

Análisis de la estrategia antiterrorista marroquí: estudio comparativo con las estrategias de España, Francia y Canadá

Analysis of the Moroccan anti-terrorism strategy: a comparative study with the strategies of Spain, France and Canada

Anass Gouyez Ben Allal¹

RESUMEN: Marruecos se sitúa entre los países con menos impacto del terrorismo en el mundo. Esta realidad se debe principalmente a la eficacia de su estrategia antiterrorista. Sin embargo, el elevado número de los terroristas de nacionalidad marroquí en las filas de los grupos como Daesh y Al Qaeda, así como la circulación de nombres de marroquíes en los atentados terroristas en el mundo preocupa a las autoridades, así como a la sociedad internacional.

PALABRAS CLAVE: Terrorismo, estrategias antiterroristas, Marruecos, España, Francia, Canadá.

¹ Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor ayudante en la Facultad de Derecho Universidad Abdemalek Essadi, Tanger, Marruecos. Director ejecutivo de la Revista Paix et Sécurité Internationales.

INTRODUCCION

El éxito del modelo de Marruecos en la lucha contra el terrorismo le ha dado un prestigio regional e internacional, que inspira a muchos países. Según los índices internacionales de Paz global y Terrorismo, Marruecos se sitúa entre los países más estables y seguros del mundo. Desde los ataques terroristas de 2003 de Casablanca, Marruecos se ha unido a la lucha internacional contra el terrorismo y la radicalización. Para este fin, se han establecido varias políticas y reformas en materia de seguridad, práctica religiosa y situación socioeconómica.

No obstante, a pesar de que la estrategia antiterrorista marroquí está dando resultados positivos, el terrorismo nunca deja de ser una amenaza real. La existencia de varias zonas de tensión en sus fronteras y la proximidad geográfica a Europa convierten a Marruecos en la plataforma privilegiada para los grupos terroristas. El otro desafío que preocupa a los responsables marroquíes y a la sociedad internacional es la circulación de nombres de marroquíes en los grupos y atentados terroristas en varios puntos del mundo.

Este trabajo de investigación analiza la estrategia antiterrorista marroquí, verifica su adecuación y eficacia ante la situación evolutiva del fenómeno terrorista. Esto se realizará principalmente por una parte analizando los fundamentos estructurales de la estrategia antiterrorista lanzada oficialmente en 2014. Y, en segundo lugar, a través el examen del cumplimiento de esta estrategia a los estándares internacionales de una estrategia de seguridad. Para ello, nos recurrimos como metodología de análisis al estudio comparativo de las estrategias antiterroristas de España, Francia y Canadá.

MARRUECOS ANTE LA AMENAZA TERRORISTA

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 y los atentados terroristas de Casablanca de 2003² fueron el detonante que alteró los parámetros de seguridad para dar a luz a un nuevo pensamiento estratégico internacional, que cataloga al terrorismo como una amenaza real, que requiere medidas globales apropiadas. La situación de inestabilidad política y de seguridad en algunos países del norte de África y del mundo árabe después de la llamada “Primavera Árabe” pone la seguridad de Marruecos ante desafíos interconectados; recrudescimiento de la amenaza terrorista, inmigración, tráfico ilícito, entre otros. Los grupos terroristas aprovechan de esta situación caótica para consolidarse y proliferarse.

Desde los atentados de Argana en Marakech en el 28 de abril de 2011³ Marruecos se encuentra a salvo de los atentados terroristas. Según el Índice Global del Terrorismo del Instituto For Economics and Peace 2018, Marruecos se sitúa en el puesto 132 en cuanto al impacto del terrorismo. Un puesto calificado por el mismo índice de muy bajo riesgo. El

² En la noche del 16 de mayo de 2003, 14 extremistas lanzaron cinco ataques suicidas contra varios hoteles, restaurantes y centros comunitarios en Casablanca. Sus autores, según las fuentes oficiales, fueron jóvenes del barrio marginal de Casablanca y eran miembros de un grupo yihadista salafista afiliado a Al Qaeda. En total, 12 de los 14 atacantes fueron abatidos junto con otras 33 personas.

³ El atentado de Marrakech de 2011 fue un atentado terrorista ocurrido el 28 de abril en Marruecos. La explosión de una bomba colocada en una bolsa destruyó el café Argana en la Plaza de Yamaa el Fna, un lugar turístico popular. Fallecieron 17 personas y al menos 25 personas resultaron heridas. La mayoría de los muertos eran turistas.

mismo instituto sitúa a Marruecos en su informe sobre la Paz Global 2019 en el puesto 90, que es a su vez un índice favorable. En cuanto a los países que vamos a analizar como casos de comparación; España se sitúa en el puesto 50 respecto al impacto del terrorismo, Francia en el puesto 30 y Canadá en el puesto 57⁴.

No obstante, lo que preocupa a los responsables marroquíes y a la comunidad internacional es el elevado número de combatientes marroquíes en las filas de los grupos terroristas, como el Estado Islámico (también conocido como Daesh) y la circulación de nombres de marroquíes en los atentados terroristas en el mundo. A pesar de los esfuerzos establecidos, el reclutamiento de jóvenes en las filas de grupos terroristas nunca se ha detenido. Según el Índice Global del Terrorismo de 2017 del Instituto For Economics and Peace, los terroristas de nacionalidad marroquí ocupaban en 2015 la séptima posición entre las diez nacionalidades que formaban los grupos terroristas de Daesh en Irak y en Siria, con un número de terroristas situado entre 1500 y 2000⁵.

Ante el recrudecimiento de la amenaza terrorista, Marruecos lanzó a partir de 2003 varias medidas, pero no fue hasta 2014 cuando las autoridades presentaron por primera vez la estrategia antiterrorista, durante la reunión organizada por el Comité Ejecutivo contra el Terrorismo de Naciones Unidas el 30 de septiembre de 2014 en Nueva York⁶. El informe presentado por la delegación marroquí presentaba las medidas emprendidas y el número de estructuras terroristas desmanteladas. El informe reveló también los proyectos de asesinatos y grupos equipados desmantelados por las autoridades marroquíes.

Desde la revelación de la estrategia antiterrorista, Marruecos opta por revelar y hacer público informes sobre los resultados obtenidos. En este sentido, según las últimas informaciones reveladas por la Oficina Central de Investigaciones Judiciales (BCIJ, en sus siglas en francés), entre 2002 y 2019, Marruecos había desmantelado 199 células terroristas vinculadas principalmente al Estado Islámico (Daesh). El número de las células activas se ha ido decreciendo. En 2015 Marruecos había desmantelado 21 células, 19 en 2016, 9 en 2017, 8 células en 2018 y 8 a principios de 2019. Estas operaciones condujeron al arresto de 902 personas, incluidas 14 mujeres y 29 menores.

Entre los arrestados había 22 extranjeros, incluidos ocho sirios y tres afganos, el resto eran franceses, turcos, italianos, chadianos, guineanos, egipcios, libaneses, rusos y tunecinos. A esto se añaden los europeos de origen marroquí; 10 belgas, 5 franceses, 2 españoles y un ciudadano francés de origen argelino.

⁴ Para más detalles, véase los Índices de Terrorismo de 2018 y el Índice de Paz Global de 2019. Institute for Economics & Peace. Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, June 2019. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/reports>.

⁵ La clasificación de nacionalidades es la siguiente: Túnez, Arabia Saudí, Rusia, Turquía, Jordania, Marruecos, Francia, Líbano, Alemania, Reino Unido. Ver Global Terrorism Index 2017, Measuring and understanding the impact of terrorism.

⁶ Según este informe, Marruecos pudo neutralizar entre 2002 y 2014 varias estructuras terroristas, relacionadas con los diversos focos de tensión, incluidos Irak, Siria y el Sahel. el informe revela el arresto de 2676 terroristas. La neutralización de 276 equipos malévolos, incluidos 119 bombardeos dirigidos a locales de servicios de seguridad, sitios turísticos, legaciones diplomáticas, lugares de culto cristianos e judíos. El desmantelamiento de 109 proyectos de asesinato de objetivos de servicios de seguridad marroquíes, funcionarios estatales, personalidades políticas y extranjeras, turistas, además de 7 proyectos de secuestro y 41 proyectos de robo y ataque.

Las mismas fuentes revelan que el número de marroquíes en Siria hasta 2019 era 1669 combatientes, de los cuales 931 se han unido a las filas de Daesh. 225 de ellos tienen antecedentes penales relacionados con el terrorismo. 239 personas regresaron a Marruecos, mientras que 645 combatientes perdieron la vida en la zona sirio-iraquí, principalmente durante ataques suicidas. Según las mismas fuentes, las operaciones antiterroristas han impedido 361 actos de terrorismo, cuyos objetivos principales eran atacar algunos sitios sensibles del Reino⁷. Estas cifras reflejan la gravedad de la amenaza terrorista sobre Marruecos y el papel crucial que está jugando las autoridades en la lucha contra el terrorismo.

Ahora bien, el éxito de la estrategia antiterrorista marroquí puede explicarse por varias razones que son de orden político, social y de seguridad. Pero el elemento clave que no se puede despreciar es que Marruecos no es el objetivo estratégico mayor de los grupos terroristas. Según las declaraciones de varios grupos terroristas como Daesh y Al Qaeda, el objetivo principal es buscar vengarse de la implicación de los Estados – sobre todo de Occidente- en los asuntos internos de los países musulmanes y árabes, a través la perpetración de atentados de gran envergadura. La política exterior neutral de Marruecos ante los conflictos en el mundo árabe y musulmán le permite permanecer fuera del foco de atención de los grupos terroristas. Otra razón no menos importante es que los grupos terroristas prefieren instalarse en las zonas inestables. No obstante, la estabilidad de Marruecos le deja fuera del alcance de esos grupos.

El factor sociológico es también clave. La sociedad marroquí rechaza e incrimina a las ideologías extremistas. Esto se debe por un lado a la práctica moderada del islam de los marroquíes, y por otro lado al control del Estado y la reconstrucción del campo religioso, así como el papel de los medios de comunicación. (El Hammoud, 2018).

A estos factores se añade sin lugar a duda el factor esencial que son las medidas de seguridad establecidas. En este sentido, los servicios de inteligencia marroquíes juegan un papel clave. Los expertos en la materia coinciden en considerar que la fuerza de este organismo se debe a su línea de conducta fiel a la implicación del factor humano, a través la colaboración de “moqadems” (auxiliares de la autoridad) y la colaboración de los ciudadanos también. La información recopilada por estos representa aproximadamente el 70% de la información total. (El Ouardighi, 2015).

A nivel internacional, Marruecos se apoya en su red. De hecho, el Reino mantiene estrechas relaciones con los países del Golfo. Además, sus informantes en África y en Europa le ofrecen informaciones muy útiles sobre las actividades de las mezquitas, los marroquíes sospechosos de radicalismo, los que mantienen relaciones con grupos radicales o con fines políticos, así como informaciones sobre el movimiento de los presuntos terroristas (Majdi, 2015).

Pero si la estrategia antiterrorista marroquí ha sido capaz de reducir la amenaza en su territorio, el desafío reside, por un lado, en maximizar la eficacia y la eficiencia de esa estrategia a largo plazo, reducir el número de los terroristas de origen marroquí en los grupos terroristas, y por otro, garantizar el buen funcionamiento y la buena coordinación de las instituciones implicadas.

⁷ Estas informaciones son las últimas reveladas por las autoridades marroquíes. Fueron reveladas el 12 de septiembre 2019 por el Mohamed Nifaoui, comisario en la división antiterrorista de la Oficina de Investigación judicial, en una entrevista a la cadena de televisión marroquí MEDII TV, accesible mediante el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=M3Sm9n1atSY>.

DESCRIPCION DE LA ESTRATEGIA ANTITERRORISTA MARROQUÍ

La estrategia antiterrorista marroquí no cesa de recibir los elogios de la comunidad internacional. Su eficacia le ha convertido en un actor internacional clave en la lucha contra el terrorismo. Por razones de la utilidad estratégica y el carácter sensible, Marruecos nunca ha revelado una estrategia oficial de seguridad global o sectorial, sin embargo, en el caso del terrorismo, Marruecos ha sido más activo.

En general, la estrategia marroquí antiterrorista se basa sobre los programas públicos de prevención y lucha contra la radicalización y el terrorismo, lanzados a partir de 2003 justo después de los atentados terroristas de Casablanca. Según el discurso oficial del Ministro del Interior Mohamed Hassad durante la apertura de la 32ª sesión del Consejo de Ministros del Interior Árabes en Argel en marzo de 2015, se trata de una estrategia integrada y multidimensional, que abarca principalmente el refuerzo de las medidas de seguridad, la reestructuración del campo religioso, la actualización del arsenal jurídico y el apoyo social para el desarrollo⁸.

Antes de proceder a estudiar la estrategia antiterrorista marroquí cabe señalar que la inexistencia de una estrategia escrita pública y oficial nos obliga a basar nuestro análisis sobre las fuentes secundarias oficiales disponibles, que son ante todo el discurso oficial del Ministro del Interior, el documento de la Misión Permanente del Reino de Marruecos en Ginebra⁹, y el esquema descriptivo de la estrategia antiterrorista marroquí, basado en los tres pilares, elaborado por la Revisa de la Policía y editada por la Dirección General de Seguridad Nacional en su número 8, 2015. (Revue de la Police, 2015: 15).

El esquema presentado por la Revista de la Policía describe las respuestas más relevantes que Marruecos ha emprendido para luchar contra el terrorismo en los años que van de 2003 a 2015. Estos tres pilares son el Pilar local, institucional y operativo; el Pilar social y transversal y el Pilar preventivo y global. Cabe señalar que el documento de la Misión marroquí en Ginebra describe cinco pilares en vez de tres, bajo una estructuración distinta del diagrama presentado por la Revista de la Policía. Los dos pilares añadidos son un Pilar sobre el fortalecimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho, y un Pilar sobre la cooperación internacional. Así, los cinco pilares de la misión marroquí en Ginebra son: el Pilar religioso; el Pilar de seguridad y legislaciones, el Pilar socioeconómico, el Pilar sobre el fortalecimiento de los derechos humanos del Estado de derecho, y finalmente el Pilar de la cooperación internacional.

El pilar local, institucional y operacional

Según el diagrama presentado, las medidas tomadas a nivel de gobernanza de la seguridad incluyeron la modernización de las estructuras operativas; mejora de la formación policial; refuerzo de la pro-actividad; la proximidad a la amenaza y a sus fuentes y la coproducción de la seguridad. En el ámbito de los servicios de seguridad, se han proporcionado los recursos

⁸ Ministerio de Cultura y de Comunicación, « Le ministre de l'intérieur prend part à la 32^{ème} session du Conseil des ministres arabes de l'intérieur », 11/03/2015. Para más información, véase:

<http://www.maroc.ma/fr/actualites/le-ministre-de-linterieur-souligne-alger-les-fondamentaux-de-lapproche-marocaine-davant>.

⁹ El documento puede verse a través del siguiente enlace:

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/PCVE/Morocco.pdf>. (Consultado el 30/10/2019.)

materiales, legales y humanos necesarios para llevar a cabo la misión, además de medidas preventivas y anticipatorias basadas en la supervisión, la recopilación de informaciones, y el despliegue el dispositivo HADAR (vigilancia), cuyo objetivo es anticipar la amenaza terrorista.

El terrorismo en el sistema penal marroquí

Marruecos ha introducido reformas normativas al sistema penal. El Código Penal marroquí define el terrorismo en su primer capítulo, artículo 218-1, como "actos intencionados en relación con una maniobra individual o colectiva destinada a la violación grave del orden público por la intimidación, el terror o la violencia"¹⁰. Las modificaciones introducidas en el Código de Procedimiento Penal también se referían al lavado de dinero, la financiación del terrorismo o la propaganda en beneficio de las organizaciones terroristas. El legislador marroquí incrimina también la recepción o el intento de recepción de entrenamiento o formación de cualquiera forma o duración dentro o fuera del territorio marroquí, con el objetivo de cometer un acto terrorista dentro o fuera de Marruecos.

Las leyes que codifican estas medidas penales son; La Ley 03-03¹¹, relativa a la lucha contra el terrorismo que castiga de 5 a 10 años de prisión los actos o los intentos de concentración de un hogar de tensión donde se desatan las organizaciones terroristas; la Ley 07-03¹² que complementa el Código Penal con respecto a los delitos relacionados con los sistemas automatizados de procesamiento de datos; y la Ley 43-05 relativa a la lucha contra el blanqueo de dinero¹³.

En el plano institucional

La Dirección General de Vigilancia Territorial (DGST, en sus siglas en francés), es el servicio de inteligencia principal, y el organismo responsable de la lucha contra el terrorismo. La experiencia acumulada a lo largo de los años -que sea en la lucha contra el extremismo, contra el terrorismo, y contra la delincuencia organizada y transfronteriza- le ha otorgado una reputación internacional. El informe de la ONU publicado en septiembre de 2015 confirmó esta reputación al considerar al aparato de inteligencia marroquí el más poderoso del mundo árabe, tanto en términos de profesionalismo como en términos de la eficacia de las operaciones preventivas destinadas a contrarrestar el terrorismo.

La creación de la Oficina Central de Investigaciones Judiciales en 2015 (BCIJ, en sus siglas en francés) ha reforzado al aparato de seguridad del Reino. El BCIJ es el responsable en la lucha contra el terrorismo. Tiene el papel de afrontar los crímenes y delitos previstos en el artículo 108 del Código de Procedimiento Penal de Marruecos, que son: el ataque a la seguridad del Estado, el homicidio, el secuestro, la falsificación de la moneda, el tráfico de drogas y sustancias psicotrópicas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, etc. El BCIJ

¹⁰ Boletín Oficial n° 5114 del jueves 5 de junio 2003, Dahir n° 1-03-140 du 26 rabii I 1424 (28 mayo 2003) promulgación de la Ley n° 03-03 relativa a la lucha contra el terrorismo.

¹¹ Ley n° 03-03 relativa a la lucha contra el terrorismo, promulgada por el Dahir n° 1-03-140 del 26 rabii I 1424 (28 mayo 2003), Boletín Oficial n° 5114 du 4 rabii II 1424 (5 junio 2003), p. 416.

¹² Dahir n° 1-03-197 de 16 ramadán 1424 (11 noviembre 2003); Boletín Oficial n° 5184 de 14 hija 1424 (5 febrero 2004).

¹³ Dahir n° 1-07-79 de 28 rabii I 1428 (17 abril 2007) sobre la Ley n° 43-05.

está estructurado en dos direcciones distintas: la brigada de lucha contra el terrorismo y la brigada de la lucha contra el crimen organizado.

La razón por la que se creó este organismo fue otorgar el estatus de policía judicial a los oficiales del DGST. Una medida que les otorga derecho de intervención y arresto. La misión de los oficiales del DGST era recopilar la información en las sombras y entregar su informe a la Brigada Nacional de Policía Criminal (BNPJ, en sus siglas en francés) que tenía el papel de investigar los casos presentados y coordinar después con el sistema judicial. La estrecha colaboración demostrada entre estos dos servicios está en el origen de la creación del BCIJ, cuya dirección fue encomendada a Abdelhak Khiame, ex jefe del BNPJ. Así, la ley 35.11 confiere al Director General de Vigilancia Territorial y a los jefes de esta dirección los poderes de investigación y de arresto.

Desde su creación, el BCIJ ha revelado el desmantelamiento de varias células terroristas que coordinan con las organizaciones como Al Qaeda y Daesh en el Magreb y el Sahel. Esta oficina participa incluso en las investigaciones llevadas sobre los ataques terroristas perpetrados en el extranjero. El último ejemplo que ha salido a la luz fue la participación del BCIJ en las investigaciones sobre los atentados terroristas de Barcelona de agosto 2017. El BCIJ no solo envió a sus investigadores al lugar, sino que también efectuó varios arrestos en el territorio nacional español¹⁴. Para reforzar aún más el aparato de seguridad marroquí, se le ha asignado en 2015 al directo de la DGST Abdellatif Hammouchi la dirección también de la Dirección General de Seguridad Nacional (DGSN).

En paralelo, se ha creado otro organismo para luchar contra el terrorismo: la Unidad de Inteligencia Financiera. Un organismo creado para garantizar la trazabilidad y la incautación de fondos delictivos, incluidos los destinados a alimentar el terrorismo. Este cuerpo se basa en otros mecanismos que son; la Comisión de Seguridad de Sistemas de Información Estratégica (CSSSI)¹⁵ y la Dirección de Seguridad de Sistemas de Información (DGSSI)¹⁶.

Para reforzar aún más el sistema antiterrorista, la Constitución de 2011 preveía la creación del Consejo Superior de Seguridad. El futuro órgano tendrá la función de coordinar las estrategias de seguridad interna y externa del país y la gestión de crisis. El Consejo garantizará la institucionalización de las normas de buen gobierno de seguridad. Con esta disposición constitucional, Marruecos pretende elevarse al rango de los países modernos, al consagrar el *continuum* "defensa- seguridad", para una mayor complementariedad de competencias y sinergia de los medios. No obstante, la institución aún no ha visto luz.

¹⁴ Según la declaración del Director del BCIJ "Nuestros socios españoles han informado de la presencia de varias personas que han estado en contacto con los autores del ataque. Obviamente los detuvimos y los interrogamos, pero finalmente fueron liberados porque no tenían conexión con estos ataques" dijo Abdelhak Khiame. "Ver noticia en el siguiente enlace: <https://www.jeuneafrique.com/mag/543051/politique/antiterrorisme-le-modele-marocain/>. (consultado el 30/10/2019).

¹⁵ Creado por el Decreto n° 2-11-508 del 21 de septiembre 2011 en la Administración de la Defensa Nacional, el Comité Estratégico de la Seguridad de los Sistemas de Información es la autoridad encargada de definir las orientaciones estratégicas en materia de seguridad de los sistemas de información, asegurando la protección de información de soberanía y garantizar la continuidad de funcionamiento de los sistemas de información de las infraestructuras de importancia vital.

¹⁶ La Dirección general de la seguridad de los sistemas de información fue creada por Decreto n° 2-11-509 del 21 de septiembre 2011. Es una administración adjunta a la Administración de Defensa Nacional.

El pilar social y transversal

El terrorismo y el extremismo religioso son fenómenos estrechamente relacionados con la pobreza, la marginación y el analfabetismo.¹⁷ En el caso de Marruecos, una parte importante de los terroristas provienen de zonas marginales. Esto no quiere decir que estos factores son los responsables directos del terrorismo, pero es el caldo de cultivo donde se desarrolla el extremismo y el pensamiento yihadista¹⁸. Por otra parte, una estrategia integral para combatir la violencia en todas sus formas no puede ignorar el impacto del desempleo, el analfabetismo, el hábitat anárquico, clandestino e insalubre, la marginación, y el aislamiento de las poblaciones, etc. Es en este contexto que Marruecos ha emprendido esfuerzos para la modernización de la política social. Para estos objetivos se han lanzado políticas de desarrollo socio-urbano, centradas en la lucha contra la marginación; inclusión social y profesional. Entre los principales proyectos lanzados en este aspecto encontramos la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH, en sus siglas en francés), que incluye programas socioeconómicos, la creación de la Fundación Mohamed V para la solidaridad, que lanza programas a favor de las personas en situación de pobreza, y el desarrollo de programas de integración.

El pilar preventivo y global

El pilar preventivo y global se basa principalmente en la confirmación de la identidad religiosa moderada y pacifista marroquí. El objetivo es reorientar los derivados ideológicos de las interpretaciones extremistas del islam y controlar la construcción anárquica y desordenada de los lugares de culto que podrían ser utilizados para objetivos distintos a la simple práctica serena de culto.

Este pilar enfatiza la importancia de Imarat Al Mouminine, la confirmación del rito jurídico-religioso Malekita y la doctrina Ach'arita. En el terreno, Marruecos ha lanzado programas destinados a reestructurar el campo religioso; la reorganización del Ministerio de Asuntos Islámicos, el establecimiento del Consejo Superior de Oulemas (Juristas religiosos), el establecimiento de la Comisión Fatwa (Interpretaciones islámicas en forma de orden), la reforma de Dar Al Hadith (Casa de conferencias islámicas), los programas de capacitación de los Imams y Mourchidat (Instructores religiosos), el establecimiento de una nueva política de comunicación a través la creación del Canal Mohammed VI del Sagrado Corán, incluyendo página web oficial, programas de radio y televisión, números gratuitos, entre otros.

¹⁷ Entre las fuentes que argumentan esta hipótesis se destaca el informe realizado por los expertos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Asako, Okay y Ulrika, Modeer, “Une nouvelle approche pour prevenir l’extremisme violent”, PNUD, 25 de abril de 2019.

<https://www.undp.org/content/undp/fr/home/blog/2019/new-approaches-to-preventing-violent-extremism.html>
Ver también sobre este tema; Annick, Stetta, “La pauvreté fait-elle le lit du terrorisme”, *Association de l'Economie Financière*. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.aef.asso.fr/publications/rapport-moral-sur-l-argent-dans-le-monde/145/3387-la-pauvrete-fait-elle-le-lit-du-terrorisme>.

Piazza, J. A., “Rooted in Poverty? Terrorism, Poor Economic Development and Social Cleavages”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 18, n° 1, 2006, pp. 159-177. Benmelech E., Berrebi C. et Klor E. F., “Economic Conditions and the Quality of Suicide Terrorism”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, n° 16320, agosto 2010.

¹⁸ Comparte esta hipótesis también Mohamed Darif. Según la entrevista que ha realizado con el periódico marroquí YABILADI, Darif considera que la pobreza y la precariedad no son los únicos responsables del terrorismo. Ver la entrevista en el siguiente enlace: <https://www.yabiladi.com/articles/details/33632/terrorisme-pauvrete-precarite-n-expliquent-succes.html>

El éxito de Marruecos en el campo religioso le ha permitido convertirse en líder en el mundo árabe y musulmán. Un modelo de inspiración para muchos países. De hecho, Marruecos exporta su experiencia a varios países –sobre todo en África-, a través la formación y el envío de instructores religiosos y el financiamiento de proyectos religiosos¹⁹.

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA MARROQUÍ ANTITERRORISTA

Según la práctica de los Estados, podemos decir que la estrategia de seguridad nacional ya sea global o sectorial (ejemplo del terrorismo) es –en la mayoría de los casos- un documento político, oficial y único que describe las amenazas, los planes y programas de acción, así como determina el papel de las instituciones y la forma de coordinación para alcanzar los objetivos establecidos. El nuevo elemento en las estrategias de seguridad internacionales es el carácter público y destaca por un estilo sencillo en la redacción. Estos nuevos elementos obedecen al objetivo de cumplir la función de facilitar la difusión de la cultura de seguridad lo que permite a los ciudadanos estar mejor informados sobre las amenazas y, por ende, implicarse en la puesta en práctica de la estrategia.

La redacción de este documento se elabora dentro de una institución especializada en coordinación con las otras instituciones de seguridad y los ministerios relevantes como el ministerio de defensa, el ministerio de asuntos exteriores, el ministerio de justicia, sin olvidar las contribuciones de los grupos de expertos del ámbito académico y de la sociedad civil. Las estrategias de seguridad contienen aspectos fundamentales tales como: la descripción actual de la amenaza, los objetivos políticos a alcanzar, los medios o recursos estratégicos que se utilizarán para alcanzarlos, la forma en que se lograrán y los mecanismos para su desarrollo. Las estrategias deben tener una visión clara, principios que guiarán su puesta en práctica y una misión precisa. En cuanto a la puesta en práctica, toda estrategia debe establecer los planes de acción, un período de validez y un período de revisión. Sobre la estructura de la redacción del texto, las estrategias de seguridad describen y analizan el entorno estratégico y el contexto general (de seguridad) y especifican, de acuerdo con el orden de prioridad, los riesgos y amenazas sobre la seguridad del país. Definen las líneas de acción estratégica y designan el método de coordinación nacional e internacional²⁰.

La redacción de las estrategias de seguridad tanto global como sectorial es una nueva práctica que muchos países empiezan a seguir. Pero visto que muchos países –por motivos de seguridad y sensibilidad del tema- no hacen público sus estrategias de seguridad, cabe interrogarse cual es la importancia de redactar y publicar una estrategia. Para Rachid El Houdaigui la elaboración de una estrategia en forma de documento oficial y público obedece a criterios meramente políticos y no tiene utilidad estratégica²¹. Siguiendo esta misma línea de análisis, los gobiernos que optan por sacar a luz sus estrategias de seguridad y defensa lo

¹⁹ Los países con los cuales Marruecos coopera más en esta materia son: Chad, Costa de Marfil, Mali, Senegal, Túnez, y Libia.

²⁰ Estas definiciones están elaboradas por el autor a la base del estudio de las estrategias de seguridad y defensa de España y Francia. Para más información véase: Samuel Morales, *Conceptos básicos para entender una estrategia de seguridad nacional (I)*, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, noviembre 21 2017. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/conceptos-b%C3%A1sicos-para-entender-una-estrategia-de-seguridad-nacional-i>. (Consultado el 30/10/2019).

²¹ Rachid, El Houdaigui, profesor en la Universidad Abdelmalek Essadi, Tanger, Marruecos. Director del Centro Afak. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2019.

hacen para reflejar el alto grado de transparencia y democracia alcanzadas. Las nuevas estrategias vinculan la puesta en práctica de sus estrategias de seguridad y defensa con el respeto del Estado de derecho. Así, la difusión de una estrategia de seguridad puede tener resultados opuestos sobre la eficacia de la estrategia misma, como puede fomentar también las tensiones entre los Estados²².

Para otros expertos, la publicación de estrategias de seguridad tiene objetivos de gran alcance. En primer lugar, el hecho de difundir una estrategia de seguridad es en sí una medida de disuasión. La redacción de una estrategia es un trabajo serio de estudio de las amenazas y desafíos de la seguridad, que implica la participación de todas las instituciones y todos los expertos en materia de seguridad. Es una política de prevención de las amenazas y una preparación previa para cualquier amenaza aun mínima. Las estrategias de seguridad señalan e identifican a los actores que suponen una amenaza, precisan las prioridades estratégicas y los intereses vitales del Estado, fijan los modos y las opciones de respuesta.

Si la publicación de las estrategias de seguridad y defensa globales suscita reticencia, los Estados son más activos en la elaboración de las estrategias sectoriales como es el caso de las estrategias antiterroristas. Todos los grandes Estados y organizaciones internacionales especializadas publican estrategias antiterroristas. En este sentido destacamos como ejemplos, las estrategias antiterroristas de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Rusia, España, Francia o la OTAN.

Esta realidad se entiende por varias razones, primero el carácter asimétrico e imprevisto de la amenaza terrorista obliga los Estados a optar por todas las medidas de disuasión y respuestas disponibles. En segundo lugar, la estrategia antiterrorista no supone ningún riesgo al sistema general de seguridad y defensa de los países porque no revelan informaciones militares o de servicios de inteligencia, ni tampoco informaciones sobre la capacidad armamentística de los Estados. En tercer lugar, la lucha contra la amenaza terrorista requiere establecer una estrecha cooperación entre los Estados y los actores internacionales implicados. De hecho, los servicios de inteligencia internacionales cooperan en este ámbito más que cualquier otro ámbito de seguridad.

Comparando las estrategias antiterroristas de Marruecos, España, Canadá y Francia observamos que hay mucha divergencia en cuanto a los objetivos, planes de acción, definiciones, etc. Pero esto no quiere decir en absoluto que el país cuya estrategia más completa es el país el más seguro frente al terrorismo. Como hemos visto antes, el Índice Global del Terrorismo del Instituto For Economics and Peace 2018 sitúa a Marruecos (en el puesto 132) entre los países con menos impacto de terrorismo. Mientras que Canadá y España ocupan (los puestos 57 y 50) posiciones de mediano impacto de terrorismo. El mismo índice sitúa a Francia (puesto 30) entre los países con mayor impacto de terrorismo²³. Son muchos los factores que explican la vulnerabilidad de los Estados al terrorismo, siendo estos algunos de ellos:

- La selección de los grupos terroristas a los países objetivos de ataques es un factor esencial.

²² Ibidem,

²³ Ver los índices de Terrorismo de 2018 y el índice de paz global de 2019. Institute for Economics & Peace. Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, June 2019. Available from: <http://visionofhumanity.org/reports> (accessed Date Month Year). Y Institute for Economics & Peace. Global Terrorism Index 2018: Measuring Impact for Terrorism, Sydney, Novemebre 2018.

- La facilidad de acceso y realización de ataques debido al débil sistema de espionaje y de seguridad.
- La situación geográfica y la cercanía a los puntos de conflictos y las zonas de la implementación de los grupos terroristas.
- La política extranjera intervencionista de los Estados en los conflictos o contra algunos sistemas políticos.
 - La existencia de ciudadanos y extranjeros con pensamiento radical y yihadista en el territorio del Estado objetivo de ataques terroristas.
- La política migratoria exclusiva que fomenta el odio. Los actos de xenofobia, islamofobia y actos de racismo, entre otros.

Las estrategias antiterroristas de los Estados varían dependiendo de los factores que acabamos de mencionar. Ahora bien, al contrario que en otros sectores de seguridad y defensa, Marruecos es más activo en cuanto a lucha contra el terrorismo. A pesar de todas las críticas que se pueden realizar a la estrategia marroquí antiterrorista, esta última está dando sus frutos. Además, Marruecos colabora con otros Estados para prevenir actos terroristas y luchar contra este fenómeno. No obstante, para hacer más fuerte esta estrategia, y con el objetivo de enfrentar a los desafíos cambiantes y evolutivos del terrorismo proponemos -a la luz del estudio comparativo-, consolidar más esta estrategia a través la toma en cuenta de las siguientes observaciones.

En primer lugar, al contrario que las estrategias de España, Francia y Canadá, la estrategia marroquí no existe en forma de documento oficial y único. Es a través de los discursos y entrevistas de los responsables que podemos deducir las grandes líneas de esa estrategia. En nuestro punto de vista, esta realidad es una laguna en sí que puede crear confusión e incoherencia. Actuar sin una estrategia oficial preestablecida que especifique los objetivos, la visión, los planes de acción y la forma de coordinación entre las instituciones es un obstáculo que afecta la eficiencia y la eficacia de la estrategia. Así, la redacción de una estrategia oficial subsanará estas lagunas, y facilitará las respuestas en el futuro.

Por otra parte, según los textos disponibles que hemos analizado arriba, la estrategia antiterrorista marroquí no designa la institución responsable de la puesta en práctica, ni la parte responsable para realizar la supervisión. Sin lugar a duda, existen reuniones y discusiones entre las distintas instituciones, pero para el buen funcionamiento de la estrategia es necesario asignar la institución responsable en la puesta en práctica, así como la determinación del papel de cada institución. Este proceso permitirá la buena coordinación entre las instituciones, el asumo de la responsabilidad en la toma de decisión, y, por ende, facilitar la evaluación y la rendición de cuentas.

La ausencia de un período de validez definido y un período de revisión de la misma es otra observación que nos llama la atención. Sobre este punto, las estrategias de seguridad deben renovarse y adaptarse de manera permanente a los desafíos evolutivos de cada período. Por ejemplo, en Francia, el Primer Plan de Acción contra la Radicalización y el Terrorismo fue lanzado el 9 de mayo de 2016. Dos años después, el 13 de julio de 2018, Francia presentó su segundo Plan Nacional. Canadá, a su vez, publicó su primera Estrategia Antiterrorista en 2012. La estrategia canadiense establece una supervisión continua de la puesta en práctica que involucra comunicados anuales e informes. El último informe fue publicado en 2018. En España, la primera Estrategia contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización se publicó en 2010 (aspecto confidencial). Fue modificada en 2012 para introducir el concepto

"integral". La última estrategia española fue publicada en 2019, llamada Estrategia Nacional contra el Terrorismo, que esta vez y como se indica en la misma estrategia es de carácter público. La estrategia española establece también la publicación de informes anuales de seguimiento.

Marruecos había presentado su estrategia antiterrorista de manera oficial en 2014. Desde entonces hubo varios cambios en el ámbito nacional, regional e internacional que obligan a Marruecos revisar y adaptar su estrategia e incluir nuevas respuestas. Los grupos terroristas como Daesh conocen desde 2017 un declive y pérdida casi total de las zonas bajo su control. La neutralización de muchos de sus líderes contribuyó a reducir las amenazas que suponen las acciones planificadas. Esta realidad obliga a estos grupos a cambiar sus estrategias. Ante la dificultad de llevar ataques en zonas de conflictos, los grupos terroristas pueden optar por efectuar atentados en sus espacios endógenos. En este caso los países del Maghreb serán los objetivos con mayor riesgo.

Otra observación importante es que los documentos disponibles no establecen objetivos precisos. Es a partir de las declaraciones y las entrevistas de los responsables que podemos deducir los objetivos de la estrategia. En nuestro punto de vista, los objetivos mayores que deben centrarse en este orden: evitar los atentados en su territorio, la lucha contra la radicalización, la reducción de la implicación de nombres de terroristas marroquíes en los grupos y los atentados terroristas a nivel internacional.

Las estrategias de España, Francia y Canadá definen claramente los objetivos. Por ejemplo, Francia establece como objetivos “reducir el control territorial de los grupos terroristas; combatir las redes de propaganda financiera, humana, logística y terrorista; prevenir la radicalización, proteger los intereses franceses y los nacionales en el extranjero”. La estrategia española de 2018-2022 avanza como objetivos "neutralizar la amenaza que representa el terrorismo contra los ciudadanos y los intereses españoles dentro y fuera de las fronteras, reduciendo la vulnerabilidad de la sociedad al enfrentar los procesos de radicalización que conducen extremismo violento". Mientras que el objetivo de la Estrategia canadiense es "combatir el terrorismo nacional e internacional para proteger a Canadá, los ciudadanos y los intereses canadienses"²⁴.

La estrategia marroquí tampoco revela los principios que la van a guiar. Sobre este punto, la estrategia española y canadiense son más claras. La estrategia española establece los principios de compromiso; responsabilidad compartida; unidad de acción; coherencia, eficiencia y anticipación; resistencia transparencia y accesibilidad; suficiencia y durabilidad; el análisis; evaluación y adaptabilidad. La estrategia canadiense promueve los siguientes principios: desarrollar la resistencia, los actos terroristas son un delito y serán procesados, respeto al Estado de derecho, cooperación y asociaciones, intervención proporcionada, un enfoque flexible y con visión de futuro. Al igual que la estrategia marroquí, la estrategia francesa tampoco establece los principios de conducta. (Ezzoughari, 2015: 27).

Por otro lado, toda estrategia debe tener una misión que cumplir. Por ejemplo, la estrategia española establece las misiones de “la protección de la libertad, los derechos, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos contrarrestando la amenaza que representa el terrorismo y el

²⁴ La estrategia fue publicada por el gobierno de Canadá por el Departamento de la Seguridad pública de Canadá en el siguiente enlace: <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/index-fr.aspx>. (consultado el 30/10/2019).

extremismo violento contra los ciudadanos y los intereses españoles a los ciudadanos dentro y fuera de España y en los bienes comunes mundiales". Para la estrategia francesa y marroquí no encontramos una misión precisa, mientras que Canadá la misión coincide con los mismos objetivos.

El modelo español también agrega la definición del elemento de la visión de la estrategia que otros países no lo especifiquen. Sobre este punto, la estrategia española evoca como visión "la promoción de las condiciones necesarias de libertad, seguridad y justicia, que fomentan la convivencia entre todos los ciudadanos, contribuyendo a la consolidación de una sociedad democrática, plural y diversa, resistente al terrorismo y al extremismo violento".

Finalmente, una estrategia debe presentar imperativamente planes de acción para contrarrestar la amenaza. El plan de acción debe basarse en pilares o acciones que definan el procedimiento de la puesta en práctica de la estrategia para enfrentar los desafíos. Por ejemplo, la estrategia española de 2019 establece cuatro pilares de acción que son; el pilar de la prevención, el pilar de la protección, el pilar de la persecución y el pilar de la preparación de las respuestas. Según la misma Estrategia, cada pilar de acción debe tener un objetivo general y áreas prioritarias de intervención. En cada plan de acción encontramos las áreas de intervención y objetivos específicos, así como líneas concretas de intervención estratégica. No obstante, la estrategia española no describe el papel de las instituciones y la forma de coordinación. En paralelo, este modelo, dedica un capítulo para describir el papel del nuevo organismo en la lucha antiterrorista en del Consejo de Seguridad Nacional.²⁵

Canadá, por su parte, establece cuatro pilares o áreas de acción, siendo: prevenir, detectar, privar e intervenir. Estas secciones describen cómo se coordinan los esfuerzos de Canadá y cómo contribuyen en la puesta en práctica de la estrategia. Estas acciones especifican el objetivo a alcanzar; los resultados esperados; y los principales programas y actividades de apoyo. La estrategia canadiense supera a los otros países al describir el papel de cada institución y la forma de coordinación en cada programa de acción. La estrategia agrega un anexo al final para describir con más detalles el papel y la responsabilidad de todas las instituciones en la lucha contra el terrorismo, así como añade otro anexo para presentar el marco legislativo de la lucha contra el terrorismo. La estrategia canadiense también incluye mecanismos de supervisión de los esfuerzos establecidos por el gobierno, así como las herramientas para comunicar a los ciudadanos los resultados a través un informe anual.

La nueva estrategia antiterrorista de Francia viene a complementar la anterior que fue planificada para luchar contra la radicalización y el terrorismo (2016). El nuevo plan de acción llamado "Plan de Acción contra el Terrorismo" se distingue del primero al ser más completo y público. El primer plan fue revelado de forma oral por el entonces primer ministro Manuel Valls en un discurso, mientras que el nuevo plan de acción es un documento oficial y público. Se trata de dos planes de acción temáticos: el Plan nacional para la prevención de la radicalización y el Plan de acción contra el terrorismo. Estos dos planes consisten en 32 acciones públicas. A ellos se agregan 8 acciones elaboradas por el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional. Estos planes no son públicos, según fuentes oficiales son de carácter sensible, y cuya eficacia obliga guardarlos confidenciales. El nuevo plan de acción identifica las acciones a llevar a cabo en cinco áreas prioritarias: conocer, obstaculizar, proteger,

²⁵ Ver la Estrategia española oficial: Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019, Boletín oficial del Estado, número 49, martes 26 de febrero 2019, p.35. <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf> (consultado el 30/10/2019).

reprimir y la Europa que protege. El nuevo plan de acción francés no describe el papel de las instituciones ni especifica la forma de coordinarse. En cada acción, se describe brevemente sin entrar en detalles las medidas tomadas y los órganos creados para llevar a cabo los objetivos establecidos. El plan subraya el papel crucial del Ministerio del Interior y sus organismos. Agrega al final como anexo la carta enviada por el primer ministro al secretario general de defensa y seguridad nacional, explicándole el nuevo plan de acción, ya que este último es el órgano supremo en la política de seguridad y defensa del país.

En el caso de Marruecos es verdad que se han lanzado varios programas en diferentes sectores, pero estas medidas pretenden principalmente subsanar las lagunas políticas, institucionales y legislativas existentes. El hecho de no describirlos y presentarlos en un documento oficial único nos lleva a anticipar que las medidas establecidas no pueden ser consideradas como planes de acción de una estrategia de seguridad. Como ya hemos explicado anteriormente, un plan de acción requiere el establecimiento de objetivos bien definidos, con un plazo de realización preestablecido, un mecanismo de supervisión y revisión de los resultados.

Así, el establecimiento de programas para mejorar las condiciones sociales, el desempleo, la lucha contra el analfabetismo y la vivienda exige determinar los plazos para poder evaluar la relación entre los objetivos y los resultados. Además, cuando hablamos de las medidas contra la radicalización y la reducción del número de marroquíes en las filas de los grupos terroristas debemos establecer objetivos a corto y largo plazo, y realizar después un examen de los resultados, para poder verificar así la efectividad de la estrategia.

CONCLUSION

Como hemos visto, la comparación entre las estrategias antiterroristas nos desvela el grado de la armonía, precisión y coherencia de las estrategias. En general las estrategias de seguridad se caracterizan por su carácter opaco. Algunas estrategias omiten unos aspectos al considerarles sensibles, otros son más completas y incluyen más elementos. En todos los casos, omitir o revelar la estrategia seguida no refleja forzosamente la eficacia de la política de lucha contra el terrorismo, sino se trata de una decisión estratégica. Pero, observando la práctica internacional en este ámbito, nos damos cuenta de que -por razones estratégicas -los Estados son cada vez más inclinados a preparar y publicar estrategias antiterroristas más claras y completas.

En términos generales, la estrategia antiterrorista marroquí no es unificada. La inexistencia de un documento oficial que defina la estrategia genera confusión, falta de sincronía, armonía y coherencia. La elaboración de una estrategia permitirá a Marruecos a describir las amenazas y lo que supone el terrorismo para el país. Esto servirá como elemento de disuasión a los radicales y grupos terroristas internos y externos. Ayudará a sensibilizar los ciudadanos de la gravedad y consecuencia del terrorismo sobre el país como hacia los presuntos terroristas. Pero, sobre todo, permitirá a Marruecos consolidar su papel de líder regional e internacional así como interlocutor indiscutible en materia de seguridad.

Sin lugar a duda, los esfuerzos de Marruecos para contrarrestar la amenaza terrorista son eficaces y eficientes. Sin embargo, si las medidas establecidas han dado resultados positivos

no sabemos si en el futuro seguirá garantizando el mismo éxito. El refuerzo de esta estrategia dependerá de varios elementos, unos son de carácter endógeno y otros son de carácter exógeno. Sobre el primer aspecto, el retraso en la puesta en práctica del Consejo de Seguridad Nacional es un desafío. Este órgano puede contribuir enormemente a completar las lagunas y desafíos mencionados anteriormente. El consejo tendrá la función de dictar, dirigir, supervisar, verificar, promover, organizar y aprobar las estrategias generales, los planes de acción y las medidas necesarias para la política de seguridad nacional.

Para concluir, Marruecos tiene todas las condiciones para desarrollar una estrategia antiterrorista única, unificada y oficial. La experiencia que ha adquirido Marruecos a lo largo de estos años le permitirá elaborar una estrategia sólida que le ayudará a enfrentar los desafíos y las amenazas del futuro, y que será sin lugar a duda un modelo de inspiración para muchos Estados.

REFERENCIAS

Asako, Okai y Ulrika, Modeer, “Une nouvelle approche pour prevenir l’ extremismisme violant”, PNUD, 25 de abril de 2019.

<https://www.undp.org/content/undp/fr/home/blog/2019/new-approaches-to-preventing-violent-extremism.html>

Annick, Stetta, “La pauvreté fait-elle le lit du terrorisme”, *Association de l Economie Financiere*. <https://www.aef.asso.fr/publications/rapport-moral-sur-l-argent-dans-le-monde/145/3387-la-pauvrete-fait-elle-le-lit-du-terrorisme>.

Benmelech E., Berrebi C. et Klor E. F, “Economic Conditions and the Quality of Suicide Terrorism”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, n° 16320, agosto 2010.

El Hammoud, Omar (2018), « Al Qaeda en el Maghreb (2017-2014), análisis del discurso jihadista sobre el yihad », Tesis doctoral, Universidad Pompeu Fabra. Barcelona.

El Ouardighi, Samir (2015), « Pourquoi les services de renseignement marocain sont si efficace », MEDIA24.

Ezzougari, Khalid (2015), « La lutte contre la radicalisation, nouveau concepts, nouvelles approches », *Revue de la Police, Direction Générale de la Sûreté Nationale*, N 8, p. 27.

Majdi, Yassin (2015), « Le Maroc un acteur important de la lutte contre le terrorisme ? », TELQUEL.

Piazza, J. A, “Rooted in Poverty? Terrorism, Poor Economic Development and Social Cleavages”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 18, n° 1, 2006, pp. 159-177.

Revue de la Police, (2015), « La lutte contre la radicalisation au Maroc, 12 de réponses institutionnelles », *Direction General de la Sûreté Nationale*, n 8, p 25.