas n.º 1540 (2004) en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006E0419> [visitado el 12/10/2023].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2008): “Acción Común 2008/368/PESC del Consejo, de 14 de mayo de 2008, de apoyo a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1540 (2004) en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l33234> [visitado el 12/10/2023].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): “Decisión 2010/430/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, que establece una red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación, en apoyo de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0430> [visitado el 12/10/2023].
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2004): “Resolución 1540 (2004) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de

- abril de 2004”. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/46/PDF/N0432846.pdf?OpenElement> [visitado el 03/08/2022].
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2011): “Resolución 1977 (2011) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6518ª sesión, celebrada el 20 de abril de 2011”. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/306/82/PDF/N1130682.pdf?OpenElement> [visitado el 03/08/2022].
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2014): “Resolución 2178 (2014), de 24 de septiembre de 2014”. Disponible en: [https://www.undocs.org/es/S/RES/2178%20\(2014\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2178%20(2014)) [visitado el 03/08/2022].
- ESPAÑA. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 24 de noviembre de 1995, núm. 281. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con> [visitado el 02/06/2023].
- ESPAÑA. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, 12 de enero de 2000, núm. 10. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con> [visitado el 13/11/2022].
- ESPAÑA. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 31 de marzo de 2015, núm. 77. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1> [visitado el 07/05/2022].
- ESPAÑA. Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Boletín Oficial del Estado, 31 de marzo de 2015, núm. 77. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/2> [visitado el 07/05/2022].
- ESPAÑA. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Boletín Oficial del Estado, 31 de marzo de 2015, núm. 77. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3442-consolidado.pdf> [visitado el 07/05/2022].
- ESPAÑA. Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 21 de febrero de 2019, núm. 45. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2019/02/20/1> [visitado el 15/11/2024].
- ESPAÑA. Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Boletín Oficial del Estado, 21 de febrero de 2023, núm. 44. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/1> [visitado el 20/03/2023].
- ESPAÑA. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Boletín Oficial del Estado, 26 de marzo de 2014, núm. 74. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/03/25/2/con> [visitado el 11/11/2022].
- EUROPA PRESS (2005): “El IBEX ha ganado un 15% desde el 11-M”, en El Mundo. Disponible en: [https://www.elmundo.es/mundodinero/2005/03/11/mercados\\_losquemados/1110528677.html](https://www.elmundo.es/mundodinero/2005/03/11/mercados_losquemados/1110528677.html) [visitado el 22/03/2023].
- EUROPA PRESS (2023): “Buxadé (Vox) pide seguridad ante "la inmigración masiva y descontrolada" en España”. Disponible en: <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-buxade-vox-pide-seguridad-inmigracion-masiva-descontrolada-espana-20230225151033.html> [visitado el 14/11/2023].

- EUROPEAN COMMISSION. *Recipients*. (s. f.-b). EU Aid Explorer. Disponible en: [https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients\\_en](https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients_en) [visitado el 13/07/2023].
- EUROPOL (2011): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/te-sat2011\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/te-sat2011_0.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2012): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europoltsat.pdf> [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2013): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol\\_te-sat2013\\_lr\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol_te-sat2013_lr_0.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2015): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/p\\_europol\\_tsat15\\_09jun15\\_low-rev.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2016): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol\\_tesat\\_2016.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2017): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat2017\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat2017_0.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2018): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat\\_2018\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2018_1.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2019): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat\\_2019\\_final.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- EUROPOL (2021): “EU Terrorism Situation and Trend Report”. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat\\_2021\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2021_0.pdf) [visitado el 10/11/2022].
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011): “Estrategia Española de Seguridad. Un proyecto compartido”. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf> [visitado el 03/05/2021].
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): “Estrategia de Seguridad Nacional. Una responsabilidad de todos”. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf) [visitado el 03/05/2021].
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2017): “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos”. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824\\_Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_ESN\\_doble\\_pag.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf) [visitado el 03/05/2021].
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021> [visitado el 03/05/2021].
- GUINEA LLORENTE, Mercedes (2014): La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la Unión Europea, en UNISCI Discussion Papers, nº 35, pp. 9 -51. Disponible en: <https://www.unisci.es/la-estrategia-de-seguridad-nacional-2013-una-evaluacion-desde-la-perspectiva-de-la-pertenencia-de-espana-a-la-union-europea/> [visitado el 05/05/2021].



- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023): “INEbase / Demografía y población / Fenómenos demográficos / Estadística de adquisiciones de nacionalidad española de residentes / Últimos datos”. Disponible en: [https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002](https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002) [visitado el 28/06/2023]
- JAKOBS, Günther y CANCIO MELIÁ, Manuel (2003): Derecho penal del enemigo (Madrid, Civitas).
- LA BARBERA, MariaCaterina (2017): Ban without Prosecution, Conviction without Punishment, and Circumcision without Cutting: A Critical Appraisal of Anti-FGM Laws in Europe, en Global Jurist, n.º 17(2), p.20160012. Disponible en: <https://doi.org/10.1515%2Fgj-2016-0012> [visitado el 05/03/2021]
- LLORENTE AGUILERA, Carlos (2022): La Estrategia de Seguridad Nacional de España 2021 y el terrorismo nuclear, en Revista de Instituto Español de Estudios Estratégicos, n.º 19, pp. 197 -224. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8763454> [visitado el 05/05/2021].
- MARTÍNEZ, Rafael (2018): “Estrategias Nacionales de Seguridad ante los riesgos y amenazas transnacionales”, en Reflexión Política, Año 20 N.º 40, pp. 10-20. Disponible en: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/download/3459/2930> [visitado el 05/05/2021].
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco (2018): “Cuarenta años de Constitución en la lucha contra el terrorismo”, en Icade: Revista de la Facultad de Derecho, N.º 104. Disponible en: <https://doi.org/10.14422/icade.i104.y2018.003> [visitado el 15/11/2024].
- MARTINI, Alice (2015): “Terrorismo: un enfoque crítico”, en Relaciones Internacionales (28) pp. 191-199. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5259> [visitado el 15/02/2024].
- MOTA ZURDO, David (2021): “Una geografía del terror para la fase final de los años de plomo: las víctimas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el País Vasco (1982-1994)”, en Revista de Estudios Andaluces, N.º 42, pp. 54-82. Disponible en: [https://institucional.us.es/revistas/andaluces/42/03/REA\\_N\\_42\\_03\\_mota-zurdo.pdf](https://institucional.us.es/revistas/andaluces/42/03/REA_N_42_03_mota-zurdo.pdf) [visitado el 14/02/2024].
- RABASA, Ángel y BENARD, Cheryl (2014): “Salafism and Radical Islamism in Europe”, en RABASA, Ángel, BENARD, Cheryl, Eurojihad: Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe (Cambridge, The Rand Corporation, Cambridge University Press), pp. 23-40.
- RAPOPORT, David (2004): “The four waves of modern terrorism”, en CRONIN, Audrey Kurth y LUDER James M. (Dir.), Attacking terrorism: Elements of a grand strategy (Washington, DC, Georgetown University Press), pp. 46-73.
- REINARES, Fernando y GARCÍA-CALVO, Carola (2013): “Los yihadistas en España. Perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en actos de terrorismo suicida entre 1996 y 2012”, en Documento de Trabajo 11/2013. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/los-yihadistas-en-espana-perfil-sociodemografico-de-condenados-por-actividades-terroristas-o-muertos-en-acto-de-terrorismo-suicida-entre-1996-y-2012/> [visitado el 14/03/2021].
- RODRÍGUEZ, Patricia (2014): “El fundamentalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013”, en UNISCI Discussion Papers, n.º 35, pp. 265 -278. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4958637> [visitado el 14/05/2021].

- ROMERO BARTUMEUS, Luís (2018): “Análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2017”, en *Paix et Sécurité Internationales*, n° 6, 2018, pp. 213-218. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_int.2018.i6.12](http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2018.i6.12) [visitado el 05/05/2021].
- RUÍZ DÍAZ, Lucas (2017): “La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre soft law e impulso de medidas de apoyo”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, (Vol. 69/2), pp. 257-280. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.69.2.2017.1.10> [visitado el 17/06/2021].
- SANZ MULAS, Nieves (2017): “Política criminal frente al terrorismo”, en SANZ MULAS, Nieves, *Política Criminal* (Salamanca, Ratio Legis), pp. 271- 297.
- SERRANÒ, Ágata (2010): “Cultura democrática y tutela de los derechos humanos: una respuesta desde las democracias al terrorismo islamista” en *Panóptica*, número 20, pp. 182-196.
- SERRANÒ, Ágata (2018): *Sobre el terrorismo: una reflexión contra la impunidad* (Madrid, Dykinson).
- VOX (2023): “Programa Electoral para las Elecciones Generales del 23J de 2023”. Disponible en: [Programa Electoral de VOX - VOX \(voxespana.es\)](https://www.voxespana.es) [visitado el 14/11/2023].