



XXII SEMINARIO «DUQUE DE AHUMADA»



XXII SEMINARIO "DUQUE DE AHUMADA"

TERRORISMO EN EL SIGLO XXI

IULSI
Instituto Universitario de Investigación
sobre Seguridad Interior

Academia de Oficiales de la Guardia Civil
Aranjuez, 5 de Mayo de 2010

Facultad de Derecho (UNED)
Madrid, 6 de Mayo de 2010



MINISTERIO
DEL INTERIOR



ACADEMIA DE OFICIALES DE LA GUARDIA CIVIL

XXII SEMINARIO «DUQUE DE AHUMADA»

“TERRORISMO EN EL SIGLO XXI”

Mayo 2010, Aranjuez

<p>DIRECTOR AOGC: Ángel Arancón García.</p> <p>DIRECCIÓN: Academia de Oficiales de la Guardia Civil. Paseo de la Princesa s/n – 28300 Aranjuez. MADRID. Teléf: 918 912 145 e-mail: en-aca-aranjuez-investigacion@guardiacivil.org</p>	<p>CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES: http://www.060.es</p> <p>En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro, de acuerdo con los criterios medioambientales de contratación pública.</p>
---	---

Edita:



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de cada autor.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

EDITA: Secretaría General Técnica
Ministerio del Interior

Depósito legal: M-18445-2011

NIPO (papel reciclado): 126-11-031-8

NIPO (en línea): 126-11-030-2

ISBN: 978-84-8150-294-7

IMPRIME: Asociación Pro Huérfanos de la G.C. (Imprenta-Escuela)
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID

XXII SEMINARIO “DUQUE DE AHUMADA”

“TERRORISMO EN EL SIGLO XXI”

PRESIDENCIA DE HONOR

Don Francisco Javier Velázquez López.

Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

Don Juan Antonio Gimeno Ullastres.

Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

ORGANIZACIÓN

DIRECTORES

Doña Ana Rosa Martín Minguijón.

Decana de la Facultad de Derecho de la UNED.

Don Ángel Arancón García.

Coronel Director de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

COORDINACIÓN

Doña Consuelo Maqueda Abreu.

Directora del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.

SECRETARIA

Doña María Isabel Solís Gil.

Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

COMISIÓN ORGANIZADORA

Don Miguel Gómez Jene.

Vicedecano de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Facultad de Derecho de la UNED.

Don Fernando Gómez Ferre.

Teniente Coronel de la Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

Don Rafael Junquera de Estefani.

Vicedecano Profesorado y Espacio Europeo de la Facultad de Derecho de la UNED.

Don Anselmo del Moral Torres.
Comandante de la Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

DISEÑO GRÁFICO

Don Gregorio Arteaga Serrano.
Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
La Guardia Civil en la lucha contra el terrorismo.	
Ponencia de D. Pablo Martín Alonso. General de División de la Guardia Civil. Jefe de la Jefatura de Información	9
Constitución, Derecho Fundamental y Seguridad. Un panorama comparativo.	
Ponencia de D. Pedro Julio Tenorio Sánchez. Letrado del Tribunal Constitucional. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UNED	39
¿Cómo evoluciona la amenaza del terrorismo global en Europa?	
Ponencia de D. Fernando Reinares Nestares. Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos. Investigador Principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano. Director Académico de la Internacional Counter Terrorism Academy Community (ICTAC)	59
Coordinación Antiterrorista en España.	
Ponencia de D. Joaquín Collado Callau. Director del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista	61
Víctimas del Terrorismo.	
Ponencia de D. ^a María Teresa Pagazaurtundua Ruiz. Presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo	71
Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo.	
Ponencia de D. Michel Zueras (Francia). Agregado de Seguridad Interior de Francia en España	77
Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo.	
Ponencia de D. Marc L. Varri Agregado Jurídico de la Embajada de los Estados Unidos en Madrid. Representante del FBI en Madrid	81
Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo.	
Ponencia de D. William Shapcott. Director del Centro de Situación (SITCEN) del Consejo de la Unión Europea	87

Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo.

Ponencia de D. Manuel Navarrete Paniagua. Teniente Coronel de la Guardia
Civil. Jefatura de Información 93

La Guardia Civil en la lucha contra el terrorismo

PONENCIA DE DON PABLO MARTÍN ALONSO
GENERAL DE DIVISIÓN DE LA GUARDIA CIVIL
JEFE DE LA JEFATURA DE INFORMACIÓN

0. INTRODUCCIÓN

El terrorismo como amenaza global.

El terrorismo supone una amenaza global desde todos los puntos de vista; afecta a toda la sociedad y a todas las sociedades democráticas.

Y es un fenómeno en continuo cambio, en una transformación permanente que obliga a replantear, de forma cíclica, riesgos y necesidades futuras.

Es, sin duda, una de las más graves expresiones de la violencia, en tanto en cuanto que sus motivaciones y causas le revisten de unas características especiales. Siempre con connotaciones o pretensiones de índole política y las más de las veces tomando como objetivos los llamados “blancos no combatientes”, tal y como queda reflejado en la compleja definición, a la que fue todo un éxito llegar en el seno de la Unión Europea.

Además, en los últimos años el fenómeno terrorista ha experimentado una evolución clara hacia una mayor letalidad y hacia formas avanzadas de internacionalización.

Así, especialmente tras el 11-S de 2001 contra las torres gemelas de Nueva York, el mundo occidental tomó conciencia de la peligrosa eficacia del terrorismo y de la necesidad de aplicar políticas antiterroristas basadas en la firmeza y en la tolerancia cero con esta lacra.

En España, por desgracia, ya éramos plenamente conscientes de todo ello.

España es un país con una amplia experiencia en materia terrorista. Es un país que conoce y sufre el terrorismo desde hace más de cuatro décadas.

Terrorismo de orígenes diversos:

- Extremista: de la extrema derecha y de la extrema izquierda revolucionaria,
- Nacionalista: ETA, MPAIAC, Terra Lliure, Exercito Guerrilleiro, ...
- Internacional, en especial el de origen islamista.

Pero como si todo ello no fuera ya más que suficiente, los ataques del 11-M de 2004 en Madrid pusieron de manifiesto el alcance de los efectos del terrorismo foráneo, más allá de las propias consecuencias físicas de las explosiones.

Terrorismo que ha causado en estos años más de 1.300 muertos, varios miles de heridos e innumerables daños materiales y económicos, y que ha constituido y constituye una de las primeras preocupaciones de los ciudadanos españoles.

A lo largo de muchos años de estas cuatro décadas, ha habido años en que todos los grupos han actuado de forma simultánea, y varios de ellos (ETA, GRAPO) en todo el territorio nacional.

Vamos a ver en gráficas una representación de la actividad de ETA:

- Atentados de ETA.
- Asesinatos de ETA. 844 (de ellos 208 guardias civiles)

Además de las víctimas mortales causadas por ETA, debemos señalar y recordar también las siguientes cifras:

- Terrorismo islamista e internacional. 230
- GRAPO. 88
- Otros grupos terroristas. 213

El terrorismo sigue presente en España, si bien la amenaza ha evolucionado sensiblemente. Veamos cómo la percibimos actualmente.

1. LA AMENAZA TERRORISTA. SITUACIÓN ACTUAL.



LA GUARDIA CIVIL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

	Organización	Atentados	Heridos	Muertos
TERRORISMO INTERIOR	E.T.A.	3317	2585	844
	G.R.A.P.O	537	87	88
	M.L.N.G	94	46	2
	TERRA LLIURE	219	58	1
	MPAIAC	48	14	
TERRORISMO INTERNACIONAL	ISLAMISTA			230
	OTROS			210

3

1.1. ETA y su entramado de apoyo.

A lo largo de los años, las sucesivas operaciones de las FyCSE contra los diversos aparatos y estructuras clandestinas de la banda han logrado mermar de forma apreciable sus capacidades, reduciendo especialmente su capacidad para liderar como vanguardia al resto del autodenominado MLNV.

Breve reseña de las operaciones de la GC contra ETA:

APARATO POLÍTICO

- 1992. Bidart (Francia). Caída cúpula aparatos militar, político y logístico.
 - 2004. Operación Santuario. Caída responsable aparato político. Mikel Antza.
 - 2008. Mayo. Burdeos. Caída López Peña (a)Thierry.
 - 2009. Octubre. Detención Aitor Elizarán.
 - 2010. Abril. Neutralización Halboka.
- ETA está tratando de reorganizar su Aparato Militar mediante el empleo de “legales” para facilitar su trabajo y evitar las constantes detenciones de los clandestinos. El objetivo es mejorar su control sobre el MLNV, cohesionarle en torno a la línea que marcha la organización terrorista y movilizar a su base social.

- La línea política con la que ETA pretende movilizar al resto del MLNV, contenida en su "Informe del Proceso Democrático", recoge su intención de proseguir con la actividad terrorista.
- La ausencia de atentados responde, según reconoce la propia ETA, a la eficacia de las FyCSE.
- Simultáneamente, ETA ha establecido una parada técnica en el desarrollo de su actividad terrorista, con el fin de llevar a cabo un Plan de Seguridad y Fortalecimiento que le permita recuperar potencia y eficacia en sus procedimientos.
- Los procedimientos de aprovisionamiento de ETA se han adaptado con el tiempo, según las circunstancias, de forma eficaz; actualmente, ha reducido los robos sustituyéndolos por compras legales de componentes. Asimismo, cuenta con miembros suficientemente capacitados para la elaboración de artefactos explosivos y la formación en dicho campo.
- También continúa plenamente activa la extorsión terrorista de ETA, teniéndose conocimiento de que siguen recaudando importantes cantidades de dinero.
- ETA ha comenzado a introducirse en Portugal, con el fin de simultanear infraestructuras estables tanto allí como en Francia, y así evitar su exposición constante a la efectividad policial demostrada en territorio francés. No obstante, las sucesivas detenciones e incautaciones de material han impedido, por el momento, el uso del país luso como retaguardia efectiva.
- ETA pretende que salgan de Francia quienes no vayan a integrarse en sus estructuras, habiéndose detectado redes de acogida en Europa, además de los destinos tradicionales en América, entre los que destaca especialmente Venezuela.
- La moral de los presos continúa en situación de extrema debilidad, al tiempo que se encuentran desinformados, por lo que ETA ha encomendado al "Colectivo de abogados" que asuma labores de vigilancia y control, con el fin de evitar el debilitamiento que conllevaría el goteo de desmarques personales de más reclusos.
- Las organizaciones sociales y de movilización de masas del MLNV se encuentran también en una situación de gran debilidad anímica y estructural, como consecuencia de las sucesivas detenciones y procesamiento de sus miembros, tal como ha sucedido en el caso de Segi y del Bateragune.

- Por otro lado resulta significativo el alto nivel de enfrentamiento, aunque no sea visible, entre la dirección de Batasuna y ETA, el cual se viene saldando, hasta el momento, con una victoria interna de la estructura política ante la incapacidad de la organización terrorista para imponer su mensaje a las bases del MLNV sin provocar graves grietas o posibles escisiones.
- Los intentos de articular el “polo soberanista” se han intensificado durante las últimas semanas, con Eusko Alkartasuna (EA) como principal aliado.
- ETA, si bien considera que en el momento actual no está en una posición de fuerza para afrontar un proceso de negociación, considera que deben permanecer abiertas las posibles vías con el objeto de poder utilizarlas a su conveniencia, llegado el momento. Teniendo en cuenta la complejidad de este tipo de canales, no ha llegado a desautorizar de forma tajante al grupo de trabajo internacional de Batasuna, para que no abandone el proyecto.

1.2. PCE(r)-GRAPO

La organización terrorista PCE(r)-GRAPO está pasando por una etapa que se puede considerar como una de las más difíciles de su historia. Este declive de la organización terrorista ha venido agravándose desde el año 2000 hasta el momento actual, siendo sus principales causas las siguientes:

- Las acciones policiales y judiciales llevadas a cabo desde el año 2000 al 2008, que afectaron de forma notable tanto a la dirección de la organización como a los comandos armados, así como a su capacidad de acción al poderse demostrar, tras más de treinta años de lucha armada, que el PCE(r) y GRAPO eran una sola organización terrorista.
- La escisión sufrida en el año 2000, con la creación de la “Fracción Octubre del PCE(r)”, a cargo de militantes históricos de mucho peso dentro de la misma.
- Las expulsiones, decretadas por la Dirección de la banda, de varios militantes, tanto de la rama política como militar, por faltas de disciplina o desconfianza.
- El alejamiento y abandono de militantes con cargos de responsabilidad por discrepancias con la dirección del PCE(r)-GRAPO.

Actualmente, el entramado “legal” se encuentra muy debilitado, constituido básicamente por miembros del Socorro Rojo Internacional (S.R.I) en España, organización creada, dirigida y coordinada por el PCE(r)-GRAPO, que mantiene como actividad principal la campaña de apoyo en torno a la figura de su Secretario General, Manuel PÉREZ MARTÍNEZ, alias «Camarada Arenas».

La estructura orgánica en la “clandestinidad” se halla totalmente desarticulada desde el año 2007 en que todos sus miembros fueron detenidos en Barcelona.

La falta de recursos económicos, al carecer de un grupo armado que pueda llevar a cabo “expropiaciones”, imposibilita la financiación de estructuras clandestinas y, por lo tanto, cualquier atisbo de renacimiento de la organización.

1.3. Terrorismo internacional, de origen islamista radical.

España constituye un referente especialmente cualificado a la hora de ser considerado por el terrorismo internacional de tipo jihadista. A su pertenencia al Occidente Cristiano y Cruzado, su participación en misiones internacionales presentadas como *ocupación de tierras musulmanas* y a su activa y decidida implicación en la lucha contra el terrorismo internacional, se añaden dos circunstancias de especial relevancia para los terroristas: su vinculación histórica con el Islam, en tanto que componente sustantivo de *Al Andalus* y la existencia de dos ciudades españolas, Ceuta y Melilla, consideradas como *territorios islámicos ocupados que deben ser recuperados*.

Otros factores son la amenaza expresa a España por parte de líderes *yihadistas* y organizaciones terroristas como *Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)*, la proximidad y vinculación de España con esta zona geoestratégica, así como con el Sahel, la expansión del salafismo –antesala de la violencia– en nuestro territorio, en donde también hay ya una presencia notable de movimientos islamistas susceptibles de ser aprovechados o instrumentalizados por los terroristas, la posible radicalización de segundas generaciones de emigrantes asentadas en nuestro país o el retorno de *yihadistas* de zonas de conflicto.

Las principales amenazas para nuestra seguridad interior, procedentes del ámbito islamista radical, se encuentran potenciadas por los siguientes elementos:

- El riesgo general inducido en el Norte de África, especialmente en **Argelia**, que presenta un gran peligro potencial, no sólo porque no se prevea a corto plazo una solución a la crisis política y de seguridad que vive Argelia, sino porque distintos países

Europeos, entre ellos España, están siendo utilizados como bases logísticas para la obtención de armas, material, financiación, documentos falsificados, voluntarios y como refugio de huidos. Estas actividades se llevan a cabo en apoyo de la actividad terrorista desarrollada por la organización Al Qaeda para el Magreb Islámico (AQMI), aumentada por el incremento de la amenaza que supone el papel preponderante que está asumiendo AQMI en la **Zona del Sahel**, la cual comprende una vasta extensión que afecta a diversos países: Mauritania, Senegal, Mali, Níger, Norte de Guinea, Norte de Nigeria, Camerún y Chad convirtiéndose en el baluarte de Al Qaeda en el Norte de África.

- En el sentido de riesgo estructural, España como país perteneciente a la Unión Europea, forma parte del “Mundo Occidental”. Actualmente grupos islamistas como Al Qaeda centran sus principales ideas fuerza en la lucha contra Occidente. En este ámbito, todos los estereotipos que puedan derivarse de la configuración interna de España, como Estado social y democrático, aconfesional, integrado en la UE, con cultura mayoritariamente occidental, pueden ser aprovechados por estos grupos para, con mayor o menor incidencia, centrar sus amenazas contra nuestro territorio, población o intereses.

En la actualidad las tendencias radicales del Islam asentadas en España se encuentran en un proceso de consolidación y transformación. Las operaciones contraterroristas efectuadas y los ataques contra tropas y ciudadanos españoles en el extranjero ponen de manifiesto que España sigue siendo, además de un objetivo operativo, un centro logístico de primer orden para el radicalismo.

La tendencia dentro de las operaciones contraterroristas permite observar que las células asentadas en España tienden a centrar su ámbito de actuación en el apoyo logístico a redes que operan fuera de España y en la propaganda.

Evaluación de riesgos del terrorismo *yihadista*:

- En lo que se refiere a la amenaza terrorista dentro de nuestras fronteras, ésta sigue vigente en el ideario del terrorismo de origen islamista radical. Así lo demuestran las constantes referencias que los terroristas hacen de nuestro país, ya sea como reivindicación irredentista respecto al mito de Al Andalus o por los compromisos internacionales que España tiene en la actualidad, UNIFIL en Líbano, ISAF y EUPOL en Afganistán y EURONAVFOR en Somalia.

- La actividad contraterrorista desarrollada en España denota, que si bien, no se han producido acciones terroristas vinculadas al terrorismo extremista en nuestro territorio desde el año 2004, la posible presencia de personas y organizaciones de éste ámbito terrorista es algo que puede suceder en cualquier momento y ocupa uno de los lugares preferentes en las preocupaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que se demuestra con la reciente sentencia dictada por la Audiencia Nacional en la que se condena a penas entre 8 y 14 años de prisión a los detenidos por la Guardia Civil en el marco de la Operación CANTATA en enero de 2008 donde fue detenida una célula terrorista de individuos, en su mayoría de origen pakistaní, que pretendía atacar contra un medio de transporte urbano en Barcelona.
- Nuestro país, tanto por situación geográfica como por su especial idiosincrasia poblacional constituye un punto esencial de ubicación estratégica para las organizaciones terroristas yihadistas que operan en el marco del terrorismo internacional, tanto a nivel de refugio y paso de personas como de trasiego de vehículos, armas, sustancias explosivas, etc, destacándose como zona más relevante la costa de la región levantina, Algeciras y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- La radicalización en las prisiones continúa centrada en evitar la formación de potenciales focos de proselitismo. En este sentido se dedica especial interés a la forma en que se lleva a cabo la asistencia religiosa y social dentro de los establecimientos penitenciarios, así como al seguimiento de conversos y a las colectas de fondos.

La situación de seguridad en el Magreb Sur y la estrategia de AQMI sitúan los intereses españoles, especialmente legaciones diplomáticas y civiles aisladas, como objetivos de alta prioridad.

1.4. Extrema izquierda. Anarquismo.

Antecedentes

En nuestro país está constatada una gran tradición anarquista con una actividad en el tiempo variable y constante. Esta ideología anarco-libertaria, entre otras, se caracteriza por ser impredecible incluso a la hora de exteriorizar su insatisfacción con el sistema político legalmente establecido.

Por el momento, la incidencia de los colectivos que aglutina este movimiento se ha plasmado en la realización, previa campaña específica, de acciones violentas y de sabota-

jes de baja intensidad tanto contra intereses institucionales como privados, utilizando éstas como escaparate mediático a favor de sus intereses.

Situación actual

Actualmente, el movimiento ácrata viene desarrollando varias campañas de acciones y movilizaciones, se halla en una fase que podríamos calificar de muy activa. Esta situación conllevará radicalizaciones específicas en momentos determinados, tanto a nivel nacional como internacional, básicamente en apoyo a presos de esta ideología.

Los objetivos de sus acciones de coacción son organismos públicos relacionados con la administración penitenciaria, comisarías/cuarteles de las FCS, entidades bancarias, vías férreas, delegaciones diplomáticas, domicilios particulares de algunos de los representantes de los anteriores, etc, así como las habituales carteladas, pintadas, marchas, manifestaciones, concentraciones, etc., que en circunstancias determinadas pudieran derivar en acciones violentas contra la fuerzas del orden o contra mobiliario urbano.

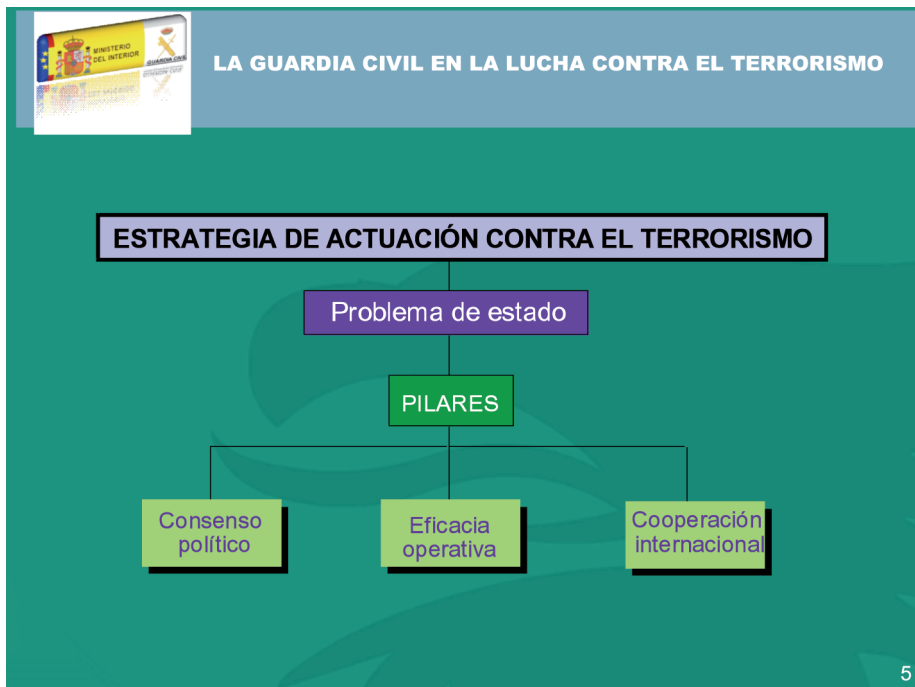
1.5. Otras manifestaciones terroristas.

Referencia a actividades terroristas en Galicia:

Desde 2005 hasta la fecha se han registrado más de treinta acciones violentas, mediante artefactos explosivos, siete de ellos mediante *ollas bomba*. Todas en Galicia, con un cierto nivel organizativo, muy embrionario, carente de apoyo ciudadano y con una financiación básica, por el momento.

La Audiencia Nacional reconoce la actividad desarrollada como “actividad terrorista”, aunque no se ha conseguido por el momento el reconocimiento de pertenencia a organización terrorista de los inculpados.

2. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.



Ante la amenaza del terrorismo, es obligado dar una respuesta proporcionada y coordinada, una respuesta GLOBAL por parte de todos los Estados, y dentro de cada Estado por todas sus Instituciones, que han de dotarse de las capacidades y de los mecanismos necesarios para luchar contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y para prevenir la comisión de actos terroristas, con todos los instrumentos que proporciona el Estado de Derecho, en un ámbito de máxima cooperación internacional.

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

Es, pues, evidente que ante la amenaza terrorista, la respuesta de las sociedades democráticas debe ser integral, y que, frente al creciente carácter transnacional del terrorismo, la respuesta debe tener igualmente un alcance internacional.

Este carácter global e integrado de la respuesta frente al terrorismo exige la coordinación de todos los estamentos nacionales e internacionales, así como la aplicación de medidas que abarquen los más diversos campos de actuación: político, social, económico, de inteligencia, judicial, administrativo, etc.

La erradicación del terrorismo no es pues una tarea exclusiva de las Fuerzas de Seguridad o de los Servicios de Inteligencia. Una estrategia antiterrorista consistente nace de la **firme voluntad** de los poderes públicos, refrendada por el apoyo de la sociedad y que se materializa en una ESTRATEGIA y en un PLAN DE ACCIÓN, en un conjunto de actuaciones coordinadas en el que interactúan todos los estamentos.

Se trata en definitiva de un esfuerzo integral a la vez que coordinado, que requiere **voluntad, determinación y continuidad.**

MARCO INTERNACIONAL DE REFERENCIA.

The infographic is titled "LA GUARDIA CIVIL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO" and has a sub-section "Cooperación Internacional". It includes several key elements:

- A small logo in the top left corner for the "MINISTERIO DEL INTERIOR" of the "COMUNIDAD VALENCIANA".
- A central image showing a group of men in suits standing together, representing international cooperation.
- An image of a large, modern parliament or assembly hall.
- A map of Europe with a red dot indicating a specific location.
- Text boxes: "DIVULGACIÓN INTERNACIONAL DE LA REALIDAD DEL 'CONFLICTO'", "IMPULSO DE MEDIDAS PARA LUCHAR CONTRA EL TERRORISMO", and "COOPERACIÓN CON FRANCIA".
- Flags of France and Spain, along with the French Ministry of the Interior logo.
- A small number "6" in the bottom right corner.

El fenómeno terrorista es cada día más transnacional y sin cooperación internacional, hoy en día, la eficacia operativa es impensable.

La protección del territorio nacional corresponde a los Estados. Pero la cooperación internacional es indispensable para permitir a éstos ejercer esta competencia en un contexto marcado por el incremento de los intercambios financieros, económicos, tecnológicos y humanos.

- 1) Las **Naciones Unidas** ofrecen el marco para movilizar en el plano político al conjunto de los Estados en la lucha contra el terrorismo. Lucha que es percibida a menudo como una preocupación de los países del norte; sin embargo, el terrorismo internacional ha provocado, a principios de 2006, más víctimas en los países del sur que en los del norte.

Las Naciones Unidas ofrecen también un marco universal para dictar normas jurídicamente obligatorias. La acción de las NU en este ámbito se materializa, por una parte, en las trece Convenciones concluidas entre los años 1960 y 2005; por otra parte, en las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas en aplicación del Capítulo VII de la Carta.

El Consejo de Seguridad de las NU ha calificado al terrorismo internacional de “amenaza a la paz y a la seguridad internacional”, lo que le ha llevado a imponer a algunos Estados la adopción de medidas obligatorias en aplicación del capítulo VII de la Carta de las NU. Así, ha impuesto sanciones contra Libia, Sudán o Afganistán, tres Estados acusados de haber ejecutado u ordenado actos de terrorismo o de haber servido de refugio a los terroristas.

De forma general, los Estados se encuentran obligados, a título de la resolución 1373 adoptada el 28 de septiembre de 2001, a “*rehusar de dar asilo a aquellos que financien, organicen, apoyen o dirijan actos de terrorismo*”. Esta resolución ha creado un Comité de Contra Terrorismo (CCT) encargado de examinar la robustez de los regímenes jurídicos de lucha contra el terrorismo puestos en marcha por los Estados miembros y de asistir a estos últimos en el cumplimiento de sus obligaciones.

- 2) En el ámbito de la **Unión Europea**, la lucha contra el terrorismo se considera como un objetivo prioritario.

Los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 supusieron una concienciación de la clase política de nuestro ámbito geopolítico de la amenaza que suponía el terrorismo.

La UE reaccionó con la adopción de decisiones que han supuesto un avance notable en la lucha contra el terrorismo, sobre todo en el ámbito de la cooperación policial internacional.

La primera de ellas fue la adoptada en el Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001 en la que se decidió la puesta en marcha de un *Plan de acción para la*

lucha contra el terrorismo en el que se marcan cinco líneas de acción con unas 150 medidas. Posteriormente, el 16 de octubre, el Consejo de Asuntos Generales (Exteriores) presentó un *Plan de trabajo* (también llamado “road map” u hoja de ruta) del Plan de Acción. En este plan de trabajo se concretan un total de 64 objetivos, y para cada uno de ellos se detallan los medios/instrumentos, plazos, responsables, avances logrados y los trabajos futuros.

Entre las medidas del Plan de Acción, cabe destacar por su importancia las siguientes:

- Introducir la orden de detención europea.
- Crear una lista común de organizaciones terroristas.
- Crear equipos conjuntos de investigación.
- Medidas específicas en Europol.
- Directiva sobre el blanqueo de capitales.
- Refuerzo de la seguridad aérea.

A raíz de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, se reunió el Consejo Europeo el día 25 de marzo, y formuló una *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, que supuso una actualización del Plan de Acción anterior. Así, el 15 de junio de 2004 se adoptó un nuevo Plan de Acción Global, con su consiguiente Plan de Trabajo, que comporta cerca de cien acciones concretas que se agrupan en siete objetivos estratégicos:

- Fortalecer el consenso internacional y mejorar los esfuerzos internacionales para combatir el terrorismo.
- Restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y otros recursos económicos.
- Aumentar al máximo la capacidad de los Cuerpos de Seguridad de la UE y de los Estados miembros para detectar, investigar y perseguir a los terroristas y prevenir los atentados terroristas.
- Salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar la efectividad de los sistemas de control de fronteras.
- Reforzar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un ataque terrorista.

- Reflexionar sobre los factores que contribuyen al apoyo y reclutamiento de terroristas.
- Dirigir acciones en el marco de las relaciones exteriores de la UE con los terceros Estados donde necesita mejorarse la capacidad o el compromiso de lucha contra el terrorismo.

El Consejo europeo decidió crear un Coordinador europeo para la LCT tras los atentados del 11-M en Madrid.

Tras los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres, se resumieron las prioridades claves, con el fin de reforzar la coherencia estratégica y política de estos objetivos y de estas acciones.

Ya a finales de 2005, la “Presidencia británica” del Consejo de la UE, presentó junto al Coordinador de la lucha contra el terrorismo una nueva *Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo*, que supone la modificación o actualización del Plan de Acción (2 de diciembre de 2005) en el que se agrupan las medidas bajo cuatro grandes rúbricas en el marco de una estrategia global: **prevenir** especialmente impidiendo el reclutamiento de nuevos terroristas; **proteger** los blancos potenciales, tanto personas como infraestructuras; **perseguir** e investigar a los terroristas, desorganizar las redes existentes; **responder**, mejorando las capacidades de reacción y de gestión de las consecuencias en caso de atentados terroristas.

PREVENIR

Para impedir que las personas se conviertan en terroristas e impedir que surja una nueva generación de terroristas, la UE ha acordado una estrategia y un plan de acción globales para combatir la radicalización y el paso al terrorismo. Esta estrategia se centra en la lucha contra la radicalización y la captación en grupos terroristas como Al Qaeda y los grupos a quienes esta organización inspira, dado que este tipo de terrorismo representa actualmente la principal amenaza para la Unión en su conjunto.

Las prioridades clave para "Prevenir" son:

- Desarrollar planteamientos comunes para identificar y abordar los comportamientos problemáticos, en particular el uso indebido de Internet.
- Abordar la incitación y la captación, en especial en entornos clave, como las prisiones o los lugares de formación religiosa o de culto, en particular aplicando una legislación que tipifique tales conductas como delitos.

- Desarrollar una estrategia de medios y vías de comunicación para explicar mejor las políticas de la UE.
- Promover el buen gobierno, la democracia, la educación y la prosperidad económica a través de programas de ayuda comunitarios y de los Estados miembros.
- Desarrollar el diálogo intercultural dentro y fuera de la Unión.
- Desarrollar un vocabulario no emotivo para debatir las cuestiones.
- Continuar la investigación, compartir análisis y experiencias para fomentar nuestra comprensión de los problemas y desarrollar respuestas políticas.

PROTEGER

La protección es un elemento clave de la Estrategia de Lucha contra el Terrorismo. Hay que consolidar las defensas de los objetivos clave, reduciendo su vulnerabilidad frente a los atentados y reduciendo también el impacto que resulte de éstos.

Las prioridades claves para "Proteger" son:

- Mejorar la seguridad de los pasaportes de la UE mediante la introducción de los datos biométricos.
- Implantar el Sistema de Información de Visados (VIS) y el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).
- Desarrollar a través de Frontex el análisis de riesgo efectivo de la frontera exterior de la UE.
- Aplicar normas comunes acordadas en materia de seguridad en la aviación civil, seguridad portuaria y seguridad marítima.
- Acordar un programa europeo para la protección de la infraestructura crítica
- Utilizar de la mejor forma posible la actividad de investigación de la UE y de nivel comunitario.

PERSEGUIR

Reforzar y aplicar mejor los compromisos de eliminación de la actividad terrorista y perseguir a los terroristas incluso más allá de las fronteras. Los objetivos son impedir la planificación terrorista, obstaculizar sus redes y las actividades de aquellos que se dedi-

quen a captar terroristas, cortar la financiación de los terroristas y el acceso al material para cometer atentados, y entregarlos a la justicia dentro del respeto permanente de los derechos humanos y el Derecho internacional.

Las prioridades clave para "Perseguir" son:

- Reforzar las capacidades nacionales de lucha contra el terrorismo.
- Hacer pleno uso de Europol y Eurojust para facilitar la cooperación judicial y policial y seguir integrando las evaluaciones de amenaza del Centro de Situación Común en la formulación de la política contra el terrorismo.
- Desarrollar más el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales.
- Garantizar la plena aplicación y evaluación de la legislación existente, así como la ratificación de los tratados y convenios internacionales pertinentes.
- Desarrollar el principio de disponibilidad de información en materia policial y judicial.
- Abordar el acceso de los terroristas a armas y explosivos, desde los componentes para la fabricación de explosivos caseros hasta los materiales NRBQ.
- Abordar la financiación de los terroristas.
- Prestar asistencia técnica para incrementar la capacidad de determinados terceros países.

RESPONDER

No se puede reducir el riesgo de atentados terroristas por completo. Tenemos que ser capaces de enfrentarnos a los atentados cuando éstos se producen.

La respuesta será similar tanto si se trata de un acontecimiento natural, como de origen tecnológico o humano, por lo que los servicios de emergencia existentes para gestionar las consecuencias de desastres naturales pueden también utilizarse para aliviar los efectos de las consecuencias de un atentado terrorista en los ciudadanos.

Las prioridades clave para "Responder" son:

- Adoptar acuerdos de la UE de coordinación de crisis y los correspondientes procedimientos operativos de apoyo.

- Revisar la legislación relativa al mecanismo comunitario de protección civil.
- Desarrollar la evaluación de riesgos como instrumento para la creación de la capacidad de respuesta a un atentado.
- Mejorar la coordinación con las organizaciones internacionales sobre gestión de la respuesta a atentados terroristas y otras catástrofes.
- Compartir las mejores prácticas y desarrollar planteamientos orientados al suministro de ayuda a las víctimas del terrorismo y a sus familias.

La estrategia de la Unión Europea presenta así una aproximación integral al fenómeno del terrorismo, y plantea que éste solo podrá ser derrotado coordinando la totalidad de los recursos disponibles, tanto políticos diplomáticos, de cooperación internacional, policiales y militares.

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN ESPAÑA

LA GUARDIA CIVIL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Eficacia Policial y Judicial

ILEGALIZACIÓN DE ESTRUCTURAS SOCIALES DE APOYO

DETENCIÓN DE SUS MÁXIMOS RESPONSABLES

The infographic features a collection of logos and symbols representing various terrorist groups and individuals. On the left, under the 'ILEGALIZACIÓN DE ESTRUCTURAS SOCIALES DE APOYO' category, there are logos for 'batasuna', 'EH', 'AuB', 'SEGI', and others. On the right, under the 'DETENCIÓN DE SUS MÁXIMOS RESPONSABLES' category, there are portraits of several individuals, some with handcuffs, representing high-profile suspects.

MARCO DE REFERENCIA

España se ha enfrentado al terrorismo, de distinto signo, desde hace varias décadas. Obligado es señalar que, junto a ETA, han desarrollado sus actividades, por una parte, otros grupos terroristas independentistas indefinidos en cuanto a su ideología política (generalmente mezcla de alguna forma de marxismo con nacionalismo –Terra Lliure, Exercito Guerrilleiro, etc.–) y, por otra, grupos definidos ideológicamente, principalmente marxistas como los GRAPO, y, en menor medida, anarquistas.

España no ha esperado a los atentados del 11-S para buscar una respuesta internacional concertada y coordinada a la amenaza del terrorismo. Se ha hecho por los sucesivos Gobiernos de España en la lucha contra el terrorismo de ETA. Frente al incremento del terrorismo internacional de origen islamista, la cooperación internacional se ha extendido e intensificado.

En el ámbito nacional España mantiene en la lucha contra el terrorismo un enfoque global e integrado.

En la lucha contra el terrorismo participa de forma especial la Audiencia Nacional, como órgano judicial en el que radican los Magistrados, Fiscales y Salas especializadas en la instrucción y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo.

En el ámbito de la Administración, participan todos aquellos Ministerios que, en función de la normativa vigente, tienen atribuidas competencias que afecten a esta materia.

En la actualidad, los Ministerios que tienen competencia en esta materia son los siguientes: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Economía, Ministerio de Justicia y Ministerio de la Presidencia.

Las actuaciones de todos los Ministerios en esta materia se realizarán, como sucede en otros ámbitos y como se deriva de los artículos 97 y 98 de la Constitución española, de conformidad con las directrices establecidas por el Gobierno de la Nación. No obstante, debe tenerse en cuenta que los aspectos operativos de la lucha contra el terrorismo se dirigen y coordinan por el Ministerio del Interior.

- El Ministerio del Interior dirige las actividades policiales de lucha contra el terrorismo. Bajo la dependencia del Ministro el Secretario de Estado de Seguridad, dirige y coordina la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil.

Igualmente, la Secretaría de Estado de Seguridad coordina las actividades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con las Policías autónomas con competencia en la lucha contra el terrorismo (Policías de las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco). Esta función de coordinación se realiza a través de las Juntas de Seguridad, que son órganos colegiados integrados por representantes del Estado y de la respectiva Comunidad Autónoma.

Señalar el Acuerdo del Gobierno de creación, en julio de 2004, del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) órgano dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, encargado especialmente de mantener actualizada la evaluación de la amenaza terrorista sobre España. En él se hallan integrados miembros de la Policía, de la Guardia Civil y del Centro Nacional de Inteligencia.

- En segundo lugar, depende del Ministerio de Defensa el Centro Nacional de Inteligencia, creado por la Ley 11/2002, de 6 de mayo. De conformidad con el artículo 1 de esta ley, el Centro Nacional de Inteligencia es el organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones.

Corresponde al Ministro de Defensa dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas bajo la autoridad del Presidente del Gobierno. Más adelante veremos las misiones que la Ley asigna las FAS, y su correlación con su posible participación en la lucha contra el terrorismo.

- Corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores, de conformidad con las directrices del Gobierno de la Nación y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, la planificación, dirección y ejecución de la política exterior del Estado.

Para el Estado español la lucha contra el terrorismo constituye un objetivo prioritario de su política exterior, y cuenta con una Dirección General específica en el Ministerio.

- El Ministerio de Economía tiene competencias en cuestiones básicas que afectan a la lucha contra la financiación del terrorismo.

En este sentido, tienen especial relevancia los mecanismos previstos para evitar el blanqueo de capitales. Al respecto, España ha venido adaptando su normativa interna a las

obligaciones y compromisos internacionales asumidos en este ámbito en el marco de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

España participa plenamente en los trabajos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), para luchar contra el blanqueo de capitales, aplicando plenamente todas sus Recomendaciones.

- El Ministerio de Justicia impulsa la política legislativa del Gobierno, proponiendo las modificaciones normativas del marco jurídico, especialmente aquellas que afectan a la legislación penal y, por tanto, las relativas a la lucha contra el terrorismo. Igualmente corresponde a este Ministerio el ejercicio de las funciones relacionadas con la cooperación jurídica internacional, en su calidad de autoridad central, lo que da lugar a su intervención con tal carácter en asuntos de terrorismo que demanden de la realización de comisiones rogatorias de cooperación judicial, así como en los expedientes de extradición.
- El Ministerio de la Presidencia cuenta, entre sus órganos, con el Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis. En particular, este Departamento, con rango de Dirección General, se integra en la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, y le corresponde auxiliar al Presidente del Gobierno en la previsión del conjunto de medidas que pudieran adoptarse para asegurar una reacción inmediata y adecuada en caso de situaciones de emergencia o de crisis.

COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL.

Por lo que se refiere a la coordinación interministerial, en España existen diferentes órganos de coordinación interministerial cuyo ámbito material de competencias tiene relación con la lucha contra el terrorismo.

Además de la coordinación realizada directamente por el Presidente del Gobierno en función de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución española, existen dos Comisiones Delegadas del Gobierno.

Así, por un lado, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, ha creado la **Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia** (artículo 6). Y por otra parte, el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, crea la **Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis**.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, que tiene carácter permanente, vela por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado, para la formación de una comunidad de inteligencia. En particular, su mandato es el siguiente:

- a) Proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del Centro Nacional de Inteligencia que han de integrar la Directiva de Inteligencia.
- b) Realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia.
- c) Velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar.

Esta Comisión está presidida por un Vicepresidente del Gobierno (en la actualidad, el Vicepresidente 1.º) e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia.

Por su parte, la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis está integrada, en todo caso, por el Presidente del Gobierno (que la preside), el Vicepresidente y los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía e Interior. Además, pueden formar parte de esta Comisión los demás Ministros que, en cada caso y en función de los asuntos a tratar, designe el Presidente del gobierno. También podrán ser incorporados altos cargos de la Administración y, excepcionalmente, aquellas personas que puedan prestar una contribución singular al tema de que se trate.

Corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis:

- aprobar la normativa necesaria para el establecimiento de un sistema de conducción de situaciones de emergencia o crisis, tanto de carácter nacional como internacional, que puedan atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles;
- probar los planes y programas de infraestructura y actuación que sean precisos para garantizar la continuidad de la acción del Gobierno y el funcionamiento normal de la vida ciudadana;
- dirigir y coordinar las actuaciones encaminadas a prevenir, controlar y conducir las situaciones de crisis.

MEDIDAS DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.

El Ministro del Interior, en su comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, celebrada el 27 de octubre de 2005, en relación con las materias de las recomendaciones de la Comisión de Investigación sobre el 11-M, recordaba que el Presidente del Gobierno, en su discurso de investidura, señaló como un objetivo prioritario de su acción de Gobierno la lucha sin cuartel contra todo tipo de terrorismo, empleando todos los recursos, entre éstos, unas Fuerzas de Seguridad del Estado mejor equipadas, más coordinadas, mejor informadas. Para lograrlo indicó que la eficacia se incrementaría mediante la coordinación de todos los servicios de inteligencia e información del Estado y mediante la multiplicación de los medios contra el terrorismo internacional.

En correspondencia con dichos compromisos, el Ministerio del Interior adoptó una serie de medidas tanto para mejorar las capacidades de nuestro sistema de seguridad interior, como para articular respuestas eficaces frente al terrorismo de origen islamista radical:

1. Constitución del Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU), por OM. de 7 de mayo de 2004:

- Aprueba los planes estratégicos de los centros directivos.
- Asegura la coordinación y unidad operativa de Policía y Guardia Civil.
- Impulsa la creación y actuación conjunta de nuevas unidades especiales.
- Refuerza las unidades especializadas mediante la asignación extraordinaria de recursos.

2. Creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) en julio de 2004.

3. Puesta en práctica del principio de disponibilidad de la información, mediante un sistema de bases de datos policiales compartidos: DNI, armas y explosivos, partes de viajeros, huellas dactilares, proyecto ADN, etc.

4. Elaboración de un Plan Operativo de lucha contra el terrorismo para:

- Maximizar las capacidades de inteligencia:
 - CNCA
 - Potenciar las unidades centrales de análisis e inteligencia de Policía y de Guardia Civil.
 - Reforzamiento de la red de enlaces policiales en el exterior, en materia antiterrorista.
- Potenciar la capacidad de prevención y respuesta frente a un ataque terrorista:
 - Plan de prevención y protección antiterrorista, que prevé el apoyo de medios y unidades de las FAS.
 - Planes específicos de Policía y de Guardia Civil.
 - Control de explosivos: modificaciones legislativas, mejora controles, sistema de alerta temprana, etc.
 - Plan prevención y reacción frente a amenazas o ataques NRBQ, por la Guardia Civil
- Impedir el acceso de los terroristas a recursos económicos: desarrollo reglamentario de la Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo.
- Protección de la seguridad de los transportes nacionales e internacionales:
 - Protección infraestructuras críticas, incluyendo los sistemas informáticos sensibles.
 - Sistema de información avanzada sobre pasajeros.

5. Reforzamiento de la cooperación internacional: reforzar y promocionar los mecanismos, órganos y unidades de cooperación internacional tanto en el seno del espacio geopolítico que nos es más natural, la Unión Europea, como con relación a terceros Estados.

6. Medidas de seguridad penitenciaria: desde noviembre de 2004, todas las personas que ingresan en prisión incurso en causas de terrorismo de origen islamista son incluidos en el fichero de especial seguimiento (FIES), en el grupo global “terrorismo internacional” que incluye subgrupos como Al Qaeda, GSPC, GICM, etc.

Respecto al incremento de medios, cabe señalar el aumento de efectivos en los Servicios de Información de Policía y Guardia Civil: 300 en 2004, 300 en 2005, 300 en 2006, y así hasta completar 1000 nuevos efectivos entre ambos Cuerpos en la anterior legislatura. En la presente legislatura, se ha previsto un incremento de 500 efectivos entre ambos Cuerpos.

Incremento que ha ido acompañado de nuevos medios materiales y tecnológicos, de más traductores e intérpretes y de una importante labor de formación.

También se ha constituido un equipo policial conjunto de apoyo ante grandes ataques terroristas, que puede asistir a aquellos países que puedan sufrir un ataque de esas características.

Nuevas línea de trabajo e iniciativas, que sería largo de enumerar, continúan desarrollándose tanto a nivel nacional como en el ámbito de colaboración europea e internacional.

PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD.

Como ya se expuso, los aspectos operativos de la lucha contra el terrorismo se dirigen y coordinan por el Ministerio del Interior.

El Ministro del Interior dirige las actividades policiales de lucha contra el terrorismo. Bajo su dependencia, el Secretario de Estado de Seguridad dirige y coordina la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil.

Ambos Cuerpos disponen de Unidades específicas, centrales y periféricas, con capacidad y experiencia en la lucha contra el terrorismo, en los campos de la información, la investigación y la intervención contra el mismo. Capacidades que, como también se ha expuesto, han sido reforzadas en los últimos años. Las funciones que desarrollan y la estructura de las Unidades son parecidas en ambos Cuerpos de Seguridad del Estado, por lo que voy a referirme sólo a las relativas a la Guardia Civil.

Estrategia de las FSE: Referencia al Plan Estratégico Lucha contra el terrorismo:

ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN CONTRA EL TERRORISMO



PERSEGUIR .-Evitar los ataques terroristas

PREVENIR.- Evitar que las personas se conviertan en terroristas o apoyen al extremismo violento.

PROTEGER.- Fortalecer la protección contra ataques terroristas.

PREPARAR.- Mitigar las consecuencias de un atentado en el caso de no poder evitarlo

OBJETIVOS GENERALES COMUNES DE LA FF.CC.S.E. DEL AREA FUNCIONAL DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Neutralizar la capacidad logística y financiera de las organizaciones terroristas

Impedir la instrumentalización de los movimientos sociales

Combatir la violencia callejera

Profundizar en la cooperación antiterrorista

Potenciar la actuación conjunta de las unidades especializadas en la lucha contra el terrorismo, incrementando los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil destinados en ellas

3. LA GUARDIA CIVIL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.

3.1. Plan Estratégico, ámbito Guardia Civil

Según presentación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA GUARDIA CIVIL DEL AREA FUNCIONAL DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

- TER-GC-G01** Favorecer la participación de otras Administraciones en la búsqueda de una respuesta global.
- TER-GC-G02** Mejorar la eficacia en la lucha contra el terrorismo
- TER-GC-G03** Estrechar la colaboración con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- TER-GC-G04** Estrechar la colaboración con organismos y organizaciones internacionales
- TER-GC-P01** Proseguir en la mejora de la seguridad antiterrorista en Puertos y Transportes marítimos
- TER-GC-P02** Participar activamente en la elaboración y desarrollo del Plan de Protección de instalaciones estratégicas
- TER-GC-P03** Mantener actualizadas las capacidades en Defensa NRBQ
- TER-GC-P04** Profundizar en la investigación de las redes de financiación de los grupos terroristas
- TER-GC-P05** Incrementar la capacidad de investigación sobre el empleo de las nuevas tecnologías por los grupos terroristas
- TER-GC-P06** Colaborar decididamente con el CNCA

3.2. Unidades implicadas.

Por lo que respecta a la Guardia Civil, la Unidad especializada en la investigación de las actividades terroristas es el Servicio de Información, que tiene como misión específica organizar, dirigir y gestionar la captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones propias de la Guardia Civil, y la utilización operativa de la información, específicamente en materia antiterrorista, así como el establecimiento y mantenimiento del enlace, coordinación y colaboración operativa con otros servicios de información, nacionales e internacionales.

Estos cometidos los pone en práctica a través de su organización central y periférica.

En la central dispone de Unidades especializadas en las distintas amenazas (UCE 1 contra ETA y UCE 2 contra los demás tipos de terrorismo) además de los apoyos técnicos y alta especialización en la obtención de información. Estas Unidades tratan de poseer la capacidad necesaria para afrontar la respectiva amenaza con garantías de éxito.

En la periferia el despliegue cuenta con efectivos adaptados a la entidad territorial de la amenaza.

Otra Unidad que tiene competencia en la lucha contra ETA es la Unidad Especial de Intervención (UEI). La UEI se creó en febrero de 1982 como Unidad especializada para intervenir y hacer frente con eficacia y rapidez ante actos delictivos que exijan una actuación altamente especializada o que por su peligrosidad y riesgo así lo requieran (toma de rehenes o secuestros; detención de delincuentes particularmente peligrosos, como son los miembros de ETA; protección inmediata de dignatarios o personalidades ante amenaza inminente de atentado, en casos puntuales).

Por último, en junio de 1982 se creó el Grupo Antiterrorista Rural (GAR), al evidenciarse la necesidad de disponer de una Unidad especialmente preparada para asumir cometidos de lucha antiterrorista. En septiembre de 1998 se modificó la denominación por la que está hoy día en vigor: el Grupo de Acción Rural (GAR), constituyendo una reserva especializada a disposición del Director General de la Guardia Civil, a través de la Subdirección General de Operaciones, especialmente concebida, preparada y organizada para la lucha contra elementos terroristas y la ejecución de operaciones que entrañen gran riesgo y requieran una respuesta rápida.

Las Unidades de la Guardia Civil anteriormente mencionadas se implican en la lucha contraterrorista en diversas fases.

En una primera fase, que se considera de prevención, participan el GAR y el Servicio de Información; en la segunda fase, de investigación, participa generalmente el Servicio de Información, con apoyos del Servicio de Criminalística; y en la tercera y última fase, de intervención, participan tanto la Unidad Especial de Intervención como el Grupo de Acción Rural y el Servicio de Información, junto con las Unidades de Desactivación de explosivos.

3.3. Cooperación: nacional e internacional.

- Cooperación con otras FyCS: Policía Nacional, Ertzaintza, Mossos d'Esquadra.
- Cooperación internacional:
 - + Relaciones con otros países.
 - + Despliegue Agregados.
 - + Especial referencia a Francia.

3.4. Líneas de esfuerzo.

Otro aspecto a destacar ha sido el previsible y lógico acompañamiento entre las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicaciones (o más conocidas con su acrónimo TIC) e Internet, con la actividad de las organizaciones y grupos terroristas; que en esencia les han permitido, modernizar, enmascarar y dispersar sus canales de comunicación y colaboración, así como ocultar a los ojos de las FSE su información más sensible.

Es por ello que durante los últimos años hemos intensificado esfuerzos y readaptado nuestra orgánica y presupuestos a adecuar personal y medios para dar cumplida respuesta a lo que se ha convertido en una realidad cotidiana.

En este sentido destacar que en los últimos años han culminado con éxito operaciones tanto contra células de la denominada Yihad Informativa, que dedicaban su actividad ilícita al enaltecimiento del terrorismo y llamamiento a la yihad, unidos a la recluta, la propaganda y la búsqueda de financiación, como contra elementos afines al MNLV y ETA que utilizaban las facilidades y el supuesto anonimato que les facilitaba Internet para ultrajar a las víctimas del terrorismo y hacer enaltecimiento de éste.

Y para cerrar este breve enfoque sobre las TIC, subrayar los éxitos alcanzados en el tratamiento, recuperación y análisis de las evidencias informáticas incautadas durante el transcurso de la explotación de las diferentes operaciones desarrolladas por las unidades de ésta Jefatura, mediante la aplicación de modernos sistemas y novedosas metodologías en el campo de la informática forense.

4. CONCLUSIONES

Todo ello ha dado origen a una acumulada experiencia que permite, a modo de conclusión, poder exponer como premisas a considerar en la lucha contra el terrorismo, las siguientes:

- Escrupuloso respeto a los principios constitucionales y a la legislación vigente, en la idea de que los atajos no sirven en la lucha contraterrorista a largo plazo.
- Respeto a los ritmos propios de las operaciones, sin que factores externos puedan condicionar el resultado final de una investigación.

- Establecimiento de una filosofía de trabajo que se basa en la eficacia a medio y largo plazo, lo que supone la puesta en marcha de operaciones complejas y de gran envergadura que, si bien no producen resultados inmediatos, son mucho más eficaces en la lucha contra una organización terrorista.
- Operaciones contraterroristas que buscan neutralizar estructuras completas de tal forma que no sólo se produzca la detención de los dirigentes y miembros de la organización terrorista sino que se limite y reduzca su capacidad de regeneración.
- Establecimiento de operativos allá donde realmente se hace daño a la organización terrorista (caso de Francia para las organizaciones terroristas ETA y GRAPO).
- Potenciación de la investigación sobre la financiación del terrorismo así como las organizaciones legales o semilegales de apoyo a la organización terrorista.
- Potenciación de las investigaciones desarrolladas en el ámbito de las nuevas tecnologías.
- Potenciación preferente y constante de los recursos humanos y materiales de las unidades contraterroristas.

FINAL

Les decía que la lucha contra el terrorismo debe ser global, y que en ella deben estar implicados multitud de actores. Pero hay que reconocer que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, junto a los Servicios de Inteligencia, somos los encargados de detectar y evaluar las amenazas, en primer lugar, y, luego, identificar y neutralizar a los terroristas, poniéndolos a disposición de la Justicia, y permitir así crear y mantener las necesarias condiciones de seguridad en las que el resto de actores puedan desempeñar su papel.

Nuestra labor, como miembros de las Fuerzas de Seguridad, es continuar nuestro esfuerzo y nuestro saber hacer en la lucha contra cualquier manifestación terrorista.

Y les puedo asegurar que, en lo que a la Guardia Civil se refiere, en eso estamos.



LA GUARDIA CIVIL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

“Su sacrificio es para todos nosotros una deuda de **gratitud** que debemos **honrar** con nuestro afecto y solidaridad permanente”

S. M. El Rey D. Juan Carlos I

7

Muchas gracias por su atención

Constitución, Derecho Fundamental y Seguridad. Un panorama comparativo

PONENCIA DE D. PEDRO JULIO TENORIO SÁNCHEZ
LETRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNED

1. INTRODUCCIÓN

Como ha escrito el filósofo italiano Ferrajoli, “Contraoponer al desafío del terrorismo la alternativa del Derecho y de la razón es esencial para salvaguardar no sólo los principios de garantía del correcto proceso sino también el futuro de la democracia” (1). Desde esta perspectiva hay que afrontar el estudio de la legislación antiterrorista y del control que los tribunales supremos y constitucionales han llevado a cabo de la misma.

Todos los países occidentales han respondido al fenómeno del terrorismo, en particular desde los atentados a las Torres Gemelas de 11 de septiembre de 2001, endureciendo de una manera u otra su ordenamiento jurídico. Ahora bien, aunque todos los ordenamientos occidentales compartan este rasgo, cabe distinguir dos modelos. Por una parte, el modelo estadounidense, que no solamente endurece sus leyes penales y procesales ante el fenómeno del terrorismo, sino que le aplica su particular versión del Derecho de la guerra y por otra, el europeo, consistente en dictar normas que se presentan como especialidades en el marco de los Derechos penal y procesal clásicos.

También los tribunales supremos y constitucionales han dictado interesantes sentencias los últimos años en relación con la legislación antiterrorista y su aplicación.

Pues bien, mi intervención va a consistir en la recapitulación de algunos aspectos de este acervo legislativo y jurisprudencial y en la formulación de las reflexiones que suscita

(1) Ferrajoli, Luigi, “El Derecho penal del enemigo y la disolución del Derecho”, en *Jueces para la Democracia*, n. 57, 2006, p. 31.

el estudio del mismo, todo ello distinguiendo once puntos más una consideración final que iré enumerando.

2. HACIA UN NUEVO DERECHO DE EMERGENCIA

2.1. Reacción frente al terrorismo en las democracias occidentales.

Con la salvedad que representa la creación de la prisión de Guantánamo en EEUU las normativas adoptadas por casi todos los sistemas democráticos inmediatamente después de 11 de septiembre de 2001 son en su mayor parte similares y consisten en aspectos como la detención por tiempo indefinido de los sospechosos de terrorismo, la limitación de la intimidad, las expulsiones masivas de los extranjeros sospechosos de terrorismo y el debilitamiento de las garantías jurisdiccionales. En todo caso, se ha atribuido un papel privilegiado al Poder Ejecutivo, que ha sido considerado el más apto para afrontar los nuevos riesgos, el único que puede disponer de las informaciones sobre las que fundar una acción preventiva eficaz (2) gracias a los servicios de inteligencia; en este ámbito, el principio del secreto de Estado, así como la importancia concedida a los expertos antiterroristas, sobre todo a los servicios de inteligencia, han representado otros tantos ulteriores desafíos al Estado de Derecho.

2.2. Especial referencia a EEUU.

Desde Europa se ve claro que EEUU, al crear la prisión de Guantánamo ha ido demasiado lejos. La opinión jurídica internacional, como dijo el Informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 8 de abril de 2005, concluyó la ilegalidad de la política y de las acciones estadounidenses llevadas a cabo en Guantánamo.

En Estados Unidos la legislación aprobada tras septiembre de 2001 [The USA Patriot Act, de 26 de octubre de 2001 (3), seguida por Executive Orders presidenciales y varios

(2) En este sentido, en el ámbito nacional, Posner, Eric / Vermeule, Adrian, *Terror in the Balance: Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

(3) La Ley contiene una serie de medidas de carácter excepcional que atribuyen al Presidente facultades en materia de vigilancia de las comunicaciones, control de fronteras y actividades financieras. Prueba su carácter excepcional el que la Ley se reconocía temporal, lo que exigió posteriormente su prórroga, que fue firmada por Bush el 9 de marzo de 2006. Sin embargo, es necesario recordar algunas cosas importantes: dieciséis de las medidas que la ley recogía expiraban el 31 de diciembre de 2005. Bush no pudo obtener la renovación de la norma en plazo por la oposición de algunos de los senadores y congresistas republicanos debido al escándalo de las escuchas que ilegalmente había realizado la NSA, a pesar de que se suponía que la *Patriot Act* había concedido facultades suficientes para intervenir las comunicaciones en lo que fuera necesario. Se amplió el plazo de vigencia para llegar a un acuerdo que finalmente se alcanzó convirtiendo en permanentes catorce de las dieciséis medidas una vez que habían sido dulcificadas.

reglamentos con incidencia en numerosas leyes anteriores (que son por tanto modificadas)] ha limitado ampliamente derechos sustanciales y garantías de defensa para cualquiera que sea sospechoso de actividad terrorista.

Intentando introducir orden en el laberinto normativo que se ha generado, pensamos que se deben distinguir, dentro del Derecho antiterrorista de Estados Unidos, dos conjuntos de normas. Por una parte, uno que contiene una serie de disposiciones que han enduccionado ciertamente el Derecho penal y procesal y ha disminuido las garantías de las personas, pero que se mueve en la línea de los ordenamientos de los demás países occidentales, aunque quizás se acentúe la dureza. Este conjunto se puede considerar principalmente compuesto por la *Patriot Act* y uno de sus puntos más discutidos es que ha llevado a efecto la confusión de dos esferas que antes se distinguían en el Derecho estadounidense: las normas y principios que rigen la actuación de la policía, y en particular del FBI, que de alguna manera eran garantistas, de un lado; y de otro, las que rigen la actuación de los Servicios de Inteligencia, que tradicionalmente fueron menos garantistas que las anteriores.

Pero junto a todo este primer conjunto de normas, existe otro que definitivamente distingue el Derecho antiterrorista de Estados Unidos del de las restantes democracias occidentales, a raíz de los atentados contra las Torres Gemelas de 11 de septiembre de 2001. Nos referimos a la peculiar versión del Derecho de la guerra que constituye fundamento jurídico positivo de la prisión de Guantánamo.

En efecto, junto a la *Patriot Act*, la norma antiterrorista estadounidense más criticada, y no siempre distinguida de la referida Ley, es la Orden Ejecutiva de 13 de noviembre de 2001, en la que el Presidente Bush estableció comisiones militares para juzgar a los extranjeros miembros de Al-Qaeda o que hubieran participado en actividades terroristas contra Estados Unidos. Según este Reglamento, a diferencia de lo que ocurre en el proceso penal, bastaba una mayoría de dos tercios de los miembros de la Comisión para decidir una condena. También la regulación de la prueba es más laxa. Además, no existe apelación judicial. Existe tan sólo una apelación al Presidente o al Secretario de Estado de Defensa.

Esta Orden Ejecutiva, que creó las comisiones militares, fue muy criticada, pues su ámbito, se dijo, es disparatadamente amplio, siendo susceptible de aplicarse mucho más allá del estrecho grupo de los líderes de Al-Qaeda en Afganistán.

Esta Orden, como otras medidas antiterroristas, se basó en análisis legales realizados por los juristas y abogados del Gobierno de Bush principalmente entre finales de 2001 y

2003 (4), que aconsejaron al Presidente en el sentido de que tenía autoridad constitucional para no aplicar tratados internacionales y leyes del Congreso que prohíben torturar a soldados enemigos y exigen la celebración de vistas para determinar si les correspondía la condición de prisioneros de guerra (5). La referida Orden ejecutiva fue el fundamento jurídico positivo principal sobre el que se basó la existencia de la prisión de Guantánamo, en la que las autoridades militares americanas, como es sabido, han llegado a mantener alrededor de 625 detenidos. Y ha dado lugar a cuatro pronunciamientos interesantes del Tribunal Supremo norteamericano. O incluso podríamos considerar que a cinco, pues fue la pervivencia de los contenidos de dicha orden ejecutiva en una ley lo que daría lugar, en definitiva, además, a la Sentencia *Boumediene*.

Las sucesivas trabas que iba poniendo el Tribunal Supremo a la política antiterrorista de la Administración Bush fueron soslayadas por cambios normativos.

Las tres primeras sentencias del Tribunal Supremo, de verano de 2004, dieron lugar a la Ley del Tratamiento de los Detenidos. Más importante que los tres primeros pronunciamientos fue el recaído el verano de 2006 en un recurso planteado por un preso llamado Hamdan, que había sido chófer y guardaespaldas de Osama Bin Laden. El 29 de junio de 2006, el Tribunal Supremo dictó sentencia, la conocida como Hamdan v. Rumsfeld (6), que declaró que las comisiones militares eran ilegales por ser contrarias al Código de Justicia Militar y al común art. 3 de las Convenciones de Ginebra.

Pero para superar esta ilegalidad se promulgó la Ley de Comisiones Militares (7), que básicamente convirtió en octubre de 2006 en ley lo que en 2001 no era más que una orden del Presidente, con lo que la situación, en sus rasgos principales, no cambió. Habrá que esperar a la Sentencia *Boumediene*, de 12 de junio de 2008, para que se atisbara, el fin de

4) Un informe del Departamento de Justicia de agosto de 2002 declaraba que “cualquier intento de aplicar [el Derecho penal contra la tortura] de forma que impida al Presidente dirigir asuntos tan fundamentales como la detención y el interrogatorio de combatientes enemigos sería, por tanto, inconstitucional” (Lewis, Anthony, en la introducción al libro de O’Donnell, Pierce, *En tiempo de guerra*, cit., p. 20).

(5) Sobre este punto, seguimos la introducción de Anthony Lewis al libro de O’Donnell, Pierce, *En tiempo de guerra. El ataque terrorista de Hitler contra Estados Unidos*, Galaxia Gutenberg-Círculo de lectores, Barcelona, 2006, p. 15 y ss.

(6) Sentencia del Tribunal Supremo en el caso Hamdan, 548 US Hamdan v. Rumsfeld 2006. La Sentencia aparece acompañada de tres opiniones disidentes, de los jueces Thomas, Alito y Scalia, y por dos opiniones más, la Concurring Opinion del juez Breyer, y la Concurring in part del juez Kennedy. El texto de la Sentencia puede encontrarse en la siguiente dirección: <http://www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05184.pdf#search=%22hamdan%20v.%20rumsfeld%20appeals%20court%22>.

(7) Gudín Rodríguez-Magarinos, Faustino, “El Derecho Penal del enemigo y la Military Commissions Act de 2006: ¿Requiem por las garantías de los presuntos terroristas?”, en *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 17, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 13 y ss.

la prisión de la Bahía de Guantánamo. Medio año después, en efecto, el ya Presidente Obama prometía el 23 de enero de 2009 el cierre de la mencionada prisión.

Debemos sin embargo tener en cuenta que la Administración estadounidense no ha renunciado a la calificación de la lucha contra el terrorismo como guerra. El 21 de mayo de 2009 por ejemplo el presidente Barak Obama decía rotundamente: “por supuesto que estamos en guerra con Al Qaeda y sus afiliados (8)”. Conviene insistir en que, aunque no resulta posible emitir opiniones jurídicas estrictamente fundadas en la medida en que no son conocidos todos los datos de hecho, con los datos de que se dispone se puede sostener que el régimen jurídico creado en torno a la prisión de Guantánamo vulnera el art. 5 CG III (que establece que los apresados en actos de guerra se deben beneficiar del estatuto de prisionero de guerra hasta que su particular estatuto sea determinado por un tribunal competente); los arts. 7 y 10 PIDCP (prohibición de tortura y de tratos crueles, inhumanos o degradantes); el art. 9 PIDCP (prohibición de detención arbitraria); y el art. 14 PIDCP (derecho a un proceso equitativo).

2.3. Insuficiencia de una perspectiva abstracta.

Pasando a las reflexiones que suscita el estudio del acervo legislativo y jurisprudencial posterior a los atentados contra las Torres Gemelas, la primera que hemos de hacer consiste en señalar que la cuestión de los límites legales impuestos a determinados derechos fundamentales debe resolverse partiendo de que el fin del Estado es la garantía de los Derechos fundamentales de la persona y la persecución del bien común. Las modernas democracias encuentran su antecedente filosófico-político próximo en los Dos ensayos sobre el *Gobierno Civil* y restante obra de John Locke, y no en el *Leviatán* de Thomas Hobbes (9). La seguridad está al servicio de la libertad y no viceversa.

Pero aunque el fin del Estado sea la garantía de los derechos fundamentales, los problemas que plantean las limitaciones de los derechos fundamentales por razón de la lucha contra el terrorismo no pueden resolverse planteándolo meramente como conflicto entre libertad y seguridad, para concluir que los buenos son los defensores de la libertad.

La perspectiva genérica no resuelve los problemas que se plantean, pues por una parte, los límites a los derechos impuestos por razón de la lucha contra el terrorismo pueden contemplarse no ya desde el punto de vista de la seguridad nacional, sino desde el propio punto

(8) Reinares, Fernando, “¿Se acabó la guerra al terrorismo?” en *El País*, lunes 24 de agosto de 2009

(9) Torres del Moral, Antonio, “Libertades públicas y fuerzas de seguridad”, en *Constitución y seguridad pública: una reflexión a los veinticinco años*, Madrid, Ministerio del Interior, 2005, pp. 25 y ss.

de vista de los derechos fundamentales: es el derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad de las personas el que se protege; por esto, de otro lado, el valor seguridad no debe ser contemplado sin más como antitético del valor libertad. Basta asomarse a los teóricos de la justicia y del Derecho para constatarlo. Así, en la obra de John Rawls, en su *Teoría de la justicia* (10) se sostiene la complementariedad de la libertad y de la seguridad, acentuándose que si las leyes son inseguras, la libertad también es insegura, que la libertad, para ser plenamente tal, ha de ser segura.

Puestos a razonar en abstracto, la seguridad es un presupuesto de la libertad. Sin libertad no hay democracia, pero sin seguridad ni siquiera hay Estado. Cabe seguridad sin libertad, pero no viceversa.

2.4. Estado de tensión.

Ninguno de los tres modelos clásicos para afrontar la violencia ilegítima, esto es, el Derecho penal, el Derecho de la guerra y el Derecho de excepción, sirven plenamente para hacer frente al terrorismo. Es preciso configurar el llamado estado de tensión (distinto del actualmente existente en la República Federal Alemana como supuesto de derecho excepcional).

La base de Guantánamo responde al paradigma de la guerra, mientras que la respuesta europea al terrorismo se orienta hacia el paradigma del Derecho penal.

La guerra global contra el terrorismo fue, para la Administración Bush, una guerra (11). El objetivo principal de tal calificación jurídica era excepcionar el principio constitucional conforme al cual los civiles sólo pueden ser juzgados por tribunales civiles, no por tribunales o comisiones militares. Nada más cometerse el atentado de 11 de septiembre de 2001, el mismo fue calificado de acción de guerra. Los aliados de Estados Unidos en la OTAN, incluida España, llegaron a la misma conclusión y activaron la aplicación del art. 5 a fin de que el ataque del 11-S fuera jurídicamente interpretado como un ataque a todos los aliados. Al ser calificada jurídicamente como “guerra” la que había que combatir contra el terrorismo, los prisioneros que se hicieran en ella tendrían que ser prisioneros de guerra, sometidos, por tanto, a sus leyes.

(10) Rawls, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 1995, pp. 201 y ss.

(11) Para lo que sigue nos hemos basado en las consideraciones de Campmany, Emilio, “Las Comisiones militares. Guantánamo. Derecho y estrategia en la Guerra contra el Terrorismo (I)”, en la página Web del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Colaboraciones, n. 1293, pp. 4 y ss. Que nos hayamos basado en este trabajo, especialmente útil por la claridad del mismo y por la precisión de la información que proporciona no quiere decir que hagamos nuestras las opiniones que vierte. Así, la postura del autor de este trabajo se emplea en el nuestro para sistematizar la postura de la Administración estadounidense.

Lo que ha ocurrido es que, las democracias europeas, al tener que enfrentarse con el fenómeno del terrorismo, han preferido más bien considerarlo como un problema criminal con el fin de deslegitimar a los terroristas como enemigos a base de tratarlos como vulgares delincuentes. Los atentados de 14 de marzo de 2004 en Madrid y de 7 de julio de 2005 en Londres no provocaron la misma respuesta que la de Estados Unidos a los atentados de las Torres Gemelas. Pero en aquél país, no ya los congresistas republicanos, sino 18 representantes y 12 senadores demócratas votaron a favor de la Ley de Comisiones Militares, fruto directo del planteamiento jurídico de Bush para luchar contra el terrorismo.

También conviene recordar, para explicar la fundamentación jurídico-positiva de la política antiterrorista de Bush que, según las Convenciones de Ginebra, los Estados firmantes tienen derecho a mantener detenidos a los combatientes enemigos que capturen durante todo el tiempo que duren las hostilidades. A estos efectos, para el Ejecutivo estadounidense, la acusación de que algunos detenidos en Guantánamo no han cometido ningún acto terrorista contra Estados Unidos y debieran ser en consecuencia puestos en libertad ignora que, cuando las Convenciones de Ginebra permiten la detención de los prisioneros de guerra, no lo hacen para permitir al Estado captor castigarlos por haber combatido contra él, sino porque es derecho de todo Estado beligerante detener a los combatientes enemigos que capture e impedir que lo combatan en el futuro. Se trata pues de una detención preventiva, no punitiva. Esto exige que sean puestos en libertad cuando las hostilidades finalizan. No hay delito que enjuiciar, ni proceso penal que seguir. Para la Administración Bush, eran lo que ella llamaba “combatientes enemigos” y su detención, hasta el fin del conflicto, estaba perfectamente autorizada por el Derecho de la guerra.

Pues bien, es cierto que el modelo del Derecho de la guerra no sirve para dar una respuesta admisible desde el punto de vista de los Derechos humanos al terrorismo actual, pero tampoco el modelo del Derecho penal y procesal clásicos, son respuesta eficaz y acabada al mismo. En esta línea se mueven los trabajos, en Estados Unidos, de Bruce Ackerman, en su artículo titulado “The emergency constitution”, primero publicado en la revista de la Universidad de Yale, luego como libro en Italia (12) y en España (13), y, en Europa Jürgen Habermas, en su obra traducida al castellano con el expresivo título de *El occidente escindido* (14).

(12) Ackerman, Bruce, *La Costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Meltemi, Roma, 2005, traducción del artículo “The Emergency Constitution”, en *The Yale Law Journal*, 2004, vol. 113, pp. 1029-1109.

(13) *Antes de que nos ataquen de nuevo. La defensa de las libertades en tiempos de terrorismo*, Ediciones Península, Barcelona, 2007.

(14) *El occidente escindido*, Trotta, Madrid, 2006, pp. 113 y ss.

La respuesta tampoco está en el Derecho de excepción clásico, pues, si pensamos en el propio de los países anglosajones, como razona Ackerman, ni el terrorismo actual amenaza la existencia del Estado o de manera abierta la continuidad del régimen, ni puede admitirse un estado excepcional cada vez que haya un atentado terrorista, pues las secuelas de dichos estados se prolongan durante unos diez años, con lo que unos cuantos atentados de grandes dimensiones podrían acabar en cincuenta años con el Régimen de libertades. Y tampoco está la respuesta en el estado de excepción propio de los países continentales europeos, como lo prueba el hecho de que ellos mismos no recurran a proclamarlo por causa de atentados terroristas, lo que se explica porque dichos atentados en definitiva no amenazan la existencia del Estado ni la continuidad del régimen.

La amenaza terrorista crea una situación nueva que ha sido llamada por Rosenfeld (15) estado de tensión. Los períodos de tensión no son ni tiempos normales ni tiempos de crisis (16). En el contexto de una crisis, ya sea militar, económica, social o natural, el jefe de Gobierno puede tener habilitación para declarar poderes excepcionales y suspender derechos constitucionales, incluyendo los derechos políticos. En una crisis de suma gravedad, el Gobierno se centra esencialmente en la supervivencia, y el resto de las preocupaciones y los objetivos políticos pasan a un segundo plano.

Los tiempos de tensión se sitúan en un punto intermedio entre los tiempos normales y los de crisis. En tiempos de tensión existe un menor grado de integración y acuerdo en la concepción del bien común. La comunidad política une a los ciudadanos y no se desintegra, pero sí se ve desestabilizada y sometida a diversas presiones. Mientras que una guerra convencional puede provocar una crisis, parece más acertado decir que el terrorismo y la lucha contra el mismo originan tensión.

De modo que la respuesta al terrorismo probablemente está en un sistema nuevo que se va construyendo poco a poco que puede consistir en cuidadosos retoques de las leyes penales y procesales, mediante leyes con duración limitada en el tiempo y que deben

(15) En este punto seguimos muy de cerca las observaciones de Rosenfeld, Michel, “¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo? Contrastando tiempos normales, emergencias y tiempos de tensión”, en Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Área: Terrorismo Internacional, ARI n. 109/2005 (Trad. Inglés), fecha 19/09/2005, en la página Web del Real Instituto El Cano: www.realinstitutoelcano.org. Ahora bien, mientras que Rosenfeld habla de diferentes paradigmas en la ponderación judicial de la legislación antiterrorista, nosotros consideramos que lo que debe estar sujeto a un régimen jurídico peculiar o paradigma específico es tanto el tratamiento constitucional, como el legislativo y el judicial. También alteramos en algunos detalles la descripción de Rosenfeld de algunos paradigmas.

(16) Es significativo el título y el contenido del trabajo de Mendes, E., “Between Crime and War: Terrorism, Democracy and the Constitution”, en *National Journal of Constitutional Law*, 2003, pp. 95 y ss.

encontrar anclaje y límites en el texto constitucional. Y habrá que discutir si también en un nuevo derecho de excepción que tenga en cuenta los postulados de la propuesta de Ackerman.

En efecto, este último autor (17) ha lanzado una propuesta de configuración de un nuevo estado de emergencia cuyas líneas maestras son simples y al mismo tiempo creativas. El instrumento principal ideado por Ackerman para realizar este principio es vincular la institución y el mantenimiento del estado de emergencia al consenso de mayorías calificadas progresivamente crecientes. En su esquema el ejecutivo tiene una autonomía mínima para declarar el estado de emergencia –no más de dos semanas– y es la asamblea legislativa la que ha de convalidar tal decisión en caso de que se estime necesaria una prolongación en el tiempo de la misma, también por un tiempo limitado, que nunca debe superar los dos meses. Para las sucesivas confirmaciones del estado de emergencia, que habrían de tener lugar con intervalos de dos meses, la mayoría necesaria crecería un diez por ciento, hasta alcanzar el 80 por ciento, porcentaje en el que se estabilizaría.

Creo que la propuesta de Ackerman intenta refundir en una dos necesidades distintas. Una cosa son las medidas que un Estado debe adoptar para hacer frente a un ataque o conjunto de ataques terroristas concretos relacionados entre sí (recuérdese el conjunto de ataques que acompañó al de las Torres Gemelas), un ataque en marcha o una amenaza inminente, y otra el conjunto de medidas convenientes para prevenir ataques terroristas en momentos en que no hay conocimiento de un ataque concreto en marcha, pero sí conocimiento de que subsiste un grupo u organización terrorista nacional o internacional que no ha depuesto las armas ni cesado en su actividad con carácter definitivo. El estado de emergencia que diseña Ackerman se encuentra de alguna manera en la línea del Derecho excepcional clásico, aunque presente claras diferencias.

Está claro que un Estado debe prever una respuesta rápida y enérgica a un ataque terrorista en curso o inminente, pero eso no resuelve el problema de la coexistencia con organizaciones terroristas internas o internacionales que no se sabe cuándo van a golpear. Esta segunda situación parece requerir un conjunto de modulaciones de los ordenamientos penal y procesal clásicos que, aunque no permanentes, deben tener una duración más prolongada en el tiempo que los estados excepcionales clásicos y probablemente también que la duración verosímil del estado de emergencia diseñado por Ackerman.

(17) Ackerman, Bruce, *La Costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Meltemi, Roma, 2005, pp. 38 y ss.

2.5. Anclaje constitucional del estado de tensión.

Es conveniente un anclaje constitucional bien del estado de tensión, bien de la legislación especial, en lo que puede considerarse pionera nuestra Constitución vigente. Nuestro art. 55.2 CE habría de dejar de ser contemplado como una anomalía.

Nuestro Tribunal Constitucional ha dicho al respecto que la primera conclusión que arroja nuestra propia doctrina (18), en virtud de una interpretación textual y sistemática del precepto constitucional, por lo que hace al carácter del instituto que regula el art. 55.2 CE, es la de que se trata de un supuesto de «suspensión» de determinados derechos fundamentales, es decir, de situaciones normativas temporales en las que el régimen de determinados derechos fundamentales no es el previsto como regular y ordinario, sino uno distinto, instaurado como respuesta a una amenaza específica al orden democrático, cual es el terrorismo. El reconocimiento del carácter acaso crónico del terrorismo en nuestra sociedad hizo que, ya en 1978, el constituyente previese este instituto como diferente de los tradicionales estados excepcionales, sin, por ello mismo, introducir los condicionamientos temporales específicos propios de dichos estados (art. 55.1 CE en conexión con el art. 116, apartados 3 y 4, CE). Esta circunstancia, sin embargo, no cambia el carácter último del instituto en cuestión, en el que se recoge un régimen normativo –objetivo y por tanto no únicamente subjetivo–, de suspensión, propiamente dicha, de determinados derechos (19).

Seguramente a la altura de 1978 nuestro país no podía incorporar novedades significativas en el texto constitucional que hicieran discutible la homologación del mismo con los textos constitucionales de las democracias consolidadas. Esto explica que en aquel momento se introdujera con cierta dificultad el art. 55.2 CE, y que después el desarrollo del mismo se haya tenido que realizar de manera vergonzante. Sin embargo, en la actualidad, muchas democracias consolidadas se están viendo obligadas a considerar reformas legislativas de discutible anclaje en la Constitución.

En definitiva, resulta que el terrorismo, como tal, sólo ha sido contemplado explícitamente en una Constitución democrático liberal: la nuestra vigente. Pero nuestro art. 55.2 CE, hasta el momento, en lugar de ser contemplado como una aportación nuestra al constitucionalismo digna de ser estudiada, ha sido considerado por la doctrina y por el legislador más bien como un precepto casi anómalo, que finalmente se ha renunciado a desarrollar explícita y abiertamente.

(18) SSTC 25/1981, de 14 de julio y 199/1987, de 16 de diciembre.

(19) STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 3.

No obstante, no podemos dejar de señalar que algunos autores (20) consideran que la perspectiva garantista del constituyente ha sido de alguna manera traicionada en la legislación de desarrollo del art. 55.2, que ha traducido una suspensión rigurosamente circunscrita en una limitación permanente de los derechos fundamentales de los ciudadanos que va mucho más allá de los presupuestos y de las condiciones fijadas por la Constitución, determinando una situación de inconstitucionalidad que ha dado lugar a repetidas intervenciones del Tribunal Constitucional y alguna intervención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De hecho, la primera condena de España por violación de la CEDH fue relativa a la falta de respeto de las garantías procesales fundamentales en el curso del proceso de determinados terroristas catalanes. Además, el análisis de las leyes orgánicas de desarrollo del art. 55.2 que se han sucedido pone de manifiesto la ausencia de previsión de específicas modalidades de control parlamentario y de una regulación que establezca las responsabilidades penales de los funcionarios responsables de eventuales abusos, como expresamente exige el art. 55.2 CE.

2.6. Universalidad de los derechos humanos.

Punto irrenunciable en la configuración del nuevo paradigma de Derecho de emergencia es el principio de universalidad de los derechos humanos, que se ha concretado en el hecho de que el propio TSEEUU disponga la aplicación extensiva del art. 3 común de las Convenciones de Ginebra a los detenidos de Guantánamo.

Del mismo modo que las declaraciones de los derechos humanos y de los derechos fundamentales concretos surgieron de alguna manera como respuestas históricas a la vulneración de los correspondientes derechos, parece que en la actualidad emerge como un principio jurídico el de universalidad de los derechos humanos, como respuesta a la negación de esta característica esencial de los mismos.

Este principio jurídico es más amplio que la universalidad del Derecho Internacional de los derechos humanos y tiene como concreciones actuales la afirmación de que en el mundo no hay “limbos jurídicos” en los que no se aplique el Derecho, como ha dicho nuestro Tribunal Supremo condenando la prisión de Guantánamo.

Se refuerza la tesis del carácter esencial de la idea de universalidad en la génesis de los derechos humanos si tenemos presente el pensamiento de uno de los autores clave de la filosofía jurídico-política de la Ilustración, de un pensador que en cierto modo resume y

(20) Vírjala Foruria, E., “La suspensión de derechos por terrorismo en el ordenamiento español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, pp. 64 y ss.

culmina la cultura de este período: Immanuel Kant. En su opúsculo *Sobre la Paz Perpetua* (21) Kant postuló la creación de un Estado mundial, que se viene a concebir igualmente como una república, como el conjunto de todas las repúblicas federadas, que se caracterizan por el reconocimiento de los derechos individuales, en particular la libertad y la igualdad (22).

Este principio de universalidad de los derechos humanos también descalifica de raíz la concepción del derecho penal del enemigo en su formulación filosófico-prescriptiva. Contra las tesis de Jakobs y el Derecho penal del enemigo se han dirigido numerosas críticas. Algunas han hecho referencia a sus fundamentos filosóficos; en este sentido, se ha argumentado reduciendo al nazismo la teoría, es decir, señalando el parentesco entre su construcción y algunas construcciones propias del Derecho penal durante el nazismo; también se ha señalado, en la misma línea, la proximidad de su planteamiento con algunos de Carl Schmitt y penalistas como Mezger. Pero, entre todas las críticas, destaca la que discute su fundamento jurídico constitucional, su profunda incompatibilidad con la dignidad de la persona y con las exigencias del Estado de derecho democrático. Son muchos los que han considerado que el Derecho penal del enemigo resulta tan destructivo para el Estado de derecho como los propios enemigos que pretende combatir (23). Con nuestra mejor doctrina, por tanto, debe rechazarse la concepción del Derecho penal del enemigo como doctrina prescriptiva, esto es, como doctrina que postula un deber ser, concretamente, la consideración del terrorista como enemigo y no como persona, porque conduciría a la disolución del Derecho mediante la criminalización del enemigo y la militarización de la justicia (24). Debe, efectivamente, destacarse (25) lo intolerable de la pretensión de justificar

(21) Traducción de Joaquín Abellán y presentación de Antonio Truyol Serra, Madrid, Tecnos, 1985.

(22) Sobre la relevancia para el discurso democrático del sistema de derechos, Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, con introducción y traducción de Jiménez Redondo, Manuel, Trotta, Madrid, 1998. v también Torres Muro, Ignacio, “ Habermas jurista: una lectura de ‘Facticidad y Validez’”, en *estudios de teoría del estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, FDUCM, Madrid, pp. 511 y ss.

(23) Puede verse, por ejemplo, Ferrajoli, Luigi, “El Derecho penal del enemigo y la disolución del Derecho”, en *Jueces para la Democracia*, n. 57, 2006, pp. 3 y ss.; Muñoz Conde, Francisco, *Edmund Mezger y el Derecho penal de su tiempo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 3ª ed., 2002, pp. 358 y ss.; Portilla Contreras, Guillermo, “El Derecho penal y procesal-penal del ‘enemigo’. Las viejas y nuevas políticas de seguridad frente a los peligros internos-externos”, en López Barja de Quiroga, Jacobo y Zugaldía Espinar, José Miguel (coordinadores), *Libro homenaje a Bacigalupo*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 693 y ss.; Rodríguez Montañés, Teresa, “Terrorismo, enemigos y tortura”, en *Teoría y Derecho*, n. 3, 2008, pp. 98 y ss.; Serrano-Piedecabras Fernández, José Ramón, y Demetrio Crespo, Eduardo, “Del Estado de derecho al Estado preventivo”, en *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, Iustel, n. 8, noviembre 2009, pp. 24 y ss., especialmente pp. 31 y ss.; Zaffaroni, Eugenio Raúl, “¿Es posible un Derecho penal del enemigo no autoritario?”, en *Homenaje al profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, 1ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2005.

(24) Ferrajoli, Luigi, “El Derecho penal del enemigo y la disolución del Derecho penal”, en *Nuevo Foro Penal*, n. 69, 2006, pp. 13 y ss.

(25) V. el trabajo de Rodríguez Montañés, Teresa, “Terrorismo, enemigos y tortura”, en *Teoría y Derecho*, n. 3, 2008, pp. 98 y ss.

científicamente la construcción de un Derecho penal que contemple y trate a personas como si no lo fueran. No cabe pasar a un modelo de Derecho penal basado en la peligrosidad y no en la teoría clásica del delito como hecho típico, antijurídico, culpable y punible (26).

La introducción de medidas de prevención y lucha contra el terrorismo habrá de partir de la dignidad de toda persona y de la universalidad de los derechos humanos. Como hemos señalado más arriba, nos corresponde en este trabajo hacer referencia a las críticas que merecen estas doctrinas penales desde el punto de vista del Derecho constitucional. Se podrían citar otros, pero bastará recordar el muy importante art. 10.1 de nuestra Constitución. Según este precepto, la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

Por si no estuviera claro el texto de nuestra Constitución, debemos recordar que la misma remite, expresamente, en el art. 10.2, para la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Pues bien, el art. 1 de la DUDH proclama que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en libertad y derechos”. El preámbulo del PIDCP afirma que “conforme a los principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”.

A lo que debe añadirse que tanto los tratados internacionales de derechos humanos como las constituciones, cuando prevén que se pueden suspender algunos de los derechos que contienen, reconocen un núcleo inseparable de la dignidad de la persona compuesto de una serie de derechos que no se pueden suspender (arts. 55 CE; 4 PIDCP y 15 CEDH).

2.7. Reacción de los tribunales.

Según la profesora Groppi (27), en todo el mundo, el examen de la jurisprudencia posterior al 11 de septiembre de 2001 demuestra una capacidad espectacular y casi inespera-

(26) Acerca del sometimiento del derecho penal a la Constitución, v. Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 261 y ss, especite. p. 295.

(27) Groppi, Tania, “‘Busines as usual’. Le dialogue judiciaire sur les affaires antiterroristes après le 11 septembre 2001”, informe presentado en el Coloquio acerca de “*Estado de Derecho, libertad y seguridad en Europa*”, organizado por SIPE, Budapest, 4-7 junio 2009, ejemplar mecanografiado.

da de los tribunales, en particular de los tribunales supremos y de los tribunales constitucionales, para hacer frente a los nuevos desafíos. Abandonada su antigua deferencia hacia el poder político en las situaciones de urgencia, los tribunales han demostrado estar en condiciones de influir en las políticas relativas a la lucha contra el terrorismo internacional: de una manera o de otra, los gobiernos han sido llamados a atender, cuando adopten decisiones en esta materia, a las exigencias de tutela de los derechos que los jueces han hecho valer y en consecuencia, han modificado progresivamente las medidas adoptadas en un primer momento (28).

Hasta aquí la opinión de la profesora Groppi. En nuestra opinión, no es tan uniforme la reacción de los Tribunales Supremos ante la legislación antiterrorista. En particular, creemos que el Tribunal Supremo de EEUU, por lo menos hasta la Sentencia *Boumediene*, fue bastante condescendiente con la legislación antiterrorista estadounidense y con la aplicación de la misma. Por otra parte tampoco en todos los países se encuentran sentencias que hayan anulado legislación antiterrorista. Por ejemplo el caso de Italia.

2.8. Punto de partida: jurisprudencia del TEDH.

Para la configuración del nuevo modelo de Derecho de emergencia, ofrece mejor punto de partida la experiencia europea que la estadounidense. Ha de destacarse en tal sentido la jurisprudencia del TEDH (29). Esta jurisprudencia ha fijado diversos principios referidos a la suspensión de los derechos motivados por la exigencia de combatir eficazmente el terrorismo: inevitabilidad de las suspensiones cuando se revelen ineficaces remedios ordinarios; aseguramiento del derecho de defensa y de controles jurisdiccionales idóneos sobre las medidas adoptadas y sobre todo sobre las limitadoras de la libertad personal; información a los órganos del Convenio, y posible control del Tribunal. Pero además el TEDH tiene un cuerpo de doctrina en materia de limitación de los derechos fundamentales por razón de la lucha contra el terrorismo que ya podemos considerar clásico y que, siguiendo la elaboración doctrinal de Schutter, podemos sintetizar señalando las siguientes notas.

(28) Acerca de esta jurisprudencia, subrayando el nivel bajo de deferencia respecto del poder político, v. Benvenisti, Eyal, "United we stand: national courts reviewing Counterterrorism measures", en Bianchi / Keller (editores), *Counterterrorism: Democracy's Challenge*, Hart Publishing, Oxford, 2008, pp. 250 y ss., Scobbie, Iain, "The Last Refuge of Tyrant? Judicial deference to Executive Actions in Time of 'Terror'", en Bianchi / Keller (editors), *Counterterrorism: Democracy's Challenge*, Hart Publishing, Oxford, 2008, p. 277.

(29) Las siguientes consideraciones se basan en el trabajo de Schutter, Olivier de, «La Convention européenne des droits de l'homme à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme» en *Revue Universelle de Droits de l'Homme*, Vol.13, n. 5-8, 2001, pp. 185 y ss.

En primer lugar, la seguridad es un derecho fundamental y se deriva de ello que para el TEDH la protección de la misma es un deber del Estado.

Segundo. Sin embargo, las necesidades de la lucha contra el terrorismo encuentran sus límites en la obligación de los Estados parte en el Convenio de respetar los derechos y libertades que el Convenio reconoce a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción: las restricciones a los derechos están justificadas únicamente en la medida en que dichas restricciones sean admisibles en virtud del régimen regulador de estos derechos.

Tercero, debe tenerse en cuenta que para el TEDH existen derechos absolutos que no admiten restricción alguna, como la prohibición de la tortura (30) o el derecho a la vida. En particular, entre nosotros, en cuanto a la tortura, deben estudiarse los arts. 520 bis y 527 LECr a la luz de esta prohibición (31).

Cuarto. Sin embargo, es sobre todo en el marco de la interpretación que ha hecho de los derechos y libertades más clásicos, ya no formulados en términos absolutos, donde el TEDH ha reconocido la especificidad de la lucha antiterrorista. El TEDH subordina la admisibilidad de las diversas restricciones que pueden realizarse a los derechos del individuo por razón de la lucha contra el terrorismo –tanto si se trata de la limitación de la esfera de intimidad, de la interceptación de sus comunicaciones, del tratamiento de datos de carácter personal, del recurso a técnicas de infiltración o a testimonios anónimos, o de la privación de la libertad– a la adopción por las autoridades nacionales de medidas compensatorias de estas restricciones y que, en particular, comprendan las garantías procesales adecuadas para limitar el riesgo de abuso.

(30) El debate acerca de la prohibición absoluta de la tortura se reabre una y otra vez. Acerca del debate, puede verse Callewaert, "L'article 3 de la Convention Européenne: Une norme relativement absolue ou absolument relative", en *Liber Amicorum Marc-André Eiusen*, 1995, pp. 13 y ss.

(31) En este sentido, la profesora Rodríguez Montañés ("Terrorismo, enemigos...", op. cit., pp. 105 y ss.) parece decantarse por la necesidad de revisión de los mismos porque considera que la incomunicación incrementa el riesgo de torturas y malos tratos al detenido. Recuerda que el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura ha venido poniendo de manifiesto reiteradamente en sus informes sobre España la relación existente entre el régimen de incomunicación y la práctica de tortura y ha invitado a España a utilizar ciertas medidas de precaución en caso de detención incomunicada como la grabación en video de los interrogatorios policiales y el reconocimiento llevado a cabo por un médico forense y otro elegido por el detenido.

Añade que el Comité Europeo para la prevención de la tortura viene señalando tres derechos que deben reconocerse a las personas detenidas: derecho a informar a su detención a un tercero de su elección; derecho a tener acceso a un abogado y derecho a solicitar un examen por un médico de su elección (además del efectuado por el médico llamado por las autoridades policiales) Continúa señalando que estos derechos constituyen garantías fundamentales contra los derechos de las personas detenidas y deberían aplicarse desde el primer momento de la privación de libertad. En el 12º Informe General, el Comité vuelve a insistir en la importancia de la garantía de estos tres derechos recomendando además la grabación electrónica de los interrogatorios como garantía adicional, ya que suministra un informe completo y auténtico del interrogatorio y facilita la investigación en caso de alegaciones de malos tratos.

Por otra parte, la jurisprudencia del TEDH en materia de limitaciones de derechos fundamentales por razón del terrorismo, con posterioridad a los atentados de 11 de septiembre de 2001, en principio, se ha mantenido en la misma línea, sin que se haya renunciado a los postulados esenciales. Así lo ha proclamado en algún caso el Tribunal expresamente. Por ejemplo, en la STEDH de 26 de enero de 2007, Asunto *Chraïdi c. Alemania*, párrafo 37, en la que no obstante hay un relativo distanciamiento de la jurisprudencia anterior, que el Tribunal justifica por las particulares circunstancias del caso.

2.9. Carácter provisional de la legislación antiterrorista.

No acaban aquí las consideraciones de principio. Se debe respetar el principio de duración limitada en el tiempo de las medidas antiterroristas. Es en efecto necesario señalar que mientras los Derechos humanos responden a la naturaleza humana y son por tanto permanentes, el terrorismo, en cuanto forma concreta histórica de violencia, es algo contingente, por más que en la actualidad no se atisbe el final del mismo. De ahí que consideremos que la legislación antiterrorista deba ser separada del Código Penal, la Ley de enjuiciamiento criminal y leyes ordinarias con vocación de permanencia, debiendo por el contrario ser incluida en leyes de carácter provisional. Ciertamente la provisionalidad no puede ser corta, quizás haya de ser de dos años, prorrogable indefinidamente por periodos de dos años, pero provisional. Es preciso realizar el esfuerzo de estudio y discernimiento de qué limitaciones de los Derechos fundamentales pueden ser consideradas generales o en principio permanentes y cuáles tienen exclusivamente su fundamento en el fenómeno terrorista y deben aprobarse por tanto provisionalmente. No cabe despreciar el valor de las llamadas *sunset clauses* para evitar que la legislación antiterrorista actúe como el caballo de Troya dentro del Estado de Derecho.

Decimos esto porque desde una perspectiva garantista, se ha rechazado la introducción de *sunset clauses*, de cláusulas de duración temporal, en la legislación antiterrorista. Debe matizarse, sin embargo, que quienes postulan tal supresión desde posturas garantistas, lo que defienden en realidad es la supresión de la legislación antiterrorista especial que ha surgido en los últimos años. En este sentido se manifestaron algunos intervinientes en el “Forum on Anti-terrorism legislation and its impact on freedom of expression and information” organizado por el Consejo de Europa y celebrado en Reykiavik el 27 de mayo de 2009 (32). Se argumentaba allí que las *sunset clauses* son un engaño que se añade a las leyes antiterroristas para consolar a los defensores de los Derechos humanos y hacerles aceptar de esta manera leyes que resultan inaceptables desde el punto de vista de los refe-

(32) <http://www.ceoe.int>.

ridos derechos. Incluso se pensaba que desde que se establecían estas cláusulas, ya se pensaba en la prórroga indefinida de las medidas.

No compartimos esta opinión. Las leyes antiterroristas introducen limitaciones a los Derechos fundamentales sólo justificadas por el peligro terrorista y deben perder su vigencia cuando el mismo cese, o acaso cuando se atenúe. Responden estas cláusulas por tanto a la naturaleza de la legislación antiterrorista especial que se viene desarrollando en los últimos años. A lo que debe añadirse que obligan a un periódico replanteamiento de las medidas antiterroristas que, de no ser por estas cláusulas, quedarían incorporadas definitivamente al ordenamiento jurídico. Por tanto consideramos no solo fundada y útil, sino necesaria, la inclusión de cláusulas de duración limitada en la legislación especial antiterrorista. Si tenemos en cuenta, simplemente, la indefinición del fenómeno terrorista y la necesidad de preservar el principio de legalidad, no podemos sino considerar las referidas cláusulas consustanciales a la legislación antiterrorista.

2.10. Nuevo concepto de “democracia beligerante”.

Desde la perspectiva de la teoría del Estado o de la clasificación de los regímenes políticos, la importancia de estos cambios es de tal calado que no faltan autores que consideran que hay que repensar el concepto de “democracia militante” (33) o “beligerante”, acuñado como se sabe en Alemania (*Streitbare Demokratie*). No nos referimos aquí a la revisión del concepto que ha propuesto Torres del Moral, quien concluye que todas las democracias actuales son militantes o beligerantes (34), revisión que afecta al concepto mismo de democracia y a la doctrina jurídica correspondiente y que, aunque compartimos, excede del objeto limitado de esta intervención. A lo que aquí nos referimos es a que el concepto de democracia militante tradicionalmente reservado al ámbito alemán ha adquirido unas nuevas dimensiones en la obra de algunos autores (35). En este sentido, se ha dicho

(33) Sobre este concepto puede verse, por todos, Lombardi, G., *Contributo allo Studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 239 y ss. La noción se remonta a varias intervenciones de K. Loewenstein, desde finales de los años 30. En particular, se suele citar K. Loewenstein, “Militant Democracy and Fundamental Rights”, *American Politics Sciens Review*, 1937, p. 418 y ss. Después fue acogida por el Tribunal Constitucional Federal Alemán que, en la Sentencia revertida a la disolución del Partido Comunista dijo que “en la Ley Fundamental se ha hecho deliberadamente el intento de equilibrar el principio de tolerancia respecto de toda forma de asociación política y el respeto de determinados valores intangibles. El art. 21.II, no está por tanto en contradicción con ningún principio constitucional fundamental, sino que es expresión de la voluntad política de resolver el problema de determinar los límites de un ordenamiento jurídico, democrático y liberal, expresión de la voluntad de un constituyente que en un determinado momento histórico no consideraba oportuno garantizar plenamente el principio de neutralidad del Estado respecto de los partidos políticos, reconocimiento este – en el sentido anteriormente dicho – de una ‘democracia militante’” (*BverfGE* 5, 85).

(34) “Democracia militante”, en Pérez Royo, Javier y otros (editores), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Tomo I, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006, pp. 209 y ss., espcte. pp. 219.

(35) Ceccanti, S., *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004.

(36) que caben tres principales acepciones de la referida expresión: defensa de la democracia contra las mayorías políticas; defensa de la democracia contra las minorías antidemocráticas y, por último, una acepción que se habría desarrollado a raíz de los atentados del 11 de septiembre contra las Torres Gemelas consistente en la defensa de la seguridad (y de la democracia) contra las minorías violentas. En esta tercera acepción nos hallamos ante una forma de protección de la democracia contra minorías que llevan a cabo actividades en sí mismas ilícitas, como las actividades terroristas, en tal escala que ponen en peligro la seguridad de los ciudadanos y la supervivencia del ordenamiento. Para combatirlos parecen necesarias profundas limitaciones no sólo de la libertad personal, en nombre de las exigencias represivas, sino también de otras libertades, como el derecho a la intimidad, la libertad de circulación o el derecho de defensa, en nombre de las exigencias preventivas. A veces, estas limitaciones son vistas con desconfianza (37) y es que estas medidas restrictivas de los derechos individuales no sólo sirven para defender a la democracia, sino al ordenamiento vigente, con independencia de la forma de Estado de que se trate. En una democracia estas medidas plantean múltiples problemas (38). Ciertamente, resulta necesario evitar el debilitamiento de las instituciones libres, neutralizando al mismo tiempo de manera eficaz a los agresores. Pero resulta que los medios de reacción más simples y eficaces –como la acción secreta de los poderes públicos o la prohibición de que los ciudadanos tengan secretos, hasta el extremo del empleo de la tortura– son fáciles de usar en un Estado policíaco, pero incompatibles con la democracia. Corresponde al legislador y al poder judicial la difícil misión de encontrar el equilibrio entre seguridad y restantes derechos de la persona.

2.11. Giro en la política antiterrorista de EEUU.

La STSEEUU en el caso Boumediene y la posterior promesa del Presidente Obama de cerrar la prisión de Guantánamo marcan un punto a partir del cual el régimen jurídico del terrorismo en Estados Unidos ha dejado de distanciarse del régimen europeo, de modo que parece que se empieza a caminar en aquel país, en este ámbito, en dirección convergente a Europa o, si se prefiere, a la opinión pública internacional. Cuando se escriben estas líneas ha transcurrido el plazo que el propio presidente Obama marcó para el cierre de la prisión (enero de 2010), pero nadie cuestiona la existencia de voluntad política al respecto. Por otra parte, están en tramitación reformas de la *Patriot Act*.

(36) Groppi, T., “Dopo l’11 settembre: la ‘via canadese’ per conciliare sicurezza e diritti”, *Quaderni costituzionali* /a. XXV, n. 3, septiembre 2005, p. 573 y ss.

(37) “Precisamente en la distinción entre represión solamente del daño o también de la amenaza donde se coloca la línea que separa una democracia abierta de una democracia que se defiende, de una democracia autoritaria”, Cerri, A., “Legislazione dell’emergenza, cultura del sospetto, democrazia autoritaria”, en *Intolleranza e società tra cultura e diritto*, Roma, Sapere, 2000, 1990, p. 145.

(38) Giovine, A. Di, *La protezione della democrazia tra libertà e sicurezza*, en www.dpce.it, 2005.

3. CONSIDERACIÓN FINAL: CONTEMPLACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA DESDE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Transcurridos más de ocho años desde los atentados a las Torres Gemelas parece razonable postular una revisión de las normas antiterroristas desde el punto de vista de la garantía de los derechos fundamentales. Entre nosotros, quizás haya que tener igualmente en cuenta que han pasado seis años largos desde los atentados de 11 de marzo de 2004, si bien nuestro Derecho antiterrorista se ha visto menos afectado que el de otros países occidentales por el terrorismo ubicuo de carácter global.

Comprendo que la idea pueda despertar recelo o hasta indignación, por eso me gustaría concluir trayendo a colación las palabras (39) del Chief Justice (Presidente del Tribunal Supremo) de Israel, país azotado por el terrorismo donde los haya. Barak ha escrito: “este es el problema de la democracia, que no todas las medidas son aceptables para ella, y no todos los medios empleados por sus enemigos están abiertos para ella. A veces, una democracia tiene que luchar con una mano atada a la espalda. Sin embargo, tiene la mano más alta. El mantenimiento del Estado de derecho y el reconocimiento de las libertades individuales constituye un elemento importante de su concepción de la seguridad. Al final, estos refuerzan su espíritu y energía y le permiten vencer sus dificultades” (40).

Muchas gracias.

(39) Sentencia H.C. 5100/94, *Public Committee Against Torture in Israel v. Israel*, 53, (4) P.D. 817, traducción nuestra, ya citada anteriormente en este libro.

(40) Del mismo Barak, A., v. "Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia", en *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 3384 y ss., especialmente 3390.

¿Cómo evoluciona la amenaza del terrorismo global en Europa?

PONENCIA DE D. FERNANDO REINARES NESTARES
CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y ESTUDIOS DE SEGURIDAD EN LA UNIVERSIDAD REY
JUAN CARLOS. INVESTIGADOR PRINCIPAL DE TERRORISMO INTERNACIONAL EN EL REAL
INSTITUTO ELCANO. DIRECTOR ACADÉMICO DE LA INTERNACIONAL COUNTER TERRORISM
ACADEMIA COMMUNITY (ICTAC).

El Ponente no autoriza la transcripción de su exposición.

Coordinación Antiterrorista en España

PONENCIA DE D. JOAQUÍN COLLADO CALLAU
DIRECTOR DEL CENTRO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTITERRORISTA

1. INTRODUCCIÓN

Permítanme en primer lugar agradecer a la UNED y a la Guardia Civil la oportunidad de poder compartir con ustedes este tiempo para abordar un tema tan candente y de permanente actualidad como es el objeto de este Seminario: EL TERRORISMO EN EL SIGLO XXI.

Ayer pudieron asistir a diferentes ponencias donde se trataron algunos aspectos relacionados con el terrorismo y la forma de combatirlo.

Es difícil abordar durante dos jornadas todos los ámbitos conectados con esta materia, y por ello, felicito a los responsables de la organización del seminario por la elección de los temas seleccionados porque permite, cuando menos, “echar un vistazo” a asuntos tan relevantes como la globalidad de la amenaza terrorista, el tratamiento que el Derecho Penal da al terrorismo, la coordinación de los esfuerzos para combatirlo, la cooperación internacional en la lucha contra el terror y la atención y el reconocimiento que en ningún momento debe eludir la sociedad hacia quienes lo han sufrido más directamente por ser integrantes, precisamente, de ese grupo social, es decir, a las víctimas.

El título de la ponencia es LA COORDINACIÓN ANTITERRORISTA EN ESPAÑA. El asunto da para mucho, puesto que el conjunto de aspectos a coordinar es importante y las medidas puestas en marcha en nuestro país también lo son.

Voy a empezar con una breve alusión a las principales amenazas terroristas actuales. Su conocimiento es esencial para construir el sistema que permita afrontarlas adecuada-

mente. Para ello voy a diferenciar las dos tipologías principales del terrorismo que están afectando a España: el que proviene de la amenaza autóctona fruto de las ideologías independentistas y el de naturaleza islamista de carácter internacional que atañe, no sólo a nuestro país, sino prácticamente a todo el mundo.

Después abordaré la estrategia de lucha contra ambos tipos de terrorismo que viene desarrollando España y la eficacia de las medidas adoptadas, para analizar el aspecto de la coordinación como uno de los instrumentos indispensables en el sistema contraterrorista y el papel que desempeña el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista.

2. PRINCIPALES AMENAZAS DEL TERRORISMO EN ESPAÑA

La lucha contra el terrorismo se apoya en los siguientes ejes básicos:

- La unidad de los partidos democráticos,
- La eficacia de la actuación policial y judicial,
- La cooperación internacional,
- El reconocimiento y apoyo integral a las víctimas,

Todos ellos orientados, por un lado, a neutralizar mediante los instrumentos del Estado de Derecho la capacidad ofensiva de los terroristas y, por otro, a conseguir el aislamiento social del terrorismo y sus apoyos.

2.1. Valoración de la situación del terrorismo de carácter autóctono en España.

La principal amenaza procedente del terrorismo autóctono en España es el de carácter independentista dimanante de ETA. Aunque no es el único, existen otros: el de GRAPO, el independentista gallego y el de corte anarquista que representan una amenaza de entidad considerablemente menor.

El entramado constituido alrededor de ETA ha llegado a tener una importante extensión y se ha materializado en una impregnación en los sectores sociales, políticos, juveniles, ecologistas, etc., donde las actividades de diferentes asociaciones y organizaciones se han desarrollado en torno a los objetivos de la banda terrorista y siguiendo sus directrices. Recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo ratificó la correcta actuación del Estado español en su lucha contra el terrorismo y contra aquellos

grupos constituidos al amparo de la democracia que, adoptando la forma de partidos políticos, se integraban en la órbita de ETA y actuaban bajo su dirección.

La lucha contra el terrorismo, sea del signo que sea, requiere de una fundamental dosis de cooperación internacional puesto que los grupos terroristas desarrollan sus estructuras logísticas, de apoyo, de reserva y directivas en diferentes países a modo de establecimiento de una zona de retaguardia donde puedan tener la libertad de acción necesaria para que sus células operativas ataquen al objetivo seleccionado.

La propaganda y apoyo que, en el ámbito internacional, se realiza por individuos y grupos vinculados o simpatizantes de la organización terrorista ETA pretende conseguir la deslegitimación de España mediante la denuncia de un pretendido déficit democrático, extendiendo así una imagen distorsionada y manipulada favorable a sus intereses. El combate eficaz contra este vector de la estrategia terrorista requiere de la suma y la concurrencia de esfuerzos y la colaboración de todos los operadores políticos y sociales para, de una parte, mostrar la auténtica realidad de nuestro régimen de libertades y, de otra, desmascarar la naturaleza totalitaria y perversa que en sí mismo representa el recurso a la violencia para el logro de objetivos políticos.

La capacidad de actuación de la banda terrorista ETA es muy débil actualmente. El conjunto de sus simpatizantes está siendo aislado socialmente y la eficaz actuación judicial y policial, con continuas operaciones antiterroristas deteniendo y juzgando a sus miembros y colaboradores ha reducido considerablemente sus recursos. No obstante, desde el Gobierno se mantienen activadas permanentemente las medidas y dispositivos de prevención, investigación y respuesta para evitar la comisión de actos terroristas y, en su caso, aminorar sus consecuencias.

2.2. Valoración de la situación del terrorismo yihadista en España.

En cuanto al terrorismo de signo *yihadista*, constituye hoy el mayor problema para la seguridad mundial. Esta amenaza la conforman no sólo *Al Qaeda*, sus organizaciones afiliadas, franquicias y grupos afines, sino también redes, células e individuos aislados autoradicalizados.

El mensaje de la *Yihad* difundido desde los líderes de organizaciones terroristas ha sido interiorizado por ciertos musulmanes, dando lugar a una minoría que interpreta de forma sectaria y rigorista el Islam, justifica la *Yihad* armada para su expansión y anhela la implantación de la *Shariah* o ley islámica en un Califato reinstaurado. Estos individuos representan una amenaza menos visible que *Al Qaeda*, por ejemplo, pero igualmente peligrosa.

Ningún país está a salvo de este tipo de terrorismo fanático y oportunista, que busca objetivos desprotegidos, sin importar las víctimas indiscriminadas; se sirve de Internet para su propagación y es capaz de emplear diferentes medios para la consecución de sus fines.

La amenaza yihadista es, pues, global, persistente y en continua expansión, afectando incluso a los propios musulmanes, que sufren sus ataques cuando no comulgan con sus ideas fundamentalistas.

Aunque nuestro país no ha sufrido ningún atentado terrorista desde los perpetrados el 11 de Marzo de 2004, existen factores internos y externos que mantienen la amenaza sobre España al que otorgan un lugar de referencia en el ideario de la *Yihad*:

Los factores de carácter interno pueden enumerarse de la siguiente manera:

- La decidida actuación de España contra el islamismo violento mediante la desarticulación de sus redes, encarcelamiento de sus miembros y permanente colaboración internacional contra sus estructuras.
- La asunción de la recuperación de *Al Andalus* al Islam como objetivo por *Al Qaeda en el Magreb Islámico*.
- La llegada a España de individuos radicales que huyen de la presión policial en sus países de origen o que han realizado la *Yihad*.
- Los problemas de integración de parte de la comunidad musulmana, lo que facilita la penetración de ideas radicalizadoras, antesala de la violencia.
- La presencia de movimientos islamistas radicales de carácter internacional, susceptibles de ser instrumentalizados por elementos, células o grupos terroristas.
- Las especiales circunstancias de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, citadas con frecuencia en comunicados yihadistas.

En cuanto a los factores externos cabe destacar:

- La consolidación de la actividad de *Al Qaeda en el Magreb Islámico* en países fronterizos con Argelia, y el intento por aglutinar y dirigir la actividad yihadista en todo el Magreb. Su influencia radicalizadora también ha elevado la amenaza en Marruecos y otros países vecinos.

- Las numerosas, permanentes y expresas menciones de relevantes líderes yihadistas a *Al Andalus*, Ceuta, Melilla y España como zona de *Yihad*.
- El deterioro de la situación en las zonas donde despliegan las Unidades militares españolas en el marco de misiones internacionales como ISAF en Afganistán, y UNIFIL en Líbano.

3. ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN ESPAÑA

Las estrategias de lucha contra el terrorismo, además de apoyarse en los pilares básicos que indicamos al principio, deben basarse en la disponibilidad de la oportuna y más completa inteligencia y en la adopción de unas adecuadas medidas de coordinación y de cooperación.

España es plenamente partícipe y activo protagonista del compromiso europeo para combatir globalmente el terrorismo bajo el respeto y garantía de los Derechos Humanos con la finalidad de conseguir un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, apoyándose, como ustedes conocen, sobre los cuatro pilares sobre los que se basa esta estrategia y que se sintetizan en cuatro palabras: PREVENIR, PROTEGER, PERSEGUIR y RESPONDER.

En nuestro país y liderado por el Ministerio del Interior se viene aplicando un tratamiento integral que permita a la vez prevenir y responder a las amenazas y a los ataques terroristas.

La estrategia contra ETA se pone de manifiesto en los ámbitos político y legislativo, en lo social, en el económico, en el terreno internacional, judicial, evidentemente en el policial y de inteligencia para todos los aspectos relativos a la prevención, coordinación y cooperación, investigación, de análisis y elaboración de inteligencia, en el desarrollo de nuevas tecnologías para la seguridad mediante la participación en I+D+i y también en el ámbito penitenciario.

La estrategia contra el terrorismo islamista y la radicalización contiene una serie de iniciativas y actuaciones de forma ordenada sobre todos los aspectos perceptibles en desarrollo, evolución, materialización y ejecución del fenómeno terrorista. Se basa, al igual, que la estrategia europea en la estructura de los cuatro pilares:

- La prevención, orientada fundamentalmente a los procesos de radicalización que propagan la ideología sobre la que se sustentan los terroristas.

- La protección, dirigida a disminuir las vulnerabilidades.
- La persecución e investigación dirigida a hacer frente a la actividad terrorista.
- Y la reparación, como preparación ante actos terroristas y para el restablecimiento de la normalidad.

En este sentido, se vienen adoptando una serie de medidas que son convenientemente revisadas y actualizadas, de modo que la estrategia siempre se mantiene como un ente vivo susceptible de adaptarse a nuevas situaciones y previendo futuros escenarios.

Se han creado una serie de órganos con la función de mejorar la coordinación en diferentes aspectos, principalmente, en el ámbito de las competencias del Ministerio del Interior, pero también con otros departamentos e instituciones con implicación en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

Se constituyó el CEMU, Comité Ejecutivo del Mando Unificado, con la función de elaborar, ejecutar y supervisar los programas, procedimientos y servicios de actuación integrada del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

También se ha creado el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, del cual hablaremos posteriormente, y otro órgano similar dedicado a la lucha contra la delincuencia organizada: el Centro de Inteligencia sobre el Crimen Organizado (CICO).

En noviembre de 2007 se creó el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, que está desarrollando su trabajo a través de la cooperación con los organismos públicos y privados implicados, y la colaboración con instituciones similares de otros países y organismos comunitarios.

Se ha constituido un Grupo Estable Interministerial en el que se integran representantes de diferentes Ministerios y que se irá ampliando con la incorporación de otras instituciones y de las diferentes administraciones públicas. Su función está dirigida al estudio, análisis y seguimiento de los factores sociales, económicos, políticos, etc, que dificultan la integración y favorecen el desarrollo del radicalismo, proponiendo las actuaciones pertinentes a través de planes específicos.

Desde la Secretaría de Estado de Seguridad se han diseñado Planes de Prevención y Protección Antiterrorista.

Igualmente se ha constituido el Equipo Policial de Apoyo ante grandes ataques terroristas, integrado por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como un

grupo permanente de actuación ante hechos de esa índole y actuaciones en el ámbito NRBQ.

La materialización en la adopción y desarrollo de diferentes Planes Específicos como el de control de Armas, Explosivos y Precursores; de Protección de Infraestructuras Críticas, contra la radicalización violenta y reclutamiento de personas para integrarse en grupos terroristas, etc.

En cuanto a la adopción de medidas de carácter preventivo, las más significativas son:

- El reforzamiento y desarrollo de estrategias conjuntas de prevención y lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, Política Común en materia de inmigración, reforzando las relaciones transatlánticas entre Europa y Estados Unidos y potenciando el trabajo conjunto de los servicios policiales de la UE.
- Mejoras en los sistemas de intercambio de información sobre entradas y salidas de la Unión Europea e incidencias en el ámbito del Sistema de Información Schengen (SIS), así como el Sistema de Información Avanzada de Pasajeros (APIS).
- El reforzamiento de la Agencia Europea para la Cooperación en la Gestión de Fronteras (FRONTEX) como órgano de gestión, control e intercambio de información entre agencias estatales a nivel europeo, así como fortaleciendo los procedimientos y medios de control de las fronteras exteriores y la mejora de la capacidad de autenticación de documentos de viaje en puestos fronterizos a través de la potenciación del sistema de archivo y transmisión de imágenes FADO, incluyendo datos antropométricos en los documentos.
- El desarrollo de un plan de formación de profesores e imames que conozcan el idioma, la cultura, la legislación y las instituciones españolas, que respeten las normas, principios y valores de nuestra Constitución. Estos conocimientos se deberán acreditar mediante la correspondiente titulación oficial.
- El estudio de las medidas de prevención e intercambio de buenas prácticas en la lucha contra el reclutamiento y la radicalización que se implementan en otros países.

También en el bloque de la represión o investigación se han adoptado diferentes medidas que están resultando eficaces, como:

- La constitución de Bases de Datos comunes y de acceso compartido de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- La adopción de una serie de medidas dirigidas a ejercer un mayor control sobre las operaciones financieras sospechosas de vincularse a actividades terroristas con la incorporación de elementos normativos y reforzamiento de las unidades policiales especializadas en combatir esta modalidad delictiva.
- En el mismo sentido, se han reforzado las unidades de investigación en los ámbitos de tanta especialización como el ciberterrorismo o ciberdelincuencia.
- Mejora en la formación y especialización de los funcionarios y protocolos de actuación en el ámbito de Instituciones Penitenciarias para un mayor seguimiento de los internos islamistas y en evitación de que se consuman procesos de radicalización dentro de los centros.
- La constitución y potenciación de un Sistema de Alerta Temprana (SAT-AREX-NRBQ) en relación con el robo, la desaparición o la falta de control de armas, explosivos y otras sustancias de tipo NRBQ o materiales susceptibles de ser empleados por organizaciones terroristas que se ha extendido a toda la Unión Europea.
- La adecuación de protocolos de actuación sobre materiales y ambientes nuclear, radiológico, biológico y químico.
- La creación de un Grupo Técnico Permanente en el Ministerio del Interior sobre investigación, desarrollo e innovación en seguridad, que contribuya a la planificación estratégica de las infraestructuras tecnológicas de seguridad.

A nadie se nos escapa que los atentados del 11-M en Madrid, supusieron un punto de inflexión en el conjunto de medidas que se venían aplicando en la lucha contra el terrorismo. Hasta ese momento, el potencial más significativo de las unidades policiales y de inteligencia dedicadas a ella estaban volcadas en el combate de ETA y su entramado de apoyo.

La irrupción de manera tan salvaje de la actividad de grupos islamistas contra y en España generó la adopción de nuevas medidas y la dotación de nuevos efectivos y más recursos a luchar contra el terrorismo de signo yihadista.

En el apartado específico de la cooperación policial a nivel internacional y la coordinación en el ámbito nacional se refuerzan considerablemente desde entonces mediante la adopción de diferentes disposiciones:

- Por un lado, mediante el impulso y utilización de los instrumentos que el ordenamiento comunitario y nacional permiten como la emisión de órdenes europeas de detención y entrega, la constitución de equipos conjuntos de investigación, y a su vez los Equipos Multinacionales con personal originario de países de la UE y terceros países afectados por el fenómeno terrorista, etc.
- Por otro lado, para conseguir un incremento de la capacidad de obtención de información y elaboración de inteligencia mediante:
 - Un esfuerzo en la formación, actualización e incremento de los efectivos, con los medios materiales correspondientes, en Unidades policiales especializadas y la dotación de traductores en lenguas empleadas por los integrantes de estos grupos terroristas.
 - El reforzamiento de la presencia de miembros de las FyCSE en el extranjero con la creación de la red de Consejerías y Agregadurías de Interior en las embajadas y representaciones internacionales en el exterior.
 - Y la creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista del cual paso a hablarles a continuación.

4. EL CENTRO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTITERRORISTA

El CNCA fue creado en mayo de 2004 por Acuerdo del Consejo de Ministros con la finalidad de dar un nuevo impulso a la estrategia de lucha contraterrorista y para proporcionar una respuesta al tratamiento integrado de la información estratégica relativa al terrorismo tanto en el ámbito nacional como internacional.

El Centro está constituido en el Ministerio del Interior, bajo la dependencia directa del Ministro y en él se integra personal del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, una Unidad de Apoyo del CNI y mantiene la adscripción de funcionarios de Instituciones Penitenciarias.

Dentro de la estructura de inteligencia de España, el CNCA ha ocupado un lugar destacado en un espacio que quedaba sin cubrir y que se complementa por la función que el Centro desempeña, fundamentalmente, en la coordinación por integración de la información y cooperación de los Servicios en la elaboración de inteligencia de carácter estratégico.

Los objetivos asignados al CNCA, mediante la recepción, análisis y valoración de la información disponible en materia de terrorismo son los siguientes:

- Disponer de una valoración de la amenaza terrorista permanentemente actualizada.
- Mantener la iniciativa en la lucha antiterrorista.
- Identificar los escenarios posibles de intervención.
- Proponer la planificación de respuestas.
- Coordinar las operaciones antiterroristas en evitación de disfunciones o duplicidades.

El Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista en sus seis años de andadura ha desarrollado una destacada labor de cooperación internacional, basada en el intercambio de información y buenas prácticas, y ha establecido vínculos con otros centros homólogos que desarrollan tareas similares en diferentes países del mundo, y de manera muy especial con la UCLAT francesa, el JTAC británico y el NCTC estadounidense.

Con esto finaliza mi exposición, no sin antes agradecerles la atención que me han prestado, reiterar a los organizadores mi felicitación por el desarrollo del seminario y decirles que quedo abierto a cuantas cuestiones puedan interesarles aquí ahora y en un futuro desde el CNCA si fuera oportuno.

Madrid, a 6 de mayo de 2010.

Víctimas del Terrorismo

PONENCIA DE D.^a MARÍA TERESA PAGAZAURTUNDUA RUIZ
PRESIDENTA DE LA FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

1. INTRODUCCIÓN

Los terroristas despliegan una estrategia de poder ideológico-político o religioso-político.

- no democrática
- con afán de dominio absoluto

El miedo, el dolor que causan en la ciudadanía, junto a la propaganda son los instrumentos que despliegan para buscar el poder o la influencia política.

2. TERRORISTAS Y VICTIMAS, EL CASO DE ETA

Si no entendemos en lo profundo las claves de actuación de las estrategias terroristas no podremos analizar y entender porqué España ha acertado en los últimos quince años de forma creciente en el tratamiento a las víctimas del terrorismo, así como el potencial deslegitimador del terrorismo que las víctimas generan en estos momentos en nuestro país.

Desde el punto de vista subjetivo y moral, los terroristas se sienten irresponsables de los hechos que cometen, han deshumanizado a las potenciales víctimas y manifiestan una baja capacidad de frustración ante sus idearios políticos o religiosos. Hegel habló del terro-

rismo como la cara subjetiva de la virtud. Se sienten víctimas y manifiestan un egocentrismo extremo como organización en cuyos parámetros pretenden envolver al resto de la sociedad.

Desde un punto de vista social, aspiran a la honorabilidad de su discurso, para lo que utilizan consignas que publicitan especialmente pensando en sus focos de adoctrinamiento y reclutamiento, pero también con el deseo de impregnar el discurso público de las sociedades en las que desean influir. Con los discursos y reivindicaciones públicas enmascaran además su verdadera naturaleza totalitaria.

Desde el punto de vista judicial, aspiran a la impunidad jurídica y por ello, dentro de su estrategia pública no es extraña la petición de canjes de secuestrados por presos de sus organizaciones, o el trabajo a largo plazo sobre la idea general de que resultan inevitables las amnistías o medidas de impunidad para los graves delitos cometidos. Este tipo de consignas tienen una doble utilidad potencial para los terroristas, puesto que en el caso del fracaso total de la estrategia, lo pueden hacer valer como si se tratara de “un mal menor que hay que pagar por la paz”, y en el caso de no fracasar totalmente su estrategia de influencia sería una parte más de las negociaciones con los representantes democráticos del poder en una sociedad, considerándolo simplemente como una cuestión técnica. Los terroristas pueden ser despiadados, pero persiguen sus intereses con astucia y desinhibición. La labor de divulgación del mito de la inevitable impunidad es la cotización que van haciendo para su fondo de jubilación como terroristas.

Digamos pues que son hábiles manipuladores de los instintos gregarios y egoístas más profundos de las sociedades que desean -incluso muy contrariamente en ocasiones a sus intereses de largo plazo- vivir con tranquilidad el momento.

Las víctimas son irrelevantes para los terroristas excepto en la función de producir miedo a la población general o desestabilizar la sociedad. La atrocidad puede generar división de distintos segmentos políticos sobre cómo hacer frente a los terroristas debilitando la estrategia común de defensa democrática, o, en ocasiones, podría generar potenciales dinámicas de represión ilegal desde el Estado que pudieran resultarles útiles como justificación de sus propias actividades violentas y no democráticas.

Para los terroristas resulta crucial que las víctimas también resulten irrelevantes para la sociedad, porque cuando las víctimas son relevantes y adquieren humanidad para las autoridades y la población resulta más difícil trabajarse la aceptabilidad social de la futura impunidad. En los lugares donde los terroristas tienen influencia social suficiente estig-

matizan a las víctimas. Esto ocurrió de forma más intensa a partir de la mitad de la década de los 70 y en la década de los 80 en el País Vasco, incluso antes de la victimación. Los representantes del Estado menos protegidos vivían estigmatizados junto a sus familias, además de perseguidos y en riesgo de muerte. Los relatos de quienes fueron niños y niñas familiares de guardias civiles y policías en aquellos tiempos que he podido escuchar a lo largo de veinticinco años resultan de una crueldad muy sofisticada y suman tanto dolor humano que deberían convertirse en un acicate profundo para conseguir frustrar la estrategia de impunidad de los terroristas.

La hija de un guardia civil asesinado por ETA en lo que ahora llamamos años de plomo me relató que antes del asesinato residían en Mondragón. Entre otros sucesos vejatorios recordaba con especial dolor moral –que no había conseguido superar– como en una ocasión fue a comprar un electrodoméstico a una tienda y cuando indicó la dirección del cuartel para su entrega, le indicaron con una frialdad extrema que su dinero allí no valía.

Todavía hoy, la hija de un asesinado en Mondragón recorre media provincia para llegar a un instituto de la capital guipuzcoana y recibir sus clases en un medio no hostil. Hay lugares en el País Vasco que, sin la intensidad de los años 80, siguen resultando asfixiantes para las víctimas del terrorismo por la legitimación palpable de los terroristas y su entorno social.

Resultaría muy interesante detenernos en las claves de implantación de ese poder del miedo en muy pocos años en la sociedad vasca, pero nos llevaría un tiempo precioso, por lo que les aconsejo la lectura del imprescindible libro de Florencio Domínguez Iribarren, las raíces del miedo, para ello.

España ha desarrollado desde mitad de la década de los años noventa una estrategia que ha resultado de una eficacia creciente para apoyar a las víctimas del terrorismo y para, al mismo tiempo, deslegitimar las actividades terroristas frente a sus procesos intensivos de propaganda. Se ha conseguido además generar un discurso común compartido por la sociedad española y moralizarla frente a las amenazas y el poder del miedo que los terroristas despliegan como forma ordinaria de actuación.

3. PECULIARIDADES DEL TERRORISMO YIHADISTA

La política de protección a las víctimas de los grupos terroristas convencionales que ha conocido la sociedad española ha sido aplicada, por extensión, a las nuevas formas que el terrorismo religioso yihadista ha ido manifestando en la actividad terrorista que afecta al territorio nacional o a ciudadanos españoles, con la salvedad de los secuestros yihadistas fuera de España, pues si ante secuestros de terroristas etarras la movilización masiva de ciudadanos se considera muy eficaz, ante fenómenos de secuestros yihadistas fuera de España se valora como contraproducente y generador de mayores expectativas de influencia por parte de los secuestradores.

4. LAS VÍCTIMAS COMO ELEMENTO DE MORALIZACIÓN EN UNA ESTRATEGIA INTEGRAL FRENTE AL FANATISMO TERRORISTA

La garantía del orden público, la detención del mayor número posible de terroristas y que las acciones terroristas no lleguen a colapsar la vida ciudadana es la base para cualquier actuación integral en materia antiterrorista. Sin esta base todo lo demás no tendría efectos reales.

Un discurso compartido en el liderazgo público (institucional, político, mediático) fortalece a la sociedad y a las instituciones que deben actuar democrática y legalmente para hacer frente a la estrategia del horror.

Las víctimas con apoyo institucional pueden hacer frente al duelo, siempre difícil, e imposible de cerrar simbólicamente mientras perduran otros fanáticos amenazando y asesinando. Sentirse acompañadas y aliviadas en las dificultades por la pérdida de un ser querido o como consecuencia de graves heridas es una manera de revertir la humanidad que los terroristas atacaron, para deshumanizarlas y utilizarlas en el juego político ilegal.

Al tiempo las víctimas humanizadas y honradas se convierten en un factor de moralización de la sociedad que siente que es capaz de sacar lo mejor de sí misma, defendiendo a seres humanos golpeados duramente, defendiendo la esencia de sus propias libertades personales y públicas a largo plazo. Es un humanismo obstinado, por tanto.

Lógicamente mantener en el tiempo una estrategia de este tipo significa superar tentaciones cíclicas de las sociedades:

- La tentación de olvidar lo que tanto duele recordar.
- La tentación de soluciones milagro o de bajo coste.

- La necesidad de que los liderazgos naturales entre los representantes de las víctimas en su actividad cívica no se degraden, escleroticen o burocraticen.
- La tentación de la venganza privada, que por fortuna en el caso español no se ha dado y es uno de los elementos más admirados internacionalmente.

Me gustaría recordar finalmente que únicamente cuando los crímenes se personalizan, cuando se puede escuchar, o mejor aún, ver los detalles de los mismos, sólo entonces despierta la conciencia horrible y repentina del increíble e incalculable valor de una sola vida humana”.

Los terroristas de ETA no contaban con que las víctimas se rebelarían y la sociedad les apoyaría con la ayuda de las instituciones.

Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo

PONENCIA DE D. MICHEL ZUERAS (FRANCIA)
AGREGADO DE SEGURIDAD INTERIOR DE FRANCIA EN ESPAÑA

TRANSCRIPCIÓN LITERAL RECOGIDA DE LA GRABACIÓN DE LA CONFERENCIA

Buenas tardes.

Os voy a hablar de la cooperación en materia de terrorismo, de la cooperación franco-española en la lucha contra el terrorismo. Haré una presentación de la cooperación antiterrorista, les explicaré un poco cual es el papel de mi servicio El Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía (SCTIP), enfocada a la cooperación técnica con España, y también cual es mi papel como Consejero y su Servicio de Seguridad Interior (SSI) y terminaré dando mi visión de esta cooperación y expresaré mi humilde opinión sobre como mejorar todavía más la cooperación, que aunque sea inmejorable, si se puede mejorar.

España es el primer país en el mundo con el que la cooperación internacional en materia de lucha antiterrorista es la más densa en particular, a nivel operativo. Durante mucho tiempo el tema central de nuestra cooperación, se quedó en la lucha contra la organización terrorista ETA y su entorno, pero desgraciadamente, a partir del 11 de marzo de 2004, la cooperación se extendió también al terrorismo internacional. Desde entonces hemos puesto en marcha muchos acuerdos e instrumentos, que también son instrumentos europeos, para agilizar esta cooperación, instrumentos que dan una nueva dimensión a nuestra colaboración. Esta lucha está impulsada al más alto nivel de la Policía, Guardia Civil y los Ministerios de Interior Francés y Español, hasta el más alto nivel: el de los Jefes de Estado, recordarán la visita de Estado que hizo el año pasado el Presidente Francés el 27-28 de abril, que calificó la cooperación franco-española en materia de lucha contra el terrorismo como un modelo para el conjunto de los países europeos, nunca la confianza había sido tan

grande, el Presidente de la República Francesa en su visita de Estado a Madrid declaró que la colaboración, antiterrorista entre los gobiernos franceses y españoles, es total e incondicional, lo es contra cualquier forma de terrorismo, especialmente, el terrorismo islamista y el de la organización separatista vasca ETA, esta fue su declaración. Yo antes de venir aquí estaba ubicado en una comisaría en un distrito de la parte norte del departamento del entonces Ministro de Interior que era Sarkozy, y las instrucciones eran muy claras para nosotros, los Consejeros de Interior, nos había dicho: su sitio está en el terrero y no en los salones. La lucha contra el terrorismo es la primera de las prioridades del Gobierno, así que vine aquí a España con este mensaje. Conocí tiempos más difíciles, en el Grupo Antiterrorista empecé en el año 76 y el primer dossier que me dejaron en la mesa era el terrorismo vasco pero en aquellos tiempos la cooperación era casi inexistente y tuvimos que trabajar mucho para empezar a cooperar, podemos decir que a mediados de los años ochenta la cooperación se puso en marcha de manera más correcta y recuerdo un acontecimiento importante en esta lucha que fue la detención de Henri Parot, como jefe de grupo, con dos colegas tuve la ocasión de venir aquí a Madrid, la Guardia Civil había detenido a Parot en Sevilla y en esta época sabían poco sobre su entorno y nosotros sabíamos mucho pero sin saberlo porque estábamos convencidos que se trataba de un jefe de logística y en realidad se trataba del jefe del comando más sanguinario de ETA bajo las órdenes de Mugica Garmendia, y la cooperación fue extraordinaria porque con los datos que teníamos nosotros y con lo poco que decía a los colegas de la Guardia Civil, pudimos dismantelar todo el comando. Lo recuerdo como un momento importante de la cooperación que demostró a todos que compartiendo las informaciones los resultados son excelentes, así pues, empezó la cooperación en estos años.

Para explicar un poco cual es el Servicio al que pertenezco, el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía (SCTIP), será dentro de poco una Dirección Central de Relaciones Internacionales, a partir del mes de julio, es un servicio que existe desde hace 50 años, empezó en el año 61 para acompañar la descolonización de los países africanos y para ayudarles a poner en marcha las administraciones y por eso crearon ese Servicio que era esencialmente para cooperar a nivel técnico, una cooperación que sigue hoy. En el año 66 el SCTIP abrió su primera delegación fuera de África, en Ecuador, América Latina y tuvimos que esperar hasta el año noventa para extender el Servicio a casi toda Europa y tener una red casi en el mundo entero, un total de 100 Consejeros de Interior y en total con los oficiales de enlaces y los administrativos es un Servicio de más de 300 funcionarios en todo el mundo. La Delegación Francesa en España es la más importante de todas. En general se trata de un Agregado, un Consejero y dos o tres enlaces en países como Alemania, Inglaterra y aquí en España es de 14 con dos Secretarias, no todos dedicados al tema del Terrorismo, en el terrorismo tenemos dos enlaces, uno ubicado en la Dirección de la

Guardia Civil y otro en la Comisaría General de Información, y conmigo está mi Adjunto, Teniente Coronel de Gendarmería, y en materia de Crimen Organizado dos enlaces en Barcelona, dos en Alicante, dos en Málaga y en Madrid dos más de los que ya he citado, uno en Comisaría General de Extranjería y otro en la UDICO para el Crimen Organizado.

El marco normativo:

- La CAAS (Schengen).
- El Tratado de Blois.
- El Tratado de Prum, en el que tuve la oportunidad de participar en su grupo de trabajo aquí en Madrid, era un grupo animado por España, y quiero evocarlo para explicar un poco lo que es el espíritu de la Policía, usando el término Policía de manera genérica, incluye Gendarmería, Guardia Civil, etc., en este Tratado, que al principio había sido firmado por siete países, ahora somos muchos más, solo dos estaban de acuerdo en comunicar las informaciones a todo el conjunto, de manera que aunque eran siete países los que firmaron inicialmente se seguía trabajando de manera bilateral y nos enfrentamos a grupos que quizá entiendan la globalización mejor que nosotros, e insisto en ello porque es una enfermedad generalizada.
- Sobre los demás Acuerdos, señalar los acuerdos que permitieron crear los Equipos Conjuntos de Investigación, el acuerdo de París de 2008 creó el Equipo Permanente de Información que permite desde entonces, de manera oficial, a los colegas de la Guardia Civil y la Comisaría General de Información trabajar con nosotros en Francia sin que haya problemas para investigar.

Mi papel es el de Consejero del Embajador, es quien manda aquí en la Embajada y aplica las instrucciones del Gobierno Francés, como alto representante del Estado Francés, y yo represento aquí a la Policía y la Gendarmería Nacional Francesa, si bien es un Coronel de Gendarmería quien manda, y el Adjunto es Policía. Hemos creado lo que llamamos nosotros una red única y en eso somos un poco precursores, aunque tampoco es fácil ya que son culturas distintas pero cada día avanzamos y lo intentamos de la mejor manera, con mi colega el Teniente Coronel. El entorno cotidiano por parte francesa son: el Magistrado de Enlace (CRI, ODE, ECI...) y la Dirección General de Seguridad Exterior (DGSE) y por parte española: Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía, el Centro Nacional de Cooperación Antiterrorista (CNTA), creado ya hace seis años.

Siendo el Consejero del Embajador soy el interlocutor con las autoridades españolas y mi papel es el agilizar las relaciones y de asegurar la interfaz entre el Ministerio Francés y el Ministerio de Interior Español, y para eso hay una palabra clave que muchos compañeros conocen aquí, que es la confianza, entre nosotros tenemos que crear mucha confianza para avanzar en el tema de la Cooperación ya que creo que estamos a un buen nivel de confianza que tenemos que aprovechar para mejorar las cosas. Cuando vino el Presidente Francés se creó un Comité Permanente de Coordinación Estratégica de la Seguridad Interior, que tuvo su primera reunión a finales de diciembre y que llegó a la conclusión que teníamos que insistir sobre agilizar más la información, aunque yo había pedido mucho más, no lo conseguí pero estoy convencido que en la lucha antiterrorista, se trate de ETA o terrorismo islámico, tenemos que juntar muchos más los esfuerzos, lo pienso yo aunque no se si es políticamente correcto, crear una especie de Estado Mayor con los Servicios que están involucrados en la lucha antiterrorista, porque sería la mejor manera de llegar al fin de ETA, ETA es una con todo su entorno, porque su entorno no se limita a la parte española también se extiende hacia Francia, no hay que olvidar que el objetivo de ETA son las siete provincias, entre ellas tres francesas, pequeñas pero, que es casi el Departamento del Pirineo Atlántico, y es un objetivo que tienen desde el principio, desde hace 50 años. Así que para llegar a esto necesitamos cambiar esa cultura que evocaba al principio de mi ponencia, y es que Policías y Gendarmes y Guardia Civil nos portamos un poco como cazadores y tendremos que ver de una manera más amplia para dar una respuesta más global y saber quién hace qué hoy en día y dónde, y saberlo todos para tener una respuesta coherente.

Para hacer una conclusión rápida, no es mía, “tenemos que compartir (compartir la información, compartir el trabajo), y no competir”. Ese es el mensaje de mi ponencia que no es solo el mío.

Muchas gracias.

Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo

PONENCIA DE D. MARC L. VARRI
AGREGADO JURÍDICO DE LA EMBAJADA
DE LOS ESTADOS UNIDOS EN MADRID Y
REPRESENTANTE DEL FBI EN MADRID

TRANSCRIPCIÓN LITERAL RECOGIDA DE LA GRABACIÓN DE LA CONFERENCIA

“La globalización del crimen –sea por terrorismo, tráfico internacional de estupefacientes, contrabando y seres humanos o delitos de alta tecnología– hace absolutamente necesario que los esfuerzos policiales se integren alrededor del mundo”.

FBI, Director Robert S. Mueller III

Es un placer y honor estar aquí.

Me gustaría empezar contando un poco de la estructura policial de EEUU para que entiendan las razones de la cooperación internacional. En EEUU, el FBI, por ejemplo como, servicio de seguridad, tiene aproximadamente 30.000 agentes. La Policía de Nueva York son aproximadamente 50.000, para un país con 300.000 millones, un servicio de seguridad de 30.000 es muy pequeña y de personal investigador somos menos de 13.000. Hay más de 18.000 agencias policiales dentro de EEUU, quiero decir con esto, que antes de ir a cooperación internacional, un problema que tenemos es la cooperación interna, con las distintas policías. A través de los años se han desarrollado grupos conjuntos de trabajo, por ejemplo en tema de crimen organizado, y ha funcionado muy bien.

Como sabemos todo el mundo está cambiando, el mundo es mucho más plano, cosas que pasan por ejemplo en Somalia tienen impactos posiblemente directos en EEUU o en España o en otros países, así que es vital que cooperemos mucho más.

Antes de hablar de la cooperación internacional quiero dar la visión general de cómo EEUU ve la amenaza. Básicamente lo vemos en 3 niveles: El grupo de Al Qaeda específico, las franquicias de Al Qaeda, que podrían ser creadas dentro de EEUU a través de conexión en la red, viajan a Afganistán o Pakistán o ciertos países para adoctrinamiento e información y regresan. Y en tercer lugar el extremismo violento en los EEUU, como así lo demuestran los últimos arrestos.

Hay muchas cosas que han cambiado recientemente, tras el atentado del nigeriano contra el vuelo de North West 253, pues nos ha llevado a una mayor preocupación por la amenaza de grupos regionales afiliados, como Al Qaeda en la península arábiga (AQPA). Otro de los problemas que tenemos, que es bastante significativo y resulta difícil de entender, por ejemplo, gente de origen somalí, cuyos hijos se están radicalizando, están regresando a Somalia y no se entiende por qué, ya que los inmigrantes vinieron a EEUU buscando una vida mejor, pero por distintas razones, como podría ser adoctrinamiento a través de la red, o por razones personales, regresan a sus países de origen, este ha sido el primer caso, en EEUU, de ciudadano americano con raíces somalíes, que regresó e hizo un atentado suicida en Somalia. Otro ejemplo de radicalización lo encontramos en el arresto de Najitullah Zazi en septiembre de 2009 por un intento de atentado en el metro. Son casos que resultan abrumantes para nosotros por la participación de ciudadanos norteamericanos como operativos en los ataques, algo que anteriormente no se había visto. También tenemos el caso de Anwar-Al-Awtagi, ideólogo extremista, en Yemen, de raíces norteamericanas, con influencia global capaz de hacer conexión con individuos de habla inglesa, tal y como se ha descubierto por las muchas detenciones recientes en nuestro país. Ejemplos de extremismo violento en EEUU son: el nigeriano Umar Farouk Abdulmuttalab por el caso del vuelo NW 253, Michael Finton, del Talib Islam, que quería poner una bomba en septiembre del año pasado en un edificio federal, o Yihad Jane que junto a otros 7 intentaban asesinar a un arista sueco.

Otros casos que, podríamos llamarlos éxitos pero a la vez resulta alarmante el número de casos que estamos viendo relacionados con el terrorismo, como el caso en Torrance (California) llevado a cabo por 6 personas que habían sido radicalizados en las prisiones, el caso del JFK, el aeropuerto, los autores eran de Guyana y el caso de los 6 de origen albanés, uno jordano, contra la base militar Fort Dix en New Jersey.

Y últimamente está el caso de Faisal Sahzhad, donde cabe destacar que funcionó muy bien la cooperación internacional y muy ágilmente, él fue detenido 53 horas después de tener conocimiento de la furgoneta con explosivos en Times Square (Nueva York), si bien ahora se están viendo críticas, algunas de las cuales son que, aunque su nombre se encontraba en las listas que recogen nombres de personas que no se pueden montar en un vuelo, la línea aérea consultó una lista vieja y pudo abordar al avión, pero en un chequeo posterior se advirtió su presencia y se trajo de vuelta el avión para su arresto. También se criticó el hecho que el FBI perdiera su pista mientras lo tenían bajo vigilancia.

En temas de cooperación Internacional, los servicios de Pakistán con rapidez hicieron detenciones y llevaron a cabo interrogatorios, al menos a 8 individuos, donde descubrieron contactos con Sahzhad. Resulta difícil explicar su radicalización, pues tenía hijos en EEUU, tenía su mujer en EEUU (aunque ahora está en Pakistán). Tuvo problemas económicos, quizá por la crisis o por otras causas, le iban a quitar la casa y quizá haya sido este un factor que le haya llevado a radicalizarse.

Volviendo a EEUU, el FBI ha cambiado sus prioridades. Hay dos elementos que vemos críticos en el tema de un servicio de seguridad. Una es la capacidad de inteligencia. Hasta ahora el FBI, y otros servicios de seguridad en EEUU, no estamos hablando de la CIA, funcionaban como policías judiciales, por tanto, se han tenido que llevar a cabo transformaciones en el FBI en el tema de servicio de inteligencia. Como servicio de seguridad necesitamos los dos elementos: el poder actuar judicialmente y la habilidad de recopilar información de inteligencia de muchos países. Y el segundo elemento, es el tema de relaciones internacionales, necesitamos esas relaciones, esas asociaciones con todos los países para poder intercambiar muy fluidamente la información. En el tema de relaciones internacionales el FBI desarrolla su trabajo a través las 56 oficinas que hay en EEUU. Como agregado del FBI en España, mi trabajo consiste en facilitar las investigaciones llevadas a cabo en EEUU, si las investigaciones relacionadas con el terrorismo, por ejemplo, tienen que ver con España, me enviarían una solicitud, que yo tramitaría a la Policía, a la Guardia Civil, al CNI o algún servicio de seguridad de España. Si bien se puede utilizar los foros al que aludía el Teniente Coronel Navarrete, que utilizamos, nosotros preferimos la vía de los agregados por tener la confianza de saber directamente donde va la solicitud y señalar la importancia en cada caso y obtener una respuesta más inmediata. Otras cosas que hacemos internamente es facilitar los enlaces con los militares, que antes no se hacía, por ejemplo en Afganistán e Irak tenemos personal trabajando con los militares, recogiendo muestras en el caso de coches-bombas, etc.

Si se detiene a alguien o se descubre una cueva en Afganistán, los documentos, la información que se recopile, nos los pasan vía inteligencia y nosotros diseminamos esa información a través de INTERPOL, por canales específicos a través de INTERPOL.

En servicios forenses estamos haciendo mucho más en lo que se refiere a compartir ADN, o compartir huellas. Hay protocolos establecidos, por ejemplo hay uno con España, que ahora está en compartir nombres y lo queremos cambiar para compartir huellas e información biográfica, nombres de terroristas, que estén en listas que podamos compartir España y EEUU para saber lo que está pasando.

En el futuro, lo que nos gustaría es poder hacer a nivel Internacional lo mismo que en EEUU con los grupos conjuntos de trabajo a nivel doméstico. Los problemas que se plantean son por un lado, la confianza, conseguir un mejor entendimiento, por ejemplo los servicios de inteligencia de EEUU y los servicios de España. Por otro lado los sistemas judiciales porque los servicios de inteligencia reciben información de muchos países y unas se pueden compartir y otras no por su confidencialidad, por tanto se plantea el problema de intercambio de esa inteligencia, de esa información para uso judicial. La mejor forma sería compartiendo personal, por ambos lados, para un rápido entendimiento e intercambio de información.

Una de las cosas que me piden, como agregado del FBI, que piden a todos los agregados y que es muy difícil de conseguir, es que antes que en España se produzca una detención, aquí, en temas de terrorismo o cualquier otro tema, al FBI le gustaría saber por qué, no solo porque queremos la información sino porque queremos cruzarla con todos los bancos de datos, ya que nosotros podríamos tener otra información que podría ayudar a los casos aquí en España, y si se hacen las detenciones y nosotros nos enteramos después que se produzca la detención nos resulta muy difícil cruzar la información o hacer una operación más dinámica.

El enfoque para el futuro obviamente sería:

- Inteligencia e investigación enfocados a la amenaza.
- Conocer nuestro dominio.
- Compartir información.

Para nosotros en EEUU, obviamente, es tema de seguridad nacional, proteger EEUU, pero protegiendo a EEUU, se extiende la protección, como ya dije antes, lo que hace

impacto en España tiene un impacto en EEUU. Nosotros estamos muy preocupados por americanos que podrían hacer atentados pero igual alguien aquí, con residencia española, que viaja a EEUU y podría atacar, de igual modo que un americano puede viajar a España y hacer un atentado, así que el intercambio de información es crítico para poder detener una siguiente amenaza.

Muchas gracias.

Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo

PONENCIA DE D. WILLIAM SHAPCOTT
DIRECTOR DEL CENTRO DE SITUACIÓN (SITCEN)
DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Muchas gracias, Sr. Presidente, General, por su introducción. Antes que nada, le ruego acepte mis disculpas, pero aprendí el español hace más de veinte años, al incorporarme al Servicio Exterior, con lo que está un poco oxidado. Por tanto, me temo que tendrá usted que soportar mi terrible acento inglés. Sin embargo, para facilitar las cosas, he preparado un texto, que estará a su disposición cuando acabe.

Como usted sabe, desde hace ocho años dirijo el Centro de Situación de la UE. Nuestra tarea consiste en utilizar inteligencia evaluada procedente de los servicios de inteligencia y de seguridad de los Estados miembros para informar a los elaboradores de políticas y a las estructuras decisorias de Bruselas que se ocupan del terrorismo y de la política exterior y de seguridad. Nuestro trabajo no es más que una parte de los esfuerzos realizados por la UE para luchar contra el terrorismo, y mi intención es pasar revista a los aspectos principales de la lucha de la UE contra el terrorismo y el modo en que los Estados miembros actúan en conjunto para hacerle frente. Me ocuparé también de otras estructuras, integradas en las Naciones Unidas, el G-8 y algunas de las interacciones menos formales que se producen entre los distintos países, bien en grupos, bien de forma bilateral.

También quisiera destacar que el esfuerzo internacional no debe limitarse únicamente a la amenaza que emana de la dirección militante islámica y que tiene en cuenta la cooperación internacional para abordar el terrorismo nacionalista.

Así pues, mi punto de partida es decir que los atentados terroristas que padecemos en la primera mitad de la última década —9/11, M-11 y 7/7— han tenido, si se me permite la

expresión, un impacto positivo entre los muchos negativos: el de poner fin a la peligrosa ambigüedad existente anteriormente, por la que, por desgracia, algunos consideraban que el terrorista de uno era el combatiente por la libertad de otro. Anteriormente, alcanzar el consenso internacional en materia de terrorismo, en las NN.UU. por ejemplo, era imposible debido a la actitud ambivalente de algunos países. Los atentados mencionados pusieron fin a esa situación, y finalmente todos reconocieron que el terrorismo es eso: un crimen horrendo y no otra cosa. Esto ha impulsado la cooperación internacional y no es de sorprender que en 2006, por primera vez en su historia, las NN.UU. fueran capaces de adoptar por consenso una estrategia global de lucha contra el terrorismo.

Antes de analizar los detalles de la cooperación internacional, vale la pena detenernos unos instantes en los elementos fundamentales de la lucha contra el terrorismo. En la UE consideramos que dicha lucha consta de cuatro elementos:

- prevención
- preparación
- persecución
- respuesta

La prevención incluye las medidas orientadas a evitar que la gente se desvíe hacia el terrorismo. Puede abarcar las acciones encaminadas a eliminar las causas de la inseguridad y el conflicto, y las medidas de prevención de la radicalización, como el diálogo intercultural. Cubre asimismo la cooperación entre la policía y los servicios de inteligencia.

La preparación implica asegurarse de que nuestras infraestructuras y nuestras sociedades dispongan de capacidad de recuperación.

La persecución supone disponer de los medios necesarios para rastrear y detener a los autores de los atentados.

La respuesta está relacionada con el estado de preparación y tiene que ver con la capacidad y la experiencia necesarias para reaccionar ante los atentados y sus consecuencias.

Este enfoque conceptual procede de los Estados miembros, muchos de los cuales utilizan estos términos u otros similares en sus propias estrategias de lucha contra el terrorismo. La estrategia global de las NN.UU. mencionada anteriormente, también cuenta con cuatro pilares, que se corresponden en gran medida con los elementos señalados. Los pilares de las NN.UU. son los siguientes:

- abordar las condiciones que producen la extensión del terrorismo
- prevenir y combatir el terrorismo impidiendo el acceso de los terroristas a los recursos y protegiendo los blancos vulnerables
- reforzar las capacidades
- proteger los derechos humanos y mantener el Estado de Derecho al tiempo que se combate el terrorismo.

Estas estrategias determinan los trabajos que deben llevarse a cabo, tanto en el nivel nacional como en común. ¿Cómo se desarrolla la cooperación en cada uno de estos pilares?

En cuanto al primero ("abordar las condiciones que producen la extensión del terrorismo"), cabe mencionar cinco ámbitos de cooperación principales:

- Trabajar en las causas fundamentales, particularmente en los campos del desarrollo y el buen gobierno. Existe un buen número de instrumentos multinacionales que ya funcionan, a menudo bajo la dirección de las NN.UU., aunque también en la UE, con los que se puede gestionar la coordinación de la ayuda en esos campos. En los últimos años se ha puesto mayor énfasis en la importancia del buen gobierno, y cuando se detectan casos de gobierno deficiente, sobre todo cuando existe la posibilidad de que un Estado se convierta en un Estado fallido, hay en la actualidad una mayor urgencia en la respuesta, como en el caso de Somalia.
- Trabajar en la lucha contra la radicalización. El espectro disponible abarca desde la cooperación general en ámbitos tales como el diálogo interconfesional (en el que participan, por ejemplo, la Organización de la Conferencia Islámica, la UE y la Alianza de Civilizaciones) hasta el compartir experiencias entre los países sobre medidas concretas en un nivel comunitario para compartir buenas prácticas.
- Cooperación en materia de inteligencia. Tradicionalmente, sobre todo por motivos de protección de las fuentes y de confidencialidad, en la mayoría de los casos la cooperación en materia de inteligencia tendía a ser bilateral. Los cambios registrados en la amenaza han forzado a revisar ese enfoque. Se están llevando a cabo en la actualidad grandes esfuerzos para desarrollar dispositivos multilaterales encaminados a compartir la inteligencia. Esto resulta más fácil en un nivel analítico, y el SITCEN de la UE es un ejemplo de una plataforma creada para compartir inteligencia evaluada. Compartir de esta manera contribuye a que podamos entender el terrorismo y desarrollar respuestas políticas acertadas, si bien no ayuda en el nivel operativo. En

el ámbito de la inteligencia policial, EUROPOL es un ejemplo de estructura que intenta hacer más en el nivel operativo. Se trata de estructuras formales, aunque también existen estructuras informales o no institucionales, como el Grupo "Contraterrorismo", que abarca los servicios competentes de los Estados miembros para luchar contra el terrorismo y sirve como plataforma para el intercambio de inteligencia analítica y operativa. El intercambio de registros de nombres de pasajeros (PNR) puede considerarse una actividad de información compartida. Como es sabido, hasta la fecha los PNR se han centrado en los viajes transatlánticos, con una sólida cooperación Europa-Estados Unidos, si bien ahora se ha propuesto poder disponer de unos PNR europeos para la gestión de vuelos hacia Europa y dentro de Europa.

- Trabajar para combatir la financiación del terrorismo. La cooperación en este ámbito es muy importante. La legitimidad de las NN.UU. y su capacidad de establecer regímenes de sanciones le confieren un papel primordial. Después del 9/11, se impusieron sanciones de las NN.UU. a Al Qaeda y a los talibanes y un comité de las NN.UU. mantiene actualizadas las listas correspondientes. Otro medio de suma importancia es el Grupo de Acción Financiera Internacional. Creado originalmente por el G-7 para ocuparse del blanqueo de capitales, el GAFI constituye una estructura intergubernamental, integrada por 34 miembros, que fiscaliza los progresos realizados por los países participantes en la aplicación de las medidas necesarias, estudia las técnicas de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo y las medidas para combatirlas, y promueve la adopción y aplicación de medidas adecuadas en todo el mundo.

- Medidas para prevenir la ejecución de atentados, por ejemplo medidas de seguridad en los aeropuertos. Existe aquí un elevado grado de cooperación en la evaluación de la amenaza, la elaboración y armonización de las medidas y hasta la verificación mutua de su aplicación.

Volviendo a la preparación, ésta se lleva a cabo en gran medida en el ámbito del intercambio de buenas prácticas. Gran parte del esfuerzo de las NN.UU. consiste en ayudar a los países más débiles a construir sus capacidades nacionales para coordinar sus esfuerzos en materia de lucha contra el terrorismo, creando marcos legislativos o estableciendo estructuras nacionales de coordinación y de respuesta. Esto también se hace en el nivel de la UE, si bien es cierto que a más pequeña escala. La UE ha llevado a cabo ejercicios de evaluación por homólogos para determinar quiénes han adoptado medidas adecuadas en materia de preparación y quiénes deberían ir más lejos. La Comisión facilita fondos para

el estudio, la investigación y aun la aplicación de medidas en el ámbito de la protección de infraestructuras básicas. La preparación también puede ser más concreta e implicar la creación de mecanismos de cooperación en caso de incidentes, por ejemplo para la búsqueda de proveedores y la provisión de asistencia en materia de protección civil por otros Estados miembros. La UE dispone asimismo de Disposiciones sobre Coordinación de Emergencias y Crisis dirigidas a coordinar la respuesta a incidentes terroristas de consideración, por ejemplo los que entrañan la utilización de medios QBRN o los atentados simultáneos en varios Estados miembros. La cooperación se extiende más allá de la UE: en los principales ejercicios estadounidenses en el ámbito de la lucha contra el terrorismo participan a menudo otros países, y algunos de ellos han contado con la participación de funcionarios de la UE en calidad de observadores.

La persecución abarca la cooperación en materia de inteligencia después de un atentado, la cooperación policial y la asistencia judicial. La cooperación operativa en materia de inteligencia es a menudo bilateral y existen hasta la fecha pocas estructuras multilaterales de ayuda. En el ámbito policial existe una amplia gama de posibilidades bilaterales y multilaterales. Interpol constituye una forma de estructura internacional, y en el nivel de la UE disponemos de Europol, que va mucho más allá. Al tiempo que ofrece una capacidad de análisis operativo y una plataforma para el intercambio de información, Europol puede crear con los Estados miembros equipos conjuntos de investigación. Eurojust puede hacer otro tanto con las actuaciones judiciales transfronterizas. En el ámbito de la asistencia judicial existen acuerdos bilaterales. En el nivel europeo, la orden de detención europea constituye un nuevo instrumento fundamental, que ha acelerado considerablemente el proceso de las detenciones y las extradiciones a través de las fronteras.

La respuesta, como ya he mencionado, es la cara opuesta de la preparación. Si miramos alguno de los casos importantes de los últimos años, el aspecto de la cooperación internacional se ha vuelto cada vez más fuerte. Después de un atentado, se produce una cooperación inmediata en materia de inteligencia y policial. Otros países ofrecen o estudian ofrecer ayuda inmediatamente, utilizando mecanismos de cooperación establecidos con antelación. En la UE se activan mecanismos de coordinación de alto nivel, al menos hasta aclarar si el Estado miembro que ha sido víctima de un atentado necesita nuevas ayudas.

Espero haber ilustrado algunos de los principales ámbitos de la cooperación internacional. La situación actual es muy diferente de como era hace diez años. Sigue habiendo ámbitos que requieren mucho trabajo: debemos mejorar la recogida, la utilización compartida y la protección de la información necesaria para prevenir el terrorismo, sin dejar de

respetar el derecho a la intimidad de nuestros ciudadanos. Debemos vigilar continuamente la evolución de la amenaza y desarrollar respuestas mancomunadas a nuevas amenazas, tales como el terrorismo informático. Y es necesario que nos mantengamos preparados para responder: hace cinco años del último atentado certero en Europa, pero por lo que sabemos la amenaza sigue siendo clara y está presente.

Muchas gracias.

Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo

PONENCIA DE D. MANUEL NAVARRETE PANIAGUA
TENIENTE CORONEL DE LA GUARDIA CIVIL
JEFATURA DE INFORMACIÓN

TRANSCRIPCIÓN LITERAL RECOGIDA DE LA GRABACIÓN DE LA CONFERENCIA

Buenas tardes. Como primer ponente durante los próximos minutos voy a hacer una reflexión sobre cómo ha evolucionado la cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

Mi opinión es que actualmente tenemos claro y meridiano que no se puede trabajar contra el terrorismo si no contamos con una sólida y potente colaboración internacional. Nos parece tan evidente, lo oímos todos los días en las noticias, hablamos mucho de ello, como un elemento consustancial con la propia lucha contra el terrorismo y también contra otros ámbitos graves como es el crimen organizado o cualquier tipo de actuación delictiva transnacional.

Desde mi punto de vista ha habido una evolución entre cómo estaba la lucha contra el terrorismo, la cooperación hace 15 ó 20 años y cómo los acontecimientos de esos 15 años han obligado y han hecho que la comunidad internacional reaccione y coloque a la cooperación internacional como un elemento fundamental esencial, sin que lleve prácticamente consigo una medida de cooperación o presente o futuro de una cooperación internacional.

En los temas de cooperación empezamos siempre con una situación complicada, es decir, todos queremos cooperar pero de alguna manera a la hora de cooperar queremos también salvaguardar la información que disponemos, porque en algunos casos los que tra-

bajamos en el ámbito de la investigación, de inteligencia, es una información que cuesta muchísimo conseguir por métodos caros y sofisticados y naturalmente queremos controlar esa información con lo cual nos encontramos permanentemente con que tenemos que estudiar el balance entre la soberanía, es decir, entre el controlar la información que generamos y que tiene un gran valor para nosotros y que en muchos casos hay fuentes humanas o hay métodos de investigación difíciles y caros de conseguir y que hay que preservar y, por otro lado, la dependencia que tenemos de otros, hemos aprendido ya que la seguridad interior, la seguridad, por ejemplo, de España no solamente depende de lo que hagamos en España, sino depende de lo que nuestros vecinos tan lejos como Australia, hagan también en seguridad. Hay una repercusión directa entre lo que ocurre por ejemplo, en el ámbito del terrorismo en Australia, en Indonesia, en Estados Unidos, que decir de Europa o El Magreb y la seguridad que proporcionamos a los ciudadanos en España. Es decir, estamos permanentemente jugando con ese balance, no solamente la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía o el CNI en España, sino en toda Europa y en todos los países con ese balance entre soberanía y dependencia de otros.

La cooperación internacional, ahora lo vemos como algo absoluto, como algo que siempre ha estado ahí, pero siempre ha estado ahí de una manera diferente. Hace 15 ó 20 años nos encontrábamos con un escenario donde prácticamente, el único tipo de cooperación, o lo predominante, era la cooperación bilateral. Hoy veremos que ha habido una explosión, les adelanto una de las conclusiones de los foros o de la forma de cooperación, por qué se ha producido esto. Se ha producido porque en los 15 últimos años ha habido un aumento del uso de estos conflictos nacionales y desigualdades para fomentar el uso del terrorismo, este fomento ha llevado a que pasemos de un terrorismo doméstico, si podemos hablar así hace 80 años, tradicional, a un terrorismo internacional y actualmente, como se conoce, como un terrorismo global.

Más allá están apareciendo estructuras en red, saben ustedes que Al-Qaeda se le llama, o ellos se llaman La Base, terrorismo en red donde ya no hay un centro directivo claro, sino lo que hoy es una expansión, un impulso de la actuación terrorista que llega a cualquier sitio. Aparecen súper estructuras, dinamizan personas, células locales, grupos alineados, no alineados, hay toda una nebulosa, que de alguna manera, representa una amenaza difícil de identificar.

Y por otra parte, se han generalizado los objetivos, los patrones terroristas. Durante muchos años cuando nos hemos enfocado a un terrorismo como en España, ha sido y sigue siendo ETA, hemos aprendido de su forma de actuar y hemos identificado patrones muy concretos y de alguna manera, relativamente previsibles, porque trabajan en nuestro

mismo ámbito, naturalmente con su diferencia radical de promover la violencia, pero sí de alguna manera podemos llegar a entender cómo funciona. Pero aquí nos encontramos con objetivos y patrones muy diferentes y también hemos visto cómo ha aumentado el uso de los medios de comunicación y sobre todo los últimos años el uso de Internet.

Esto es lo que ha hecho el terrorismo.

¿Cómo estaba la Comunidad Internacional antes de este fenómeno?. No había un marco legal de lucha contra el terrorismo, sigue sin haber una definición común de lo que es terrorismo, pero bueno eso no impide que podamos actuar contra él. Pero sí que es verdad que no había un marco legal establecido aunque la Unión Europea sí que lo tiene ahora, con la Decisión Marco sobre el Delito de Terrorismo. Se consideraba al terrorismo como un delito extraterritorial. Es decir, es algo que de alguna manera si no te afectaba a ti pues habrá que ocuparse de ello, en Alemania, en Estados Unidos, en Marruecos o en Argelia, pero no tenía una dimensión internacional, era algo puramente local. Y había débiles herramientas contra la financiación, era una acción terrorista fundamentalmente táctica, operativa, para neutralizar la actividad inmediata del terrorista y había tratamientos paralelos a nivel judicial, policial y de seguridad.

Había un gran espectro de cooperación, pero de alguna manera diluido. Y se caracterizaba también por una débil o una estrategia relativamente difusa a medio y largo plazo como contra el terrorismo. Era un problema local que se enfrentaba con medios locales y fundamentalmente con una cooperación bilateral, en algunos casos, muy eficaz. Francia y España son unos ejemplos clarísimos de ello, y aquí hoy entre ustedes hay personas que siguen esa cooperación y están llevando a nivel de la cooperación, concretamente entre Francia y España, a unos niveles extraordinarios.

Todo esto cambia cuando aparece el terrorismo global de Al-Qaeda, es decir, esta situación de terrorismo local y de medidas puntuales es cooperación bilateral, de alguna manera se ven que son insuficientes cuando aparece una amenaza global como ese tipo de terrorismo y automáticamente hay que reaccionar y entonces hay una necesidad de presentar un perfil alto, algo tenemos que hacer. Tenemos que la Unión Europea tiene que presentar un perfil alto, Nacional Unidas. Hay multitud de foros y de países que de alguna manera se le exige. Estados Unidos en el año 2001 debe liderar una lucha contra el terrorismo. Eso supone que hay una respuesta inicial muy apresurada, es decir, no es solamente un problema local, no es un problema nacional, con lo cual ante la duda lo que hizo la Comunidad Internacional es fomentar la actuación contra el terrorismo, en todos los frentes: político, de inteligencia, militar, policial, judicial, de alguna manera convergente, para-

lelo. Es decir, había la necesidad de sumar esfuerzos por encima de especializar. Estamos ante una amenaza tan grave, como se nos puso de manifiesto en el 11 de Septiembre, posteriormente, en el 11 de marzo, aquí en Madrid. Eso supuso que se desarrollaran multitud de iniciativas, foros, organismos para buscar la cooperación, se entendió que la principal carencia no era la falta de información, era compartir información. Y por tanto, se puso de manifiesto en las comisiones parlamentarias que se hicieron por ejemplo, en el 11 de marzo o en el 11 de septiembre, y no hubo organismo u organización regional o mundial que no promoviera una rápida cooperación, un foro de cooperación en el ámbito de lucha contra el terrorismo.

Así se crearon escenarios a nivel nacional y a nivel internacional. A nivel nacional se crea en España como es el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, esta mañana han tenido ustedes aquí al Director hablando de cómo se hace ahora mismo la coordinación de la información operativa en España, y el CICO, el crimen organizado. Y a nivel internacional se refuerza lo que es la cooperación bilateral directa entre servicios o la cooperación bilateral de servicios con redes, entre redes multilaterales y multitud de diferentes formas de cooperar.

¿Qué ha supuesto esta explosión de actividad? Ha supuesto que se ha desarrollado una cooperación asimétrica, es decir, ha habido tanta necesidad de establecer foros, canales, formas de cooperación, que realmente se ha creado una multitud de redes que a veces es complicado para los servicios transitar en ella y recuerden lo que les decía, la soberanía frente a la dependencia, controlar la información que se genera y, por lo tanto, se pone a disposición de otros servicios.

Ha habido un desarrollo radial de las relaciones, todos los servicios, el Servicio de Información de la Guardia Civil, en este caso, ha tenido una necesidad urgente de identificar interlocutores y relacionarse para compartir información, cooperar e investigar, tanto en el ámbito policial como en el ámbito de la inteligencia, el fenómeno del terrorismo. Ha habido también un incremento de foros nacional, internacionales de cooperación, les pondré el ejemplo de algunos. Ha habido incluso, coordinador, o está habiendo coordinador de coordinadores, ya hay una ley definitiva en la Unión Europea que pretende coordinar aquellos que coordinan a nivel interno su actuación en los diversos países, es decir, fíjense qué necesidad tenemos ya de establecer cauces de coordinación.

Y eso ha supuesto, sin duda, que no hay una diferencia o por lo menos por ahora, hay una superposición, un solapamiento, a veces, de la actuaciones en inteligencia policial y de seguridad y eso tiene repercusiones porque a veces, la cooperación de inteligencia es tremendamente eficaz, rápida, pero no podemos poner a disposición judicial aquello que es

inteligencia, tiene un gran valor y eso nos lleva a complicaciones a la hora de presentar las acusaciones sólidas contra personas, por hechos que en inteligencia están muy claros, pero judicialmente no podemos presentar pruebas claras, porque se basan en fuentes, se basan en información que sujetas a contradicción en el proceso, podemos tener dificultad para probarlas. Eso no quiere decir que haya que dejar de trabajar en inteligencia, sino que hay que establecer, les adelanto otra conclusión, una dimensión clara de la cooperación-inteligencia, lo que es el ámbito policial y lo que es el ámbito judicial.

Les voy a poner algunos ejemplos de esta explosión, de este Big Bang en cooperación. Solamente en la Unión Europea internacional, por ejemplo, tenemos a nivel internacional FIEP, GAFI, OSCE. A nivel operativo, cooperación a través de oficiales de enlace, del Grupo Policial de Trabajo contra el Terrorismo, a nivel regional de SECI en Rumanía, entre operativo y estratégico tenemos INTERPOL, el Club de Berna, Servicio de Inteligencia que cooperan entre ellos, en la Unión Europea tenemos un grupo de trabajo de Terrorismo al que yo asisto, tenemos Europol en el ámbito del crimen organizado y de terrorismo, Olaf en el ámbito de la lucha contra el fraude. Tenemos la iniciativa adelantada del Tratado de POUM, Eurojust, o sea, fíjense todas las herramientas que hemos desarrollado para cooperar, es decir, evidentemente hemos visto que hace unos años necesitábamos un desarrollo mayor en el ámbito de cooperación más allá de hasta lo que ahora se hacía en el ámbito bilateral. Todo esto son herramientas, es el mercado y me faltan muchas más posibilidades de cooperación.

¿Qué ocurre con esto ahora mismo? Tenemos afortunadamente tantas posibilidades de cooperación que eso a veces genera problemas de cooperación. Es decir, genera problemas en este sentido, exige una necesidad de coordinarse interiormente, previa o simultáneamente a la cooperación exterior. Si no podemos estar lanzando información al mundo Centro Nacional de Inteligencia, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía simultáneamente o recibiendo simultáneamente sin que podamos hacer un control comparado de ideas, para eso juega un papel fundamental por ejemplo, centros como el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista. Para que esa coordinación interior sea un elemento añadido, un elemento fuerte que nos permita cooperar más y mejor e identificar mejor los interlocutores y recibir la información sin tener ningún tipo de rebote. Eso también nos debe permitir identificar más claramente las posibilidades de cooperación con entes especializados. Mi opinión es que tenemos que pasar ya de la cooperación genérica donde mandábamos una información a Europol a ver qué pasa o consultábamos con INTERPOL, a ver quién sabe algo, a ir buscando elementos concretos de cooperación, conocer perfectamente cuáles son sus posibilidades y por tanto, esperar una respuesta. Tenemos que saber elegir el producto, tenemos que conocer a nuestro cliente, como dicen en los bancos, para que

el producto que recibamos sea el adecuado, si no podemos estar dando vueltas y vueltas y mandando información de Europol a Interpol, de Interpol al Grupo de Trabajo Policial de Terrorismo, de Terrorismo al Grupo de Trabajo del Tercer Pilar y obtener múltiples y variadas respuestas que luego nos pueden complicar una investigación.

Es también fundamental mantener junto a esa cooperación formal que ya hemos visto como se ha ido desarrollando, la cooperación informal. Muchas veces caemos en la tentación de querer formalizar todo lo que hacemos, tiene también su razón, nos da garantía jurídica, podemos aplicar reciprocidad, podemos estandarizar los procedimientos, pero en muchos casos se pierda la frescura de la interlocución. Mi opinión es que junto con los foros formales, junto con los procedimientos formales de Europol o Interpol, siempre existe y debe existir y fomentarse esa cooperación bilateral, ese conocimiento de agente de seguridad con agente de seguridad que se conoce perfectamente y conocemos las posibilidades. Se puede iniciar una cooperación a través de Europol y acabar en un equipo conjunto bilateral de España-Francia, trabajando sobre la última campaña de extorsión de ETA, porque conocemos perfectamente quien es nuestro interlocutor en Francia o en Estados Unidos o en Alemania y sabemos cuáles son sus posibilidades y confiamos plenamente en él. Y normalmente eso nos va a dar la mejor solución a nuestros problemas sin que eso signifique, de alguna manera, obviar que hay otros foros más generales de trabajo.

Y por último tenemos que intentar de alguna manera, como les decía, armonizar la cooperación que se da en el ámbito de inteligencia, en el ámbito policial y en el ámbito judicial. ¿Por qué? Porque en la mayoría de los casos, sobre todo los que trabajamos en investigación, tenemos un examen fundamental que es el juez, el fiscal, el Tribunal al que le presentamos el caso y que naturalmente, aquellas personas que acusamos de un delito tan grave como es el terrorismo, tiene el derecho absoluto a defenderse y a contradecir lo que nosotros, a través de la fiscalía, presentamos a estas personas. Con lo cual, esa necesidad de armonizar la actuación, esos tres ámbitos, para que aquellos ámbitos de inteligencia puedan tener eficacia judicial y a la vez que de la actuación judicial se puedan derivar elementos nuevos que puedan ayudar a las fuentes de inteligencia, pienso que es un tema todavía por superar, estamos todavía en una situación de comisiones rogatorias que, a veces, se eternizan a la hora de cooperar entre diferentes países, con lo cual esa búsqueda de fórmulas como son los equipos conjuntos de investigación como son la actuación de Eurojust o las comisiones rogatorias abiertas o los tratados de asistencia mutua, donde la investigación tiene un marco claro y las pruebas que se obtienen cooperando automáticamente entre dos servicios tienen validez judicial, desde luego darán un gran impulso a lo que es la cooperación y especialmente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

Les dejo ahí con estas reflexiones y estoy seguro o espero que durante el coloquio puedan preguntar, discrepar o aportar nuevas valoraciones a lo que yo hasta ahora les he mencionado.

Muchas gracias.