

Capítulo tercero

La actuación policial

Manuel Navarrete Paniagua

Resumen

La aparición del Dáesh dentro del espectro del terrorismo de corte «yihadista» ha supuesto un incremento de la amenaza ya existente en este ámbito.

La internacionalización de los conflictos en Siria e Iraq y la extensión a otras zonas produciendo una atracción de seguidores del terrorismo hacia las denominadas «zonas de yihad» ha provocado unas cifras sin precedentes del llamado fenómeno de «terroristas extranjeros». Su integración en grupos terroristas y, en su caso, el retorno a sus países de origen representa sin duda una amenaza que debe afrontarse. Amenaza que ya se ha materializado en ataques terroristas en la Unión Europea y países cercanos. Mucho tiene que ver el uso intensivo de Internet y redes sociales por parte de los terroristas para la captación y radicalización de simpatizantes y la promoción de acciones terroristas individuales de los que no quieren o pueden desplazarse.

Los servicios de seguridad, policiales y de inteligencia de la Unión Europea vienen desde hace años, cuando irrumpió el terrorismo yihadista en Europa, adaptando sus técnicas y procedimientos a esta amenaza. Un gran paso hacia la prevención y anticipación se ha dado y ha ayudado a prevenir numerosos ataques que se podían haber producido.

La aparición del Dáesh con los nuevos perfiles y procedimientos asociados a este terrorismo exige de nuevo una rápida y eficaz evolución de la actuación para combatirlo.

Los servicios europeos y las instituciones europeas centran sus esfuerzos en una revisión del marco legal y planes de acción existentes para mejorar y ajustar la seguridad nacional y europea a la nueva amenaza.

El impulso político y la necesidad operativa lleva a reforzar el uso de las herramientas existentes, hacerlas más completas y accesibles, conectar los sistemas y bases de datos, potenciar las plataformas multidisciplinares y la cooperación multilateral con herramientas como Europol y su Centro Europeo contra el Terrorismo.

Palabras clave

Evolución de la amenaza, indicadores de acción, inteligencia, prevención y anticipación, cooperación interna e internacional, análisis integrado, actuación integral.

Abstract

The emergence of Daesh within the spectrum of «jihadist» —like terrorism has meant a rise in the already existing threat in this field—.

The internationalization of the conflicts of Syria and Iraq, and the spreading to other zones causing the attraction of terrorism followers towards the areas known as «jihad zones», has driven to unprecedented figures of the phenomenon known as «foreign terrorists». Their integration in terrorist groups and, in their case, the return to their countries of origin represent, without a doubt, threats that must be faced. Threats that have already materialized in terrorist attacks in the European Union and neighbouring countries. A lot of this is due to the intensive use of Internet and social networks by terrorists for the recruitment and radicalization of supporters, and the promotion of individual terrorist actions of those who do not want or cannot travel.

The security, policy and intelligence services of the European Union have been adapting their techniques and procedures for years since jihadist terrorism irrupted in Europe. A long leap has been done that has helped prevent numerous attacks that might have taken place.

The emergence of Daesh, with the new profiles and procedures associated to this kind of terrorism, requires again a fast and effective evolution of the actuations to counter it.

European services and institutions aim their efforts on the review of the legal framework and the existing action plans to enhance and tailor the national and European security to the new threats.

Political impulse and operative necessities lead to reinforce the use of existing tools, make them more complete and accessible, connect the systems and databases, and empower multidisciplinary platforms and multilateral cooperation with tools such as Europol and the European counter Terrorism Center.

Key words

Threat assessment, risk indicators, intelligence, prevention and anticipated actions, internal and international cooperation, integrated analysis, comprehensive action.

Introducción

Hace tan solo unos cuantos meses que el zarpazo terrorista volvió a asolar a inocentes en una ciudad europea. Bruselas el pasado 22 de marzo sufrió dos ataques terroristas, prácticamente simultáneos, asesinando a decenas de personas e hiriendo gravemente a muchas más en el aeropuerto de Zaventem y en un vagón de Metro de una de sus líneas más concurridas en hora punta, en una parada donde la mayoría de las instituciones europeas se asientan en esa capital. El horror, el caos, la incompreensión, la rabia, volvían a aparecer tras unos pocos días de tregua después de haber vivido situaciones y emociones parecidas en París en noviembre de 2015.

Tanto en París como en Bruselas la reacción social, política e internacional fue automática de repulsa, apoyo y solidaridad. La respuesta de las Fuerzas de Seguridad y Emergencia para atender a las víctimas y descubrir y detener a los culpables de estas atrocidades fue igualmente inmediata.

Tras el asombro de lo ocurrido en París y Bruselas, vuelven a aparecer la mismas preguntas: ¿quién? y ¿por qué? y ¿cómo hacer frente a esta amenaza?

Muy pronto las Fuerzas de Seguridad descubren tras estos ataques la mano del terrorismo yihadista. En una de sus constantes y rápidas evoluciones han conseguido ensamblar a unos terroristas golpeando con terrible eficacia en el corazón de Europa. No hay que esperar mucho para que la organización que incitó y preparó a los atacantes reivindique su «victoria sobre el infiel». Internet es una vez más el campo elegido para mostrar a «los leones yihadistas» que siguiendo al llamado Estado Islámico o Dáesh se vanaglorian de la atrocidad de su acción.

Otro debate se abre: ¿qué ha fallado? ¿Cómo no se ha detectado y se ha podido detener? ¿Están las Fuerzas de Seguridad preparadas y actualizadas en esta lucha?

La amenaza desde 2001 a 2012: del yihadismo centralizado a la descentralización y la acción individual. La respuesta policial con especial referencia a Europa

Desde que el 11 de septiembre de 2001 la violencia yihadista se desatara ante la incredulidad del mundo en Washington y Nueva York provocando un terremoto político, social, económico y con tremendas repercusiones en el ámbito de Defensa y Seguridad, el mundo ha venido asistiendo a una constante necesidad de identificar la amenaza del yihadismo y desarrollar herramientas a nivel político, social, legal, defensa y de seguridad para prevenir sus riesgos, mejorar la protección de las personas, bienes e infraestructuras e identificar y perseguir a los terroristas y mitigar los efectos de sus ataques cuando se produzcan.

Aunque el 11-S nos puso en vivo y en directo en nuestros televisores la potencia del terrorismo yihadista, protagonizado en este caso por Al Qaeda, este proceso de radicalización que acabó consolidándose en grupos terroristas regionales y otros como Al Qaeda de carácter global, tuvo un lento desarrollo.

Es a finales de los 90 del siglo pasado cuando Osama bin Laden proclamó su idea y aspiración del Proyecto Mundial por la yihad. La idea de un Califato global, basado en una interpretación muy sesgada y particular del islam, tomando el yihadismo como casi único pilar, propugna una idea única y unificada de este islamismo extremista con la intención de aglutinar los ya incipientes movimientos terroristas locales en los diferentes Estados bajo un paraguas y un fin común: la derrota del perverso Occidente y sus cómplices en países árabes.

El siglo XXI se inicia con Al Qaeda en pleno esplendor. La idea del califato global y su extensión a Emiratos regionales brilla con fuerza y ejerce un gran poder de atracción e influencia sobre otros grupos limitados por sus capacidades y agendas locales a sus propios territorios. La lucha global, la necesidad de pertenencia a una comunidad única y la búsqueda por recuperar el paraíso perdido de los ancestros calan con profundidad. Solo hacía falta una demostración de fuerza que consolidara su dominio espiritual.

El 11 de septiembre de 2001 demostró la capacidad letal de Al Qaeda. La inspiración se alimentó de medios, de experimentación y entrenamiento, e increíble determinación, y audacia para asesinar en Estados Unidos a casi dos mil personas y hacer estremecer los cimientos de occidente y marcar la línea para el resto de seguidores de la auténtica yihad.

La reacción en todos los frentes político, diplomático, militar, legal y de seguridad de la comunidad internacional fue inmediata. Toda una batería de acciones se puso en marcha en Naciones Unidas con acciones militares de una coalición internacional que centraron sus acciones en los espacios donde Al Qaeda se había establecido territorialmente en Afganistán y Pakistán limitando relativamente la capacidad de concepción, preparación y puesta en marcha de ataques desde su centro.

Las Fuerzas de Seguridad e Inteligencia, tras una larga época de actuación contra organizaciones terroristas locales, con alguna excepción internacional, tuvieron que adaptar su forma de actuación ante esta «nueva amenaza» que se presentaba de manera directa con ataques terribles y sofisticados en occidente, incitaba a cualquiera en su nombre a golpear al infiel «cercano en sus países de origen y lejano en los países occidentales» y rompía los moldes tradicionales de actuación terroristas vistos en Occidente. Terroristas suicidas, gran uso de la oportunidad, desprecio de las medidas de seguridad y uso de todos los medios posibles a su alcance a nivel nacional e internacional para conseguir sus objetivos.

La reacción ante la amenaza supuso un reforzamiento del marco legal mundial, europeo y nacional contra el terrorismo, el incremento de la inversión en inteligencia humana y técnica y un impulso a la cooperación nacional e internacional.

Las terribles secuelas en marzo de 2004 en España y en julio de 2005 en Londres pusieron de manifiesto la larga estela del yihadismo que tras el 11-S volvió a aterrorizar a Occidente con acciones terroristas.

La idea de una fuerza exterior que conseguía traspasar las fronteras, dotarse de medios y perpetrar sofisticados ataques se complementaba con personas locales agrupadas en células, muy radicalizadas, con financiación y medios propios que en un período corto temporal adquirirían una extraordinaria agresividad y en una entrega total, imitando las actuaciones y escenarios en zonas de conflicto, llevaban a efecto sus macabras acciones.

La apresurada adaptación iniciada en el campo de actuación policial debía consolidarse e incluir nuevas modalidades y herramientas para hacer frente a la amenaza terrorista de nuevo precipitada en dos ataques masivos. No es suficiente reaccionar, de hecho esta reacción estaba casi descontada cuando los terroristas se suicidaban en sus acciones, era necesario un actuación preventiva que evitara los ataques, que incrementara la obtención de información de estos nuevos perfiles personales y crear formas de actuación que permitieran detectar tempranamente y neutralizar, interrumpir o evitar que la acción terrorista se produjera. Ello requería una mayor inversión en inteligencia humana y técnica, el acceso y uso de todas las posibilidades de acción del Estado, la cooperación nacional formal y planes a largo plazo. Nacen en toda Europa los Centros de Coordinación, la intensificación de los contactos y el diseño de estrategias para combatir al terrorismo a medio y largo plazo.

Antes y hasta nuestro días Al Qaeda y sus filiales, que coincidiendo con su declive toman el relevo de acciones y amenaza, utilizan de manera audaz, imaginativa, intensiva y extensivamente todas las posibilidades que Internet proporciona a través de páginas webs, foros y hoy en redes sociales.

Al Qaeda mantiene el liderazgo en la inspiración e incitación ideológica pero se transforma en una amalgama de grupos y organizaciones dispersos y descentralizados que llegan hasta el nivel de células locales que desarrollan sus propias actuaciones, sus aparatos de propaganda y replican a nivel local la letalidad de sus acciones terroristas contra objetivos nacionales e internacionales. Al Qaeda en el Magreb islámico o Al Qaeda en la península arábiga son dos de las herederas que intenta imitarse en otros territorios.

En Occidente se mantiene el impulso de la actuación policial hacia la prevención, detección temprana y neutralización de amenazas de grupos locales o conectados internacionalmente. Se refuerza la cooperación en el ámbito de la seguridad con los países del Mediterráneo y Oriente Medio llevándose a cabo numerosas acciones policiales.

La presión ejercida en todos los frentes contra el yihadismo y Al Qaeda y la necesidad de mantener su iniciativa llevaron a descentralizar, más si cabe, su forma de actuación.

Una organización permite mantener un esfuerzo mayor y sostenido en cualquier ámbito. La dirección, estructuración, división de funciones, marcación de objetivos y líneas de actuación mejoran la eficacia y la eficiencia de las organizaciones, también las terroristas, pero a la vez las hace más detectables, previsibles y por tanto prevenibles.

Al Qaeda vio en la globalización y quizás en su máximo exponente, Internet, la posibilidad de trascender del nivel central, regional y local hasta el individual. La individualización de la yihad es sin duda uno de los grandes éxitos del yihadismo y una nueva necesidad de adaptación de la actuación policial a este ámbito más recóndito, íntimo y secreto, pero igualmente letal.

La incitación, radicalización, el sentido de pertenencia, los medios, el entrenamiento y las directrices para la acción aprovechando unas posibilidades técnicas mucho más dirigidas e interactivas, tienen una clara ventaja en Internet. El yihadismo y los yihadistas encuentran una forma de expandirse *online* frente al encogimiento que están sufriendo *offline*.

Los llamados «actores solitarios» aparecen con la llamada de los principales promotores de esta idea: Mustafá Setmarián y Anawar Al Alaki. El reclutamiento, la capacitación, la adquisición de información y los medios para actuar se ocultan en Internet y solo emergen al mundo real cuando el terrorista ejecuta su acción.

Durante el final de la primera década de siglo y el principio de la presente asistimos a numerosos episodios del fenómeno de los llamados «actores solitarios». Personas que sin una aparente vinculación real con el yihadismo encuentran en Internet sus posibilidades de convertirse en yihadistas y, sin salir de su territorio o acudiendo brevemente a zonas de conflicto, hallan la justificación, adquieren la capacidad, condensan su compromiso y pueden llevar la actuación a sus países de origen o acogida occidentales.

En este ámbito pueden encontrarse los ejemplos de Mohamed Merah en Francia, o Taymour Abadulwahab Al Addaly en Suecia, Mevlid Jarasevic en Sarajevo, Arid Uka y Abu Reyyan en Alemania o Faisal Shazad en Estados Unidos.

La actuación policial de nuevo ha de adaptarse a este fenómeno tremendamente cambiante y rápidamente evolutivo. El individualismo, la dispersión de perfiles y que una gran parte del proceso del terrorista se produzca en Internet dificulta notablemente su detección, investigación y prevención de ataques a manos de estos individuos. El yihadismo individual, especialmente la parte *online*, lo hace muy poco visible y tremendamente impredecible. Ello obliga a que las Fuerzas de Seguridad e Inteligencia deban multiplicar sus acciones para valorar y actuar o descartar cualquier amenaza de una

manera rápida, ante la infinidad e incertidumbre en los objetivos que tienen que identificar y vigilar.

Una mayor anticipación y una efectiva actuación paralela policial *online* en investigación son desarrolladas para hacer frente a este nuevo fenómeno. La investigación se hace más densa, se combina *offline* y *online* y se necesita entrar mucho más en la esfera de los individuos para neutralizarla. La neutralización no solo se dirige a los dispuestos a actuar sino especialmente a los «facilitadores» y administradores de redes y foros.

La aparición del Dáesh y el fenómeno de los «terroristas extranjeros» en Siria e Iraq

Durante los últimos 10-15 años hemos venido asistiendo a una evolución del yihadismo terrorista condensada en la aparición de Al Qaeda. No obstante el protagonismo en la amenaza terrorista en los últimos años parece haber pasado al llamado Estado Islámico y a su éxito en la llamada a territorios de yihad en Siria e Iraq de terroristas de otros países mal llamados «combatientes extranjeros». Los ataques terroristas de París en 2015 y Bruselas en 2016 sin duda le hacen merecedor de ello.

El Estado Islámico es en cierto modo heredero y seguidor de las tesis e ideología radical yihadista sunita, pero ha añadido componentes nuevos por su particular versión del yihadismo como la intensificación y éxito en el uso de redes sociales para sus fines terroristas. Se presenta como un Estado, incluso pretende tener base legal y legítima en sus territorios, con un ideario radical religioso-político basado en el yihadismo suní, absolutamente excluyente, con capacidad de actuación que recuerda en sus métodos de control de territorio y población a otros grupos radicales nacionalistas.

A la vez importa o replica la forma de actuar engendrada por Al Qaeda: rotundo poder central, en este caso con capacidad militar, actuación local contra el enemigo cercano deslegitimando y combatiendo a los gobernantes actuales en su denominado territorio, generando adhesión y «franquicias» de otros grupos regionales como en Nigeria o Libia, movilizando redes y células locales con actuación dirigida y controlada o incitada, y, por supuesto, promoviendo la acción individual en nombre del proclamado Califato.

Es especialmente significativo para Europa, los países del Mediterráneo y Oriente Medio, el fenómeno de los llamados «terroristas extranjeros», aparecido también en otros países y regiones como Estados Unidos, Rusia y otros con diversa incidencia.

En junio de 2014, en estudios realizados por el Soufan Group, se indicaba la cifra de unos doce mil terroristas extranjeros en Siria procedentes de ochenta y un países. Ese número se ha elevado en el mismo estudio a entre veintisiete mil y treinta y un mil terroristas extranjeros que han viajado a

Siria e Iraq hasta diciembre de 2015, procedentes de al menos ochenta y seis países.

En la Unión Europea no existen cifras oficiales sobre los ciudadanos o residentes que se han desplazado a Siria e Iraq y otras zonas de conflicto yihadistas, aunque se estima en una cifra aproximada de cinco mil, de los cuales entre un 20 a 30 por ciento han retornado a sus países de origen. El año 2015 pasará a la historia con una profunda cicatriz por actuaciones terroristas en todo el mundo, con dos, no únicas pero muy señaladas, en Europa.

En el año 2014, cuatro personas murieron como consecuencia de ataques terroristas perpetrados en el territorio de la Unión Europea. (Europol TE-SAT 2015, documento retrospectivo con datos del año 2014).

En el año 2015, en la Unión Europea, ciento cincuenta y una personas fueron asesinadas en ataques terroristas, de las cuales ciento cincuenta fueron causadas por el denominado terrorismo yihadista. Otras trescientas sesenta fueron gravemente heridas en la Unión Europea (Europol TE-SAT 2016, documento retrospectivo con datos del año 2015). A estos asesinatos de europeos hay que unir los perpetrados en Túnez, África subsahariana y otras partes del mundo donde el yihadismo ha asesinado a cualquier ciudadano, incluyendo occidentales y europeos.

El número de ataques yihadistas en la Unión Europea se incrementó de cuatro en 2014 a diecisiete en 2015 (Europol TE-SAT 2016).

Por primera vez en Europa la comisión de ataques terroristas incluye suicidios mediante portar explosivos para provocar la máxima cantidad de víctimas posible. En total, los miembros de la Unión Europea informaron de un total de doscientos once ataques perpetrados, fallidos o desarticulados por terrorismo, los más letales vinculados al terrorismo yihadista.

La reacción de las Fuerzas de Seguridad y Policía de la Unión Europea también ha sido destacada: en el ámbito del terrorismo yihadista los datos del TE-SAT 2015 recogieron trescientas noventa y cinco personas detenidas, frente a los seiscientos ochenta y siete detenidos del mismo ámbito del TE-SAT 2016.

Marzo de 2016 y Bruselas, desgraciadamente, supone una continuidad en las cifras, objetivos y procedimientos vistos en 2015 de grupos yihadistas como el Dáesh.

2015 y 2016, en los que al terrorismo se refiere, indican claramente que Europa se enfrenta a un cambio en la amenaza que sufre y su incremento procedente de grupos e individuos yihadistas. El llamado Estado Islámico ha demostrado una capacidad y habilidad para llevar a cabo acciones terroristas en Europa masivas con extraordinaria eficacia. Parece pretender un liderazgo en la llamada «yihad global», pero no por ello hace disminuir la

amenaza que proviene de otros grupos e individuos seguidores de los postulados del terrorismo yihadista.

La simple cifra de «terroristas extranjeros», ya de por sí, da idea de la amenaza para perpetrar ataques terroristas. Seguramente, la diferencia en la letalidad de las acciones vaya en paralelo con el nivel de adiestramiento y la capacidad para obtener y emplear armas y explosivos, siendo previsibles ataques bien preparados y perpetrados como los de París o Bruselas, u otros de menor escala, pero también letales de corte «actor solitario».

En los casos recientes, en Europa, se observan también dos características ya advertidas en el perfil de los grupos e individuos terroristas de inspiración yihadista:

- el uso de redes criminales para obtener medios con que preparar, sin ser advertidos, ataques terroristas o su vinculación pasada/presente de delincuencia.
- el uso intensivo de Internet y redes sociales para la captación, adoctrinamiento y radicalización, obtención de medios y comunicación, acopio de información y contactos tanto para dirigirse a zonas de conflicto como para una vez allí retornar, o sin haberse llegado a desplazar para perpetrar ataques terroristas en suelo propio.

Este nuevo giro en la violencia terrorista exige una respuesta en los ámbitos políticos, sociales, legislativos, de defensa y de seguridad. Las dinámicas de adaptación de las Fuerzas de Seguridad y los Servicios de Inteligencia han sido puestas de nuevo en acción. Los nuevos perfiles, la multiplicidad de comportamientos, los campos de preparación y la audacia terrorista obligan a reacciones que rebajen la amenaza, cierren los puntos débiles advertidos en la arquitectura de seguridad nacional y europea, potenciando con más intensidad las dinámicas que han venido siendo exitosas hasta el momento: prevención, inteligencia, anticipación, acción integral y conjunta y cooperación, intensa, permanente y completa.

El gran arma del yihadismo: Internet y el uso de redes sociales

Al Qaeda fue en cierta manera la pionera del uso y el abuso de la web como campo de batalla, donde incita, justifica, glorifica, dirige, propone, facilita y permite actuar a terroristas y al terrorismo. En la web se puede llevar a cabo el proceso completo de captación, radicalización, obtención de medios, acopio de información y comunicación para finalmente llevar a cabo la acción terrorista, individual o en grupo.

La idea inicial de una estrategia de comunicación basada en una gran centralización para autenticar la fuente y los mensajes ha ido cambiando con la posibilidad del uso de redes sociales.

Al Qaeda en su medio de propaganda y difusión del yihadismo y acciones terroristas mantiene todavía un cierto elitismo con una gran carga seudoreligiosa-política, con un mensaje lento, largo que a veces es difícil de entender por la gran carga ideológica que contiene. Evita relativamente las imágenes sangrientas y pretende presentarse como una fuerza «yihadista moderada», en oposición a la «irracional e indiscriminada violencia» del Estado Islámico. Al Qaeda entra en disputa con el Dáesh e intenta deslegitimarle declarando la inexistencia de base legal para la declaración de un Califato.

Al Qaeda mantiene una situación más unidireccional para mantener la pureza del mensaje con un cierto espacio entre la organización, sus dirigentes ideológicos y sus seguidores. Su principal medio para occidentales es la revista *Inspire* donde proporciona conocimientos y consejos técnicos para los «aspirantes a yihadistas».

El Estado Islámico ha establecido un mensaje más claro, más sencillo, menos ideológico y mucho más directo y práctico que multiplica su audiencia objetivo y sus efectos. Los contenidos son dinámicos, con gran estilismo, usando las últimas tecnologías para conseguir grandes efectos y una edición muy cuidada.

El Estado Islámico tiende a un mensaje simplista y muchas veces no ideológico que permite llegar a una audiencia occidental con carencias ideológicas religiosas, sin embargo incluye algún tipo de motivación ideológica relativa al deber de cada musulmán de la yihad, de la adhesión, obediencia y «peregrinación» al Califato llamando a defender a los musulmanes y la tierra del islam. Hay una gran exposición de violencia destinada a deshumanizar al enemigo y a transmitir una visión positiva del territorio del Estado Islámico como una tierra utópica, llena de igualdad y oportunidades.

La propaganda del Estado Islámico se basa en varias líneas: discursos de los destacados líderes del Estado Islámico como AbuBakr Al Baghdadi o Abu Mohamed Al-Adnani, publicaciones oficiales como *Al Hayat*, *Al Furqan*, e «independientes» y colaboradores del Estado Islámico. Se produce la repetición de un mismo tema en las tres líneas, lo que hace parecer al mensaje más importante y al grupo más poderoso.

Con sus propios matices y formas, los dos máximos representantes del yihadismo terrorista, Al Qaeda y Grupos afiliados y el Estado Islámico, presentan la yihad como una aventura y desarrollo personal de redención de jóvenes musulmanes, especialmente para aquellos que se encuentran fuera de las zonas de territorio controladas por estas organizaciones, pidiendo e incitando a su integración o, de no ser posible, a llevar acciones de colaboración o perpetrar ataques contra los infieles allá donde se encuentren con cualquier medio que tengan disponible. La extensión de los mensajes y publicaciones en lenguas occidentales, sin duda, ratifican esa búsqueda de audiencia y respuestas hacia Al Qaeda y el Estado Islámico.

La cifras señaladas de «terroristas extranjeros» hacia las llamadas «zonas de yihad» de Siria e Iraq sin precedentes, especialmente las relativas a los y las procedentes de países occidentales, junto con la variedad de los perfiles de las personas que siguen la llamada de los grupos terroristas y la rapidez con que parecen producirse la captación y radicalización, aun cuando se ve que la carga ideológica religiosa es mucho menor y la audiencia a la que se dirige tampoco la posee en demasía, apunta claramente a una necesidad de actuación contraterrorista *online*, tanto en investigación como en prevención, que limite la eficacia de esta poderosa arma abusada por los terroristas.

Actuación policial contra el terrorismo. Especial referencia a España

Todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Servicios de Inteligencia, sin excepción, aunque el presente estudio se basa más en los occidentales sobre todo europeos y con cierta referencia España, se han adaptado a las exigencias que imponía e impone el terrorismo yihadista.

Es lógico destacar que esta adaptación y aprendizaje organizacional se ha producido con mayor rapidez y eficacia en países que venían sufriendo el terrorismo fundamentalmente de origen doméstico y que, como países occidentales, entraron entre los objetivos de la llamada yihad global.

Países como España, Estados Unidos o el Reino Unido donde a principios de siglo se sufrieron ataques terroristas vinculados al yihadismo terrorista, de una manera rápida hubieron de desarrollar capacidades, estructuras, técnicas y procedimientos que les permitieran enfrentarse a esta nueva ola de terrorismo que prometía ser tremendamente devastadora. Especialmente en España y el Reino Unido, con una gran experiencia y sufrimiento en lucha contra el terrorista del ETA o el IRA. La existencia de Servicios de Información e Inteligencia muy potentes y eficaces en la lucha contra el terrorismo autóctono representaba una ventaja, pero a la vez la diferente naturaleza, dimensión, tácticas, diversidad, objetivos, agresividad y una casi «no limitación» de posibilidades del terrorismo y los terroristas yihadistas exigía una actuación diferente.

Para enfrentar en el pasado a unas organizaciones terroristas muy estructuradas, con unos claros objetivos desestabilizadores y una estrategia enfocada a conseguirlos, muy jerarquizadas, secretistas y evasivas, las Fuerzas de Seguridad e Inteligencia desarrollaron tácticas, estructuras y procedimientos muy ajustados, casi quirúrgicos. Con gran maestría, eficacia y paciencia recopilaban datos hasta hacer a las organizaciones terroristas previsibles y por tanto vulnerables. La elevada técnica, determinación, serenidad y ajuste de un «francotirador» era la base para ir desgranando, deteniendo y desbaratando, paso a paso, la estructura, comunicación y medios del terrorismo

hasta llevarlo al estado de casi incapacidad técnica. La gran reacción social y el acuerdo político completaron el éxito.

Evolución y adaptación de la actuación policial al terrorismo yihadista

El terrorismo yihadista presenta otro perfil, con una aparente desorganización, profusión de comunicación, oportunismo, adaptación local, casi anarquía de funciones, mezcla con criminalidad y, sin embargo, una tremenda letalidad, total deshumanización de las víctimas y de los terroristas dispuestos al suicidio.

¿Cómo adecuarse a este cambio de patrón? ¿Cómo actuar cuando la propia seguridad y la vida propia se desprecia y no existen frenos morales de masacrar a la población?

La respuesta social, política, legal, de inteligencia y seguridad fue clara: prevención.

Prevención significa una gran inversión en inteligencia, humana y electrónica. Es necesario poseer información en todos los ámbitos que combinados permitan un correcto análisis y la toma de decisiones. La información circula por los nuevos medios de comunicación y telefonía, por Internet, por los foros, pero a la vez es necesario un componente humano que la complemente y la interprete.

Prevención significa anticipación. Es necesario acelerar los procesos de análisis de la información, ampliar el ámbito de obtención a la criminalidad y delincuencia, utilizando todos los medios del Estado de Derecho para detener, interrumpir o impedir que la acción terrorista se lleve a efecto.

Prevención significa colaboración y cooperación. Es necesaria una relación mucho más estrecha entre los Servicios de Inteligencia y las Fuerzas de Seguridad. La limitación de recursos ante la dimensión de la amenaza obliga a la coordinación, evitar solapamientos y no dejar espacios de investigación vacíos. La seguridad interior depende de la exterior, por lo que hay que desarrollar redes de cooperación internacional, tanto bilaterales como multilaterales, que permitan una detección temprana de la amenaza o influencia exterior, sus conexiones internacionales y una neutralización completa, permitiendo la explotación de la información obtenida a nivel nacional e internacional.

En términos generales las actuaciones policiales en Europa y en España de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dentro de esta nueva dinámica, se centran fundamentalmente hacia:

- Impedir o limitar que los terroristas tenga acceso a los medios para ejecutar sus acciones, llevando a cabo acciones contra actividades de obtención de fondos y útiles para el terrorismo, identificando a las

personas pertenecientes a grupos terroristas o a los reclutadores y facilitadores que dotan de medios y de la posibilidad de acción a los radicalizados.

- Contra los organizadores e ideólogos radicales extremistas del yihadismo que mediante la incitación y la provocación radicalizan, justifican y abonan el campo para las acciones terroristas.
- Contra la propaganda, la manipulación radical religiosa y la difusión del terrorismo. Acción más allá del marco policial, donde es necesario una colaboración de la sociedad y diferentes instituciones del Estado.

Son muy numerosas las acciones basadas en la inteligencia y en la actuación temprana y eficaz de las Fuerzas de Seguridad de toda Europa que han permitido neutralizar o abortar ataques terroristas los cuales se encontraban en diversos grados de evolución y preparación. Los terroristas no han conseguido en la inmensa mayoría de los casos sus propósitos de ataques masivos con gran número de víctimas en los últimos diez años.

Actuaciones en España contra el yihadismo desde 2011. Especial referencia al Dáesh

En España las Fuerzas de Seguridad y el Servicio de Inteligencia, dentro de la adaptación organizacional descrita y en la dinámica señalada, han evitado intentos terroristas conocidos y destacados de llevar ataques de envergadura en España. A la vez no se bajó, ni se ha bajado, la guardia en el ámbito de la lucha contra ETA, manteniendo las dos corrientes de actuación en paralelo de marea eficaz.

La aparición del Dáesh, con las características de actuación descritas anteriormente, con presencia en Europa y los países del Mediterráneo donde España es puente, ha supuesto un nuevo reto que ha llevado a una evolución y reforzamiento de medidas de detección, prevención y neutralización de la amenaza.

La primera operación claramente contra la captación y envío de terroristas a Siria se produjo en 2013, conjunta entre la Guardia Civil y la Policía Nacional, con detenciones en Ceuta. El 21 de junio de 2013, en la Operación SHAM-PIRATA, ocho personas fueron detenidas en Ceuta por su presunta vinculación con una red de yihadistas, próxima a Al Qaeda, que eran captados en España para viajar a países en conflicto como Siria. El responsable de las captaciones fue detenido en septiembre de 2013 y en el mismo mes, en Bélgica, el financiador de la célula de Ceuta. Además, a finales de 2013 y principios de 2014 fueron detenidos dos nuevos miembros de la célula, el último retornado de Siria.

Entre 2012 y 2013, veinticinco personas fueron detenidas en España en relación con el terrorismo yihadista, de los cuales el 55 por ciento ingresó en prisión (fuente: datos manejados por la Jefatura de Información de la Guardia

Civil). Este dato ya apuntaba a un aumento de la eficacia en la coordinación policial-judicial y la exquisitez de los procesos de obtención de información, acopio de pruebas y solidez de la actuación.

En 2014, treinta personas fueron detenidas en España en relación con el terrorismo yihadista, de los cuales el 90 por ciento ingresó en prisión (fuente: datos manejados por la Jefatura de Información de la Guardia Civil). La progresión en investigación, evidencias y eficacia se refleja claramente en estas cifras.

Tan solo en el año 2015, noventa y seis personas fueron detenidas en España por su relación con el terrorismo yihadista, de las cuales ochenta y siete ingresaron en prisión, lo que supone un 90 por ciento (fuente: datos manejados por la Jefatura de Información de la Guardia Civil). El aumento del número de detenciones ante la presión de la amenaza de Al Qaeda y Dáesh no hace decrecer la eficacia policial.

Tomando un período más amplio, desde enero de 2011 hasta diciembre de 2015, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España han desarrollado un total de sesenta y siete operaciones (fuente: datos manejados por la Jefatura de Información de la Guardia Civil) en el ámbito del terrorismo yihadista con un total de doscientos siete detenidos, frustrando o deteniendo riesgos de acciones de terroristas y limitando la radicalización, su impulso y facilitación para la integración en grupos terroristas. Fundamentalmente, los detenidos fueron acusados de captación, adoctrinamiento, reclutamiento y envío de terroristas a zonas de conflicto, apología y enaltecimiento del terrorismo, amenazas a través de Internet y facilitación de medios, como documentos falsificados para uso terroristas. De los doscientos siete detenidos, setenta y cinco aparecieron vinculados al Dáesh. De las sesenta y siete operaciones treinta y tres tenían su ámbito de investigación en el Dáesh (fuente: datos manejados por la Jefatura de Información de la Guardia Civil).

En este ámbito de actuación policial y judicial es de destacar la Sentencia 47/2013 de la Audiencia Nacional donde se condena al Administrador de la «Red Ansar Al Mujahidin» (foro de Internet) a seis años de prisión por terrorismo y se declara organización terrorista a este foro, marcando un hito en la aplicación de la ley por la adaptación e interpretación avanzada de los delitos de terrorismo que son cometidos mediante la realidad virtual que ofrece Internet.

La actuación policial se basa en un marco legal adecuado y suficiente, además de una coordinación con las acusaciones y fiscalías y la garantía por los magistrados de la pureza de las actuaciones, los derechos del detenido y del proceso penal. También en este campo, a nivel de Europa y España se pueden destacar modificaciones y adecuaciones legales recientes motivadas por la aparición de nuevas actividades y comportamientos delictivos que han generado nuevos tipos y provisiones legislativas para mejorar el marco legal de la lucha contra el terrorismo yihadista.

La adecuación del marco legal

Como se ha señalado, tanto a nivel de legislación Europa como en varios países de Europa y en España, se produce un estudio y revisión del marco legal para adaptarlo a las nuevas necesidades que imponen con su actuación cada vez más variada y sofisticada los grupos terroristas, especialmente los de corte yihadista.

6.1. Reformas en el Código Penal español motivadas por conductas típicas de terrorismo de corte yihadista. La reforma de 2015.

Así, en España, en marzo del 2015 se produce una reforma en su totalidad de varios artículos del Código Penal (10) relativos a los delitos de terrorismo, que se incardinan en las modificaciones iniciadas en desde 1996, continuadas en 2003 (posterior a la Decisión Marco de Terrorismo de la Unión Europea de 2002 sobre delitos de terrorismo) y 2010 (Ponte, María. Análisis GESI 11/2015).

La reforma de 2015 se produce también tras la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que pide a los Estados Miembros adoptar las medidas legales y de seguridad necesarias para reprimir toda una serie de actividades muy vinculadas al nuevo fenómeno de «terroristas extranjeros» y a los conflictos de Siria e Iraq. Específicamente, en la Resolución se mencionan como actividades terroristas los desplazamientos para cometer, planificar o recibir adiestramiento con fines terroristas y la provisión de fondos para facilitación de desplazamientos a otros países para llevar a cabo acciones de terrorismo o recibir adiestramiento.

Esto se recoge en el Código Penal español a través de diez artículos que amplía el catálogo de las «finalidades» terroristas más allá de subvertir el orden constitucional, incluyendo la desestabilización de instituciones políticas o sociales u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o no hacerlo. Se definen los delitos mediante el uso de la informática, igualmente los cometidos con estos fines, se recoge el adoctrinamiento o adiestramiento en técnicas militares para fines terroristas. Este adiestramiento incluye la posesión de documentos o archivos o el acceso habitual a ellos en Internet en sitios con esos contenidos y con la finalidad terrorista. El traslado a territorios extranjeros denominados «zonas de conflicto» donde grupos terroristas se asientan con el objeto de recibir entrenamiento se incluye en esta reforma, así como se amplía el catálogo de los delitos de colaboración. Por último, en los delitos de enaltecimiento o humillación a las víctimas se añaden cláusulas relativas a su comisión mediante Internet (Ponte, María. Análisis GESI 11/2015).

Claramente se observa una línea de actuación hacia la rápida detección y penalización de actividades terroristas cometidas mediante Internet y redes sociales, así como las nuevas conductas de «terroristas extranjeros» vinculados a grupos terroristas fundamentalmente en Siria a Iraq.

La amenaza en Europa y el impulso europeo a la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea

La evolución de la amenaza del yihadismo y sus repercusiones hacia la seguridad en Europa, puesto de manifiesto en los ataques terroristas perpetrados a principios de 2015 en París y Copenhague, provocan una reacción de revisión de la arquitectura de seguridad europea que afecta a los marcos legales, policiales, y de seguridad e inteligencia.

A pesar de grandes avances en estos ámbitos en los últimos diez años, con una época de gran actuación a nivel nacional y europeo tras el 11-S y los ataques en Madrid en 2004 y Londres 2005, alumbrando un extraordinario desarrollo de medidas y posibilidades puestas a disposición de los miembros de la Unión Europea desde la caja de herramientas de seguridad europea, el yihadismo y especialmente el Dáesh, vuelve a poner en revisión la solidez del sistema de seguridad europeo.

Son muchos los factores impulsores de la Unión Europea logrando un gran desarrollo del que disfrutamos hoy en día todos los ciudadanos europeos como políticas económicas conjuntas, moneda única, avances sociales y solidaridad europea, movimientos de personas y bienes libres en el espacio europeo de Schengen y acercamiento y armonización en legislación para combatir el crimen organizado y el terrorismo.

Actividad en JAI y nuevas iniciativas en 2015

Desde 2001 a 2013 se pueden contar más de doscientas actuaciones a nivel europeo como Planes de Acción, Regulaciones, Directivas, Decisiones Marco, Recomendaciones, Decisiones, Conclusiones, Estrategias, posiciones comunes etcétera, relativas a terrorismo. Son especialmente significativas las Estrategias y Planes de Acción que desde 2003 pretenden una actuación sostenida, coherente y planificada en la lucha contra el terrorismo, a nivel nacional de los miembros de la Unión Europea y de la misma como institución.

La arquitectura de seguridad de la Unión Europea, dentro del llamado espacio de Libertad, Justicia y Seguridad que introdujo el Tratado de Ámsterdam, fue creando bloques de actuación por la necesidad de combatir a un crimen organizado cada vez más transnacional, para asegurar la libre circulación de personas en el espacio europeo reforzando el control y seguridad de las fronteras exteriores y hacer frente a un terrorismo que de transnacional evolucionaba y amenazaba a transformarse en global. En cada y para cada situación nuevas posibilidades y herramientas se diseñan e incluyen.

Hasta el año 2014, las medidas adoptadas a nivel nacional y de la Unión Europea parecen dar un adecuado resultado, incluso cuando la amenaza del Dáesh era una realidad y el fenómeno de los «terroristas extranjeros» era

notable hacia las declaradas zonas de yihad en Siria e Iraq, incluyendo a numerosos ciudadanos o residentes de la Unión Europea.

El tormentoso inicio terrorista de 2015 supone varias reflexiones para los países de la Unión Europea y la Unión Europea en sí misma:

¿Se ha estimado convenientemente la amenaza y capacidades del yihadismo para actuar en Europa y especialmente la que supone el Dáesh?

¿Existen suficientes capacidades a nivel nacional en los países de la Unión Europea para enfrentarla y a nivel de la Unión Europea?

¿Qué uso se hace por los Estados Miembros de estas capacidades y que eficacia tienen a nivel nacional y europeo?

¿Son necesarias nuevas herramientas o mejorar las existentes?

En los primeros meses de la Presidencia de Letonia en 2015, tras los ataques de París, se produce a nivel JAI un debate intenso alrededor de las cuestiones planteadas anteriormente, donde presentando diversidad de posturas y con puntos de vista diferentes los miembros de la Unión Europea coinciden en la identificación de ciertos espacios sobre los que es necesario incidir, promoviendo intensificar el uso de las herramientas ya existentes a nivel europeo: mejorar, coordinar e implementar.

Es necesario mantener el equilibrio entre las capacidades existentes, o las que se incluyan, las necesidades a cubrir por la nueva amenaza, alineándose con una estructura de seguridad sólida y asegurando medios y fondos adecuados.

Tanto en el JAI celebrado en marzo de 2015 como en el celebrado en noviembre de 2015, tras el segundo ataque en París mucho más sangriento con una extraordinaria preparación y ejecución, los Ministros acordaron que fundamentalmente las acciones a emprender a nivel europeo debían seguir las siguientes líneas:

- Intensificar el intercambio de información y su puesta en común incluyendo a Europol y a Eurojust en la tarea.
- Realizar acciones contra la difusión de contenidos en Internet que promocionan el terrorismo o la violencia extremista creando capacidades para identificarlas y promover su erradicación.
- Incrementar la cooperación y el intercambio de información en lo relativo al tráfico de armas ilícitas y su utilización por los terroristas.
- Enfrentarse al terrorismo y a la radicalización violenta.
- Reforzar la lucha contra la financiación del terrorismo.

Estas líneas generales marcadas provocan una revisión de las medidas existentes y una adecuación de los planes en vigor relacionados en la lucha contra el terrorismo para dar coherencia, eficacia y coordinación a la archi-

itectura de seguridad europea construida a partir de bloques alineados pero no totalmente integrados.

Especial mención merece la Agenda Europea de Seguridad de abril de 2015, donde siguiendo las líneas directrices políticas, como señaló el Presidente de la Comisión, Claude Juncker, «combatir el crimen organizado transfronterizo y el terrorismo es una responsabilidad común de la Unión Europea».

La Agenda Europa de Seguridad empieza su capítulo 1 con «trabajando mejor juntos en Seguridad». A partir de esa declaración de intenciones en todo ese capítulo los títulos empiezan con : «total cumplimiento y respeto a los derechos fundamentales », « transparencia y control para generar confianza en los ciudadanos» , «mejor aplicación e implementación de la herramientas legales existentes», «más esfuerzos unidos entre la agencias y alineación y conexión sectorial», «conjuntar acción interior y exterior».

La Agenda Europa de Seguridad establece tres pilares de acción:

- Mejorar el intercambio de información, señalando que muchas de las herramientas existentes todavía quedan lejos de su uso intensivo por los Estados Miembros, como el Sistema de Información Schengen, Bases de documentos robados y perdidos de Interpol, control de fronteras, medidas del tratado de Prüm, Europol, Sistema de Información de antecedentes criminales y otros. También se señala la conveniencia de establecer a nivel europeo un Registro de Nombres de Pasajeros (*PNR*).
- Incrementar la cooperación operativa, destacando la validez del llamado Ciclo político para fijar la prioridades de actuación contra el crimen organizado en la Unión Europea y sus miembros, solidaridad y respuesta ante situaciones de crisis, uso de equipos conjuntos de investigación, uso de redes de expertos y unidades nacionales especializadas, cooperación judicial en asuntos criminales y otros.
- Apoyo de la Unión Europea mediante fondos, formación y especialización, investigación e innovación.

Y tres Prioridades:

- Lucha contra el terrorismo.
- Crimen organizado transfronterizo.
- Cibercriminalidad.

En toda la extensión de esta Agenda Europea de Seguridad se nombran repetidamente todas las posibilidades existentes y se añaden otras nuevas a la caja de herramientas para combatir las amenazas con las prioridades establecidas, manteniendo la línea marcada por el impulso político: mejorar, coordinar e implementar.

A nivel Europeo se cita el establecimiento del Centro Europeo de Contrate-
rorismo en Europol.

Es también significativa la valoración que desde el Coordinador de Contra-terrorismo se hace en marzo de 2016 de las conclusiones alcanzadas en los Consejos Europeos, JAI de 20 de noviembre de 2015 y Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015 que en su revisión podemos destacar:

- Mejora del intercambio de información usando SIS, Europol, Eurojust, EURODAC, Interpol y Seguridad de Fronteras con un sistemático intercambio de datos e información y explorar y dirigirse hacia la interoperabilidad de los sistemas existentes a nivel de la Unión Europea. Mejorar los chequeos por seguridad.
- Detectar las conexiones de crimen organizado-terrorismo y establecer un plan común, acciones coordinadas y análisis integrado para prevenirlo y combatirlo, especialmente en lo referido al tráfico de armas.
- Añadir nuevas posibilidades e intensificar el uso de las existentes en financiación del terrorismo, tales como un Programa de Identificación de Financiación del Terrorismo.
- Actuar contra la difusión del terrorismo, su propaganda y actividades terroristas en Internet, tanto en prevención como en investigación.
- Desarrollar una metodología estructurada y multilateral para la cooperación operativa contra amenazas terroristas.
- Revisar la decisión marco 2002/475/JHA para combatir el terrorismo.
- Apoyar la iniciativa de la Comisión de mejora del Plan de Acción contra el tráfico ilícito de armas y explosivos de 2 de diciembre de 2015.
- Mejorar la cooperación entre Servicios de Inteligencia en la Unión Europea con medidas específicas a proponer y a implementar por la Presidencia europea de Holanda en 2016.
- Apoyo al Plan de Acción preparado por la Comisión el 2 de febrero de 2016 para incrementar la lucha contra la financiación del terrorismo en línea con la 4.ª Directiva Antiblanqueo adoptada el 20 de mayo de 2015.
- Mejora de la cooperación con el sector privado, especialmente en el ámbito de la lucha contra la financiación del terrorismo y el uso de redes sociales por terroristas.
- Intensificar la actuación en prevención de la radicalización, apoyando las iniciativas existentes como la Red de Alerta de Radicalización (RAN en inglés), el Equipo de Estrategia de Comunicación para Siria (SSCAT en sus siglas en inglés), la actuación de Europol a través de una Unidad específica en este ámbito y la cooperación con los proveedores de servicios de Internet.
- Respuesta penal ante la radicalización y el terrorismo.

Cooperación con otros actores internacionales, como los Estados Unidos, los países MENA (Mediterráneos y Oriente medio), países de los Balcanes, Seguridad de Aviación y otros países, organismos internacionales e instituciones de interés.

Propuestas de modificación y adaptación legislativas y de planes a nivel europeo más importantes

Ya señaladas en algunos de los puntos anteriores, podemos destacar varias iniciativas nacidas a la luz de la necesidad de enfrentar la amenaza terrorista con sus nuevos perfiles. Estas dinámicas de actuación y posibilidades han sido señaladas a nivel europeo pero evidentemente deben tener una dimensión igualmente de traslado a la actuación legal y operativa nacional de los miembros de la Unión Europea.

Recientemente, en febrero de 2016, el Parlamento Europeo después de numerosos debates, votó a favor de una propuesta de establecimiento de un Registro de Nombres de Pasajeros a nivel Europeo (*PNR* en sus siglas en inglés). Se trata de una demanda de la comunidad de inteligencia y seguridad que el fenómeno de los «terroristas extranjeros» por sus desplazamientos a zonas de conflicto y regreso ha hecho muy necesario.

Plan de Acción contra el tráfico ilícito de armas y explosivos, de 2 de diciembre de 2015, con medidas legales que permitan el seguimiento del tráfico de armas ilegales, la posible restricción de ciertas formas de pago en adquisiciones privadas de armas y municiones, y una evaluación del sistema de intercambio de información por movimientos de armas intracomunitario. Igualmente, se incluyen medidas para la plena implementación de la regulación sobre precursores de explosivos y su revisión en 2016.

Plan de Acción para incrementar la lucha contra la financiación del terrorismo, en línea con la 4.ª Directiva Ant blanqueo adoptada el 20 de mayo de 2015, preparado por la Comisión Europea el 2 de febrero de 2016. Se incluyen un total de veinte propuestas legislativas y no legislativas. Es especialmente destacable el acceso por parte de las Unidades de Inteligencia Financiera (cuya red de intercambio de información desde 2016 se incluye en Europol) y otras autoridades competentes a transacciones de riesgo en terceros países, uso de monedas virtuales e instrumentos de prepago, y a nivel nacional la posibilidad de establecimiento de un registro centralizado de cuentas de pago. Igualmente, se estudia la posibilidad de implementar un Sistema de Identificación de Transacciones Financieras para reforzar la lucha contra la financiación del terrorismo a nivel de la Unión Europea, que incluya los datos relativos a Pagos Simples en el Área Europea (*SEPA*) como complemento del Programa de Seguimiento Financiación del Terrorismo (*TFTP* en sus siglas en inglés), fruto del acuerdo de Estados Unidos y la Unión Europea.

Revisión de la Decisión marco 2002/475/JHA para combatir el terrorismo

Esta Directiva, ahora en revisión, supuso un verdadero hito en la construcción del marco legal de seguridad de la Unión Europea. Nacida tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y en Presidencia de España de

la Unión Europea, formuló por primera vez los delitos de terrorismo a nivel europeo, siendo de obligada transposición a las legislaciones de los Estados miembros. Además, vino acompañada en tiempo de otros instrumentos legales de gran calado como la Orden Europea de Arresto, los Equipos Conjuntos de Investigación o la creación de EUROJUST.

Con algún retoque a finales de la pasada década, 2008/919/JHA, ha venido proporcionando hasta ahora una base sólida legal sobre la que sustentar las actuaciones de los servicios policiales y la actuación judicial en la lucha contra el terrorismo. De nuevo, la evolución de la amenaza invita a una reflexión y actualización. La revisión viene también motivada por la Resolución 2178 /2014 de Naciones Unidas sobre el fenómeno de terroristas extranjeros y la firma por parte de la Unión Europea del Protocolo Adicional de la Convención del Consejo de Europa, sobre asociación con fines terroristas, recibir entrenamiento con fines de terrorismo, desplazarse con fines terroristas, facilitar o proveer fondos para esos desplazamientos u organizarlos, así como un sólido y oportuno intercambio de información entre los países sobre esta materia esencial.

Aunque todavía en un estado temprano de debate podemos apuntar que las líneas principales de discusión y posible modificación se centran en:

- Definir en la Directiva como actividades terroristas el traslado o viajes con fines terroristas y organización o facilitación de estos traslados.
- Definición y composición de grupos terroristas.
- Uso de Internet y redes sociales con el propósito de terrorismo, incluyendo los ciberataques terroristas.
- La glorificación o provocación indirecta.
- Financiación del terrorismo, como transacciones de objetos culturales u otros bienes no específicamente vinculados a terrorismo pero de los cuales los terroristas pueden obtener beneficio.
- Uso de documentos falsos administrativos con fines de terrorismo.
- Jurisdicción en casos de haber proporcionado entrenamiento a nacionales de la Unión Europea o residentes cuando los principios de nacionalidad o territorialidad no son aplicables.
- Sobre derecho de las víctimas.

Como se ha señalado anteriormente, los esfuerzos en el ámbito legal, la adopción de nuevas posibilidades para mejorar la estructura de seguridad de Europa debe tener un reflejo y eficacia en los instrumentos. Los responsables a nivel europeo, y a nivel nacional, en la lucha contra el terrorismo deben llevarlos a la práctica efectiva, diaria.

Las iniciales enseñanzas de los recientes ataques en Europa y en nuestro entorno apuntan a hacer un uso intensivo, integrado, coherente y coordinado de lo ya existente a nivel nacional y europeo ante la evolución de la amenaza. Europa y sus miembros no estaban desarmados ante la amenaza terrorista, pero las herramientas, los procedimientos, los métodos, la inteligencia al fin y al cabo, han de ser constantemente calibrada. Los instrumentos han

de ser renovados, mejor conectados, suprimir los espacios de impunidad y vacíos existentes, y ahora, si quizás ante la potencia terrorista demostrada por el Dáesh, debe hacerse de una manera más rápida, más completa, que ayude a la detección temprana de cualquier indicador de ataque terrorista, de personas con la capacidad y determinación de llevarlos a efecto y de mitigar los efectos de la permanente incitación, provocación y glorificación de estos actos.

En este contexto de intensificar el uso de herramientas existentes, de mejorar la coordinación, coherencia y solidez de la actividad contraterrorista, de dotarnos de elementos de alerta temprana, complementar lo existente y de dar a los Estados miembros un plaza preferente en el timón de las prioridades a cubrir a nivel europeo, por iniciativa de los propios Estados y la Comisión Europea, nace el Centro contra el Terrorismo Europeo en Europol.

La importación de la actuación conjunta, integrada y multinacional: El Centro Europeo contra el Terrorismo de Europol (CECT-ECTC)

Con bastante claridad puede apreciarse como a la evolución, aprendizaje, adaptación y oportunismo de la amenaza terrorista proveniente del yihadismo, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, se ha mantenido una línea de actuación combativa en el ámbito legal, de inteligencia, policial y social, creando y desarrollando herramientas o adaptando y mejorando las ya existentes.

El intercambio de información, la renovación y adelantada legislación y la anticipación policial han demostrado su eficacia en los últimos años. Es por ello que la profundización en estos ámbitos que se está llevando a cabo, tras el rápido giro de la amenaza yihadista en Europa protagonizada en 2015 y 2016, va en esa línea.

La dinámica emprendida busca, en un mundo globalizado, dejar menos espacios a los terroristas para que puedan reclutar, obtener los medios y fondos de subsistencia que les permitan llevar a cabo ataques terroristas.

En Europa, a nivel policial y de inteligencia, se dispone de un buen entramado de relaciones bilaterales y multilaterales, tanto europeas como extra europeas, con Servicios Policiales, de Seguridad e Inteligencia muy potentes y con gran experiencia en la lucha contra el terrorismo. Se dispone también de mecanismos previstos de cooperación para combatir la criminalidad organizada y el terrorismo e instrumentos que dan respuestas a los diversos retos de seguridad que los miembros de la Unión Europea enfrentan a nivel nacional y a nivel europeo.

El análisis realizado, en instancias nacionales y a nivel europeo descrito anteriormente y base de las iniciativas y adaptaciones en marcha descritas,

tiene un gran impacto en la actuación policial contra el terrorismo yihadista y más concretamente ante la nueva dimensión del Dáesh.

La Unión Europea, en su desarrollo, ha ido creando mecanismos y herramientas en todos los niveles, políticos, sociales, económicas, defensa y de seguridad, para consolidar la casa europea. Los factores imperantes o limitantes en la construcción europea en cada momento han ido moldeando a la Unión y proporcionándole la dimensión y características actuales. Esta evolución no presenta una uniformidad en todos sus frentes, presentando gran rapidez y profundidad en algunos espacios de la arquitectura europea y una menor dimensión o dispersión en otros.

Los retos de seguridad de la Unión Europea se han venido solventando con la creación de mecanismos de ámbito europeo, en cierta manera en bloques, para dar una respuesta a cada amenaza o necesidad descubierta.

La globalidad, indiscriminación, agresividad, diversidad y expansionismo hacia cualquier área del terrorismo yihadista lleva a una necesidad de reformular las posibilidades existentes a nivel europeo para intensificar el uso y acceso a las herramientas disponibles, reducir los espacios libres de cobertura, si los existiere, dotando de más armonía, coherencia y eficacia a la actuación policial europea contra el terrorismo.

El desafío a nivel policial en la Unión Europea se enfoca a dar una mejor respuesta en control y seguridad de fronteras, intercambio de información y compartir inteligencia así como proporcionar análisis en profundidad para apoyar investigaciones y operaciones contra el crimen organizado y el terrorismo. A lo que hay que unir, en las dos últimas líneas la actuación *online*, tanto en su vertiente de apoyo a la prevención como de soporte de actuaciones policiales.

Es en este contexto donde el Centro Europeo contra el Terrorismo nace con la vocación de fomentar, a nivel de la Unión Europea, el uso de las herramientas de colaboración ya existentes en el ámbito europeo, situando a Europol como la plataforma central para el intercambio de información, apoyo analítico y centro de experiencia y excelencia.

Las líneas directrices son la accesibilidad, fiabilidad, conectividad, flexibilidad e integración de los recursos a disposición de los Estados miembros y países asociados en Europol con mayor interacción y actuación conjunta de los Estados miembros y Europol.

El intercambio de información, pieza repetidamente señalada como la piedra angular de la anticipación y alerta temprana contra el terrorismo, se dimensiona con una red propia para todas las Autoridades competentes de terrorismo a nivel de la Unión Europea y para los países con acuerdo operacional con Europol que permite el intercambio bilateral y multilateral de una manera rápida, eficaz y segura, permitiendo la relación directa entre

especialistas y analistas de contraterrorismo de la Unión Europea, países asociados y miembros del CECT-ECTC de Europol.

El intercambio debe desarrollarse y consolidarse en compartir información, por lo que se hace mucho más accesible y disponible el acceso a las bases conjuntas existentes para los Estados miembros en Europol, como son el Sistema de Información de Europol, base de referencia y espina dorsal para compartir datos, y los Ficheros de trabajo analíticos como herramientas de apoyo especializado a investigaciones.

Esta red y acceso permite el intercambio de información y puesta en común de datos relevantes en la lucha contra el terrorismo 24 horas al día, tanto para servicios policiales como de inteligencia y seguridad, siendo decisión nacional la configuración, accesos y utilización de los usuarios. Evidentemente, a mayo acceso, uso e inserción de datos mucho más se acrecienta su eficacia para detectar, alertar, iniciar investigaciones o adoptar acciones contra el terrorismo.

Esta dimensión del intercambio de información y puesta en común de datos se orienta y complementa con la necesidad de conexión e interoperabilidad de otras bases ya existentes a nivel europeo y que juegan un papel esencial en la arquitectura de seguridad europea, como es el caso del Sistema de Información Schengen.

Como se ha descrito, la Unión Europea ha venido dando respuestas a necesidades de seguridad en paralelo a su desarrollo. Este desarrollo en bloques, al servir a diferentes objetivos y propósitos, es ahora revisado ante la dimensión del terrorismo yihadista que con las características descritas exige una mayor integración, interacción y coherencia de los elementos de seguridad de la Unión Europea que sirven a diferentes propósitos, pero que resultan indudablemente muy útiles y eficaces para la lucha contra el terrorismo cuando se combinan o utilizan conjuntamente. En la misma medida, se pretende actuar con otras posibilidades a nivel europeo y otras exteriores como las bases de datos de Interpol, especialmente la relativa a pasaportes perdidos o robados.

La simplificación de las búsquedas mediante la interoperabilidad de los sistemas y el uso de un *interface* para simplificar las búsquedas en los ficheros disponibles en las diversas agencias y plataformas para dar una respuesta completa al usuario, es especialmente relevante en el área del terrorismo y se encuentra también entre las prioridades de la Unión Europea y el CECT-ECTC.

Pieza esencial, producto de un intercambio de información intensivo y datos compartidos, es el análisis tanto estratégico como operacional. En ambos ámbitos, claramente definidos en el CECT-ECTC, se realiza un refuerzo tanto para el apoyo actual e inmediato a los países, como para descubrir e inferir

tendencias, variaciones y evoluciones de la amenaza que permitan adoptar resoluciones y acciones para neutralizarla o disminuirla a más largo plazo.

Un manejo de todos los datos íntegramente, incluyendo la información disponible de crimen organizado, inteligencia financiera y cualquier otra posibilidad presente o futura, en este caso podemos hablar por ejemplo del *PNR* europeo, proporcionará a las investigaciones y análisis realizados en favor de los países una mayor riqueza y por tanto eficacia en sus actuaciones. De nuevo, este enfoque global combinando y utilizando todas las posibilidades existentes debe permitir identificar las conexiones y relaciones originadas en cualquier ámbito criminal en beneficio del análisis y la investigación en terrorismo.

Un buen ejemplo, y de la actuación actual del *CECT-ECTC* desde su creación en 2016, es la investigación que Francia y Bélgica llevan a efecto conjuntamente contra los terroristas que perpetraron los ataques de París y Bruselas en noviembre de 2015 y marzo de 2016 con el apoyo de Europol. Tras París, Europol como anticipo del *CECT-ECTC* que se lanzaría públicamente en enero de 2016, estableció un equipo multidisciplinar con especialistas y analistas de terrorismo, tráfico de armas, inmigración irregular, tráfico de drogas, inteligencia financiera, fuentes abiertas y manejo de cantidades masivas de datos en cooperación con especialistas y analistas de Francia y Bélgica. Este equipo conjunto se denominó «Fraternité» donde el análisis se llevó y se lleva de marea integral con resultados valiosos para los países afectados y otros países con vinculaciones.

La dimensión *online* de lucha contra el terrorismo se recoge en el *CECT-ECTC* con una Unidad específicamente dedicada a la identificación de contenidos violentos vinculados al terrorismo en Internet y redes sociales, habiéndose creado una relación fluida con Unidades o puntos de contactos de los Estados miembros. Especialmente destacable es la establecida con los proveedores de servicios *online* contra el abuso de estas redes por los terroristas y la mitigación de la difusión de su propaganda, incitación, glorificación etcétera. A la dimensión de prevención se une la de apoyo a investigaciones usando todo el potencial de los especialistas en terrorismo y las experiencias y herramientas acumuladas en otro ámbito de Europol, como es el cibercrimen.

En las tres líneas descritas se hace especialmente significativa la promoción de relación y actuaciones conjuntas entre los países y el uso sistemático y extensivo de los instrumentos ya disponibles. Resulta igualmente esencial el desarrollo de otras para cubrir los espacios y sombras que pueden quedar entre ellas: coordinación, coherencia y acción común.

De Estado a Estado y con Europol y el *CECT-ECTC*, una armoniosa relación se pretende tejer desarrollando cada miembro el papel que le pertenece según la actividad que se pretenda.

Centrar significa conectar, acceder y combinar esfuerzos, definir roles y actuar utilizando la mejor posición o recursos disponibles para ser rápidos, precisos y eficaces.

El CETC-ECTC también dibuja una relación con los Estados miembros mucho más interactiva:

- Desplazando a expertos de Europol para apoyar a los Estados miembros afectados por ataques terroristas, amenazas o prioridades operativas, mediante la creación de un Red de Primera Respuesta. Este apoyo sobre el terreno puede incluir roles específicos, como chequeos secundarios de seguridad a las personas que de manera irregular pretenden entrar en Europa en la situación actual procedentes de «zonas de conflicto», como ocurre actualmente en Grecia o Italia.
- Con el desplazamiento de expertos de los Estados miembros a Europol, pertenecientes a la Red de Primera Respuesta, entrenados en el marco de capacidades y posibilidades de Europol, para reforzar el apoyo que el CETC-ECTC puede proporcionar a los Estados miembros afectados por un ataque o amenaza terrorista, asegurando una perfecta conexión y fluidez de información a través de ellos, a la vez que mediante la incorporación de expertos de otros Estados se evalúa la dimensión europea del ataque o amenaza terrorista.
- Mediante la creación en el seno del CETC-ECTC de equipos de apoyo y análisis multidisciplinares con integración de expertos de los Estados afectados para proporcionar una análisis integral, oportuno y sostenido, como el caso de la denominada «Fraternité» tras los ataques terroristas de París y Bruselas.
- Estableciendo Equipos de Trabajo y Enlace permanente en el seno del CETC-ECTC combinando potencialidades de Europol con expertos de los Estados trabajando conjuntamente en las prioridades operativas que se determinen, desarrollando actividades conjuntas, fijando objetivos claros y alcanzables, estableciendo indicadores de actividad bajo la dirección de los expertos de los Estados.

Resulta, pues, claro el aprendizaje organizacional y la adaptación para responder a la amenaza que hoy viene de la mano del yihadismo, y especialmente del Dáesh, que nos lleva a cerrar espacios de impunidad, prevención, mayor coordinación bilateral pero especialmente multilateral, a una anticipación de actuación con exquisitez jurídica y al uso intensivo de las herramientas existentes y una determinación de actuación multidisciplinar y conjunta policial y de inteligencia.

Bibliografía

- La Reforma de los delitos de terrorismo mediante la Ley Orgánica 2/2015. Análisis GESI 11/2015. Ponte, María.
- Foreign Fighters. December 2015. The Soufan Group.

Trend and Situation Report on Terrorism. 2015. Europol.

Trend and Situation Report on Terrorism. 2016. Europol.

Proposal for a Directive of the European Parliament on combating terrorism and replacing Decision 2001/475/JHA. December 2015. European Commission.

The European Agenda on Security. April 2015. European Commission.

State of implementation of the statement of the members of the European Council 12 february 2015, JHA Council Conclusions of 20 november 2015 and Conclusions of European of 18 december 2015. March 2016. EU Counter-Terrorism Coordinator.

Report on the implementation of the European Counter-Terrorism Strategy. November 2014. EU Counter-Terrorism Coordinator.

Systematic feeding and consistent use of European and International Databases. April 2016. EU Counter-Terrorism Coordinator.

www.europol.europa.eu.

www.europa.eu.