

# LA AMENAZA TERRORISTA EN LA UNIÓN EUROPEA: REACCIÓN LEGISLATIVA COMÚN Y ESTATAL

**- Terrorist threat in the European Union: legislative reaction communitary and state-**

**Manuela Fernández Rodríguez<sup>1</sup>**

**Universidad Rey Juan Carlos**

**Resumen:** A lo largo de los últimos años, el terrorismo ha ocupado uno de los primeros lugares entre las preocupaciones de los gobiernos y los ciudadanos occidentales en general y de la Unión Europea en particular. Dentro, de la Unión, el problema ha sido afrontado tanto desde la legislación comunitaria como de la legislación de sus miembros, a través de normativas que, en ocasiones, han tenido notables elementos comunes.

**Palabras Clave:** Unión Europea; Terrorismo; Al Qaeda; 11-S, Legislación antiterrorista.

**Abstract:** Last years, terrorism has been one of the most important problems for the Western governments and citizens. Inside the Union, the problem has been addressed both Community legislation and the legislation of its members, through regulations, on occasion, have had notable commonalities.

**Key Words:** European Union, Terrorism; Al-Qaeda; 9/11; Antiterrorism Acts.

## **1.- Evolución de la amenaza terrorista en la Unión Europea**

Los últimos diez años de Historia de Europa han sido determinados, en el campo de la seguridad, por la amenaza del terrorismo yihadista sobre los Estados occidentales, incluidos de forma muy significativa naciones miembro de la Unión Europea como Gran Bretaña, España, Francia o Italia.

---

<sup>1</sup> manuela.fernandez@urjc.es.

Los profesores Jordán y Torres, en 2005, establecían una evolución del terrorismo yihadista en Europa diferenciando tres fases sucesivas:

"a) *Europa retaguardia estratégica (años 80 y principios de los 90);*

b) *Europa envuelta en el yihadismo global (desde la segunda mitad de los 90 hasta los atentados del 11 de septiembre);*

c) *Afianzamiento y extensión del yihadismo global descentralizado en el interior de Europa (desde septiembre de 2001 hasta la actualidad [2005])*"<sup>2</sup>.

En los años ochenta del pasado siglo, la actividad terrorista procedente del mundo islamista y con base en Europa tenía como objetivo los países de origen de los militantes, ni el suelo europeo ni objetivos europeos. Dicho de otra manera, organizaciones como Tanzim Yihad, Takfir Wal Hijra o los Hermanos Musulmanes trataban de mantenerse en suelo europeo a salvo de la presión que sobre sus estructuras y miembros realizaban las fuerzas de seguridad de países como Siria o Egipto, utilizando Europa como una base, no como su campo de batalla.

No obstante, esto comenzó a cambiar en los años noventa cuando una serie de síntomas alarmantes empezaron a manifestar un cambio de tendencia: el efecto llamada del conflicto en los Balcanes para militantes islamistas que acudieron a Bosnia; el paulatino proceso de interconexión entre las diferentes redes yihadistas en Europa - proceso fomentado y, en gran medida, logrado, por las redes europeas de Al Qaeda<sup>3</sup>-; o el aumento de la difusión del mensaje yihadista por parte de predicadores afincados en la Unión Europea, como el caso de Abu Qatada, Abu Hamza-Al-Masri y Omar Bakri, todos ellos predicadores en mezquitas radicadas en Londres<sup>4</sup>. Esta fase

---

<sup>2</sup> JORDÁN, J., y TORRES, M. R., "El yihadismo en Europa: Tendencias y evolución", comunicación presentada al VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración, p. 3.

<sup>3</sup> JORDÁN, y TORRES, "El yihadismo en Europa: Tendencias y evolución", p. 4.

<sup>4</sup> El caso de Londres, siendo el más llamativo, no es el único, como prueba el ejemplo del Centro Cultural Islámico de Milán (Brynjar, L., y Åshild, K., *Islamist Insurgencies, Diasporic Support Networks, and Their Host States: The Case of the Algerian GIA in Europe 1993-2000*, 2001, p. 143).

cristalizaría en los dos grandes atentados yihadistas en suelo europeo: el que costó la vida a 191 personas en Madrid el 11 de marzo de 2004 y el que sego la vida de otras 56 el 7 de julio de 2005, en Londres.

Desde los trágicos atentados de Londres<sup>5</sup>, ningún gran atentado gestado en Europa o que tuviera por objetivos blancos dentro del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea ha podido llevarse a término con éxito. El número de complots complejos o en elevado grado de preparación ha disminuido en los últimos años, desde el pico marcado por el año 2004 hasta la práctica inexistencia en los últimos años.

Varias son las razones que ha provocado este descenso en el éxito de las acciones terroristas. El incremento de los controles de seguridad por parte tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros de lo misma, así como la implementación de legislaciones antiterroristas más duras y restrictivas, han jugado un papel importante en ello, pero también otros factores.

Está claro, por ejemplo, que el efecto llamada que, para el terrorismo yihadista, han tenido los conflictos de Irak y Afganistán, desviando gran parte de la atención y los recursos de las organizaciones terroristas islamistas hacia aquellas latitudes, donde, en entornos en muchos sentidos favorables -no solo en lo geográfico, sino también en lo social o incluso en lo político- podían llevar a cabo, igualmente, acciones contra blancos occidentales.

A este respecto, una de las dudas que surgen para el futuro de la seguridad en Occidente, es qué ocurrirá cuando las tropas occidentales abandonen dichos territorios. ¿Se redirigirán nuevamente los grupos terroristas hacia objetivos enclavados en suelo europeo o norteamericano? ¿Qué ocurrirá con los veteranos de esos conflictos? ¿Generarán una nueva oleada de activistas veteranos, curtidos y disciplinados, similar a los "afganos" que, regresando de Afganistán de la yihad contra los soviéticos, constituyeron la espina dorsal del islamismo violento en el Magreb y Arabia en los años noventa?

---

<sup>5</sup> Entre ambos atentados se produjo la única otra acción exitosa del yihadismo en suelo de la Unión Europea: el asesinato del cineasta holandés Theo Van Gogh.

A nivel operativo, una de las principales dificultades que las políticas antiterroristas occidentales está planteando al terrorismo yihadista es el de la comunicación y la movilidad. Parece ser que, desde hace algunos años hasta la actualidad, Al Qaeda, sus filiales y sus organizaciones simpatizantes se han visto en apuros para desplazar militantes desde Europa a Afganistán y Pakistán para recibir entrenamiento; más dificultades aún han encontrado para devolver a Occidente a esas personas una vez adiestradas y mayores problemas aún para mantener el contacto con esas células y grupos.

Es por ello que, en los últimos tiempos, las propias directrices estratégicas del terrorismo islámico parecen estar cambiando. La amenaza principal ya no parece provenir de células cuidadosamente organizadas que actuaban siguiendo planes, instrucciones y órdenes de una jerarquía cuyos niveles se remontaban hasta terminar en las montañas de Afganistán o de las provincias tribales pakistaníes. En cambio, las acciones de las células independientes o semi-independientes y de los denominados "lobos solitarios"<sup>6</sup> se están constituyendo en la principal preocupación de las fuerzas de seguridad occidentales<sup>7</sup>.

Las acciones que más cerca han estado del éxito en los últimos años han sido de este tipo, como el atentado de Estocolmo, del cual fue víctima en última instancia el propio terrorista, o la matanza de Fort Hood, en el que un militar norteamericano musulmán, influido por la propaganda yihadista, abatió a varios soldados con su arma reglamentaria antes de perder la vida él mismo. Este tipo de acciones solo exige a las redes terroristas la capacidad de adiestrar ideológicamente a las personas susceptibles de ello, hecho este

---

<sup>6</sup> El informe de Europol TE-SAT 2010 ya señala, en su página 19, que los individuos auto-radicalizados constituyen un gran peligro para la seguridad, por la dificultad para detectarlos, ya que no se relacionan con células u otros elementos, actúan de forma autónoma y sin seguir instrucciones de ninguna estructura, factores todos ellos que, si bien limitan su operatividad, también reducen su visibilidad para las fuerzas de seguridad.

<sup>7</sup> Ya en 2004 el analista Ronan Gunaratna llamó la atención sobre el proceso evolutivo que estaba sufriendo Al Qaeda. Según este experto, ya en aquellas fechas podría observarse que Al Qaeda estaba pasando de ser una organización terrorista a ser un movimiento ideológico que se orientaba, fundamentalmente, a proporcionar un marco de pensamiento a organizaciones extremistas musulmanas ("The post-Madrid face of Al Qaeda, en *Washington Quarterly*, n.º 27, 2004, p. 96).

facilitado en gran medida por las nuevas tecnologías y, en especial, por Internet. Los propios documentos yihadistas tratan de inducir un aumento de este tipo de acciones, apelando a la simplificación de los métodos, tratando de romper la asociación que entre atentado y explosivos se produce entre los posibles operativos a favor de métodos más asequibles, menos costosos, de más fácil acceso y cuya dificultad o tiempo de preparación sea mínimo. En este sentido, el ataque de Fort Hood ejemplifica lo que, en vista del deterioro operativo sufrido por las redes yihadistas en Occidente, podría ser su nueva vía de agresión en suelo occidental y, por supuesto, de los Estados de la Unión Europea.

Pero no todo es terrorismo yihadista en la Unión Europea.

Un instrumento clave a la hora de analizar la evolución del terrorismo en la Unión Europea son los informes anuales TE-SAT - *UE Terrorism situation and trend report*-, elaborados por EUROPOL. El último de ellos, correspondiente a la actividad terrorista en el año 2010, muestra varios datos a los que merece la pena hacer referencia.

En primer lugar, algo que en los últimos tiempos la opinión pública y los medios de comunicación -y, quizá, incluso algunos políticos- tienden a olvidar: la inmensa mayoría de los actos terroristas que tienen lugar en la Unión Europea no tienen conexión alguna con el terrorismo yihadista global. Es decir, no son perpetrados por integristas musulmanes, sino que son obra de grupos, organizaciones e individuos terroristas con reivindicaciones de tipo territorial - fundamentalmente, separatistas- o ideológico -tradicionalmente, con mayor actividad por grupos de extrema izquierda o anarco-insurreccionales<sup>8</sup>, pero con un crecimiento notable de aquellas acciones caracterizadas por una ideología de extrema derecha-.

El volumen de atentados de este tipo de grupos está descendiendo de manera veloz: el número de los mismos en 2009 fue

---

<sup>8</sup> En este ámbito, lo que más preocupa es el aumento de la letalidad de las acciones, ya que si bien lo habitual siguen siendo ataques contra objetivos económicos, como sedes de bancos, cajeros automáticos o diferentes organismos oficiales, los ataques con armas de fuego a oficiales de los cuerpos de seguridad han aumentado. Paradigmático de esto es el caso griego, donde el número de atentados con arma de fuego contra agentes de policía se cuadruplicó en 2009 respecto a 2008, perdiendo la vida uno de los agentes atacados.

un 30% menor que en 2008 y casi un 50% menor que en 2007 o 2006<sup>9</sup>. También ha descendido en la última década el número de víctimas mortales causadas por este tipo de terrorismo, fundamentalmente debido al proceso de paz en Irlanda del Norte y a la pérdida de capacidad operativa de ETA<sup>10</sup>, circunstancias capitales si tenemos en cuenta que el IRA y ETA son, con enorme diferencia, los grupos terroristas que más daños humanos han causado dentro de la Unión Europea. Aún con la reducción de la actividad armada de ETA, España sigue siendo el país donde se registraron más acciones de carácter terrorista en 2009, un total de 171 (148 relacionadas con el independentismo vasco o gallego y 23 con grupos de extrema izquierda)<sup>11</sup>.



<sup>9</sup> Estas estadísticas no incluyen los atentados cometidos Gran Bretaña. En 2009, se produjeron 294 ataques en seis Estados miembros de la Unión, a los cuales habría que añadir otros 124 que tuvieron lugar en Irlanda del Norte (TE-SAT 2010, p. 5). Frente a estos números, en 2009 solo hubo un ataque islamista en suelo europeo, un intento de atentar en Milán que fue frustrado por la policía italiana antes de que pudiera ser llevado a cabo (p. 6). En 2010 no hubo en territorio de la Unión Europea ningún intento de atentado de origen islamista lo bastante avanzado en su planificación como para que pudiera ser considerado como tal.

<sup>10</sup> No obstante de ser esta la tendencia general, en 2009 hubo un ligero repunte respecto al año anterior, causado en parte por las seis víctimas mortales que causaron los atentados de ETA y los radicales norirlandeses en aquel año.

<sup>11</sup> Siguen, de lejos, Francia, con 95 acciones terroristas vinculadas en su casi totalidad al separatismo vasco, corso o bretón, y Grecia, con quince acciones, perpetradas en su totalidad por grupos de extrema izquierda, que llegaron incluso a asesinar a un policía (TE-SAT 2010, p. 12).

*Número de atentados terroristas, exitosos o fallidos, reportados a Europol por la policía de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>12</sup>.*

Preocupa también el aumento de las acciones violentas, lindantes o directamente catalogables como terrorismo, por parte de colectivos donde eran menos frecuentes. Este es el caso de los activistas en pro de los derechos animales o de los movimientos anarco-insurreccionales y antiglobalización, cuya actividad ha experimentado un fuerte repunte, impulsado en parte por las causas y consecuencias de las crisis económica global.

En conjunto, parece que las formas de terrorismo no relacionadas con el islamismo radical están evolucionando, como amenaza, en una dirección similar: los grandes grupos históricos, como ETA o el IRA, han dejado las armas o se enfrentan a un declinar operativo que parece irreversible, pero en su lugar crecen las acciones terroristas realizadas por grupos con menor infraestructura o, incluso, por individuos aislados radicalizados a través de Internet o cualquier otro medio. Su potencial para llevar a cabo acciones a gran escala es aún reducido, en comparación con el que poseían grupos históricos actualmente prácticamente desarticulados, pero al igual que ocurre con el islamismo, su polimorfía, su difusa estructura -en los casos en que hay alguna- y lo reducido del número de personas implicadas en cada acción dificulta la labor de las fuerzas policiales para combatirles.

Si se analiza estadísticamente el número de atentados terroristas islamistas en suelo europeo en los últimos cinco años, estos representan un número ínfimo del total de acciones violentas realizadas, rara vez llegando al 1% del total.

Sin embargo, otra serie de datos estadísticos revela la importancia que ha tenido en ese mismo periodo de tiempo la actividad policial contra las organizaciones yihadistas en el territorio de la Unión Europea. Por ejemplo, la proporción entre los activistas detenidos en suelo europeo por pertenecer a organizaciones terroristas yihadistas o por preparar atentados motivados por dicha ideología y el número de activistas detenidos por actividades terroristas sin conexión

---

<sup>12</sup> Datos obtenidos de TE-SAT 2007, TE-SAT 2008, TE-SAT 2009 y TE-SAT 2010. Las ediciones anteriores de este informe no contienen datos estadísticos exactos sobre el número de atentados cometidos en Europa.

con el extremismo . La comparativa de ambas series de datos muestra una desproporción entre el número de atentados cometidos por islamistas, no más del 1% del total y el número de detenidos por esta causa, una porción siempre significativa del total que, en 2006, se acercó al 50% del total, y que no ha bajado del 20% del total en ningún caso.

Esto puede atribuirse a varios factores:

1.- El número de acciones yihadistas se autolimita por el desinterés del terrorismo yihadista por las acciones terroristas más simples (como la quema de cajeros o el asesinato de agentes del orden considerados individualmente), buscando casi siempre atentados que logren la máxima repercusión, bien a través de lograr el máximo número de muertes o de la eliminación de blancos con un valor simbólico<sup>13</sup>.

2.- La presión policial específicamente orientada a las redes yihadistas, justificada por la desmesurada letalidad de sus acciones en comparación con el número de las mismas.

3.- El aumento de la eficacia policial en la lucha contra el terrorismo islámico a lo largo de la década transcurrida desde los ataques del 11 de septiembre.

4.- Factores operativos que tienden a disminuir la eficacia de las células yihadistas, como pueden ser:

- En muchos casos, se trata de terroristas exógenos, que no son ciudadanos del país en el que operan ni de la Unión Europea, lo cual presenta dificultades para determinadas maniobras operativas, como las entradas o salidas a través de las fronteras transnacionales.

- Tendencia al uso de explosivos en sus acciones, difíciles de obtener y peligrosos de fabricar, utilizados tanto por motivos operativos -causar el mayor número de víctimas- como por

---

<sup>13</sup> Este sería el caso de los autores de las polémicas caricaturas sobre Mahoma, que en 2010 sufrieron dos de los tres intentos de atentado yihadista que se registraron en Europa, por parte de miembros de la diáspora somalí vinculados a la organización terrorista Al Shaabab.



factores psicológicos, al aparecer asociados a sus principales logros y a la publicitación de los mismos, tendencia esta última que Al Qaeda, en sus últimos manuales, trata de romper, al objeto de facilitar las acciones de células aisladas y "lobos solitarios" con armas de más fácil obtención y manejo.

- Carencia, cada vez más acentuada en los últimos años, de una organización centralizada eficaz, como la que suministró Al Qaeda en los años 90 y primeros años del siglo XXI, que pueda actuar en Europa. Como ya se ha dicho en párrafos anteriores, esto ha dificultado la introducción en Europa, o el regreso a la misma tras pasar por los campos de adiestramiento yihadistas, de individuos con la formación adecuada para convertirse en operativos capacitados. No hay que olvidar que el terrorismo yihadista ha sido definido como "un fenómeno grupal"<sup>14</sup>.

- El efecto llamada de los conflictos en Irak y Afganistán, que han actuado en cierta medida como un sumidero de activistas, de forma que Europa se ha convertido durante años en un punto de salida de extremistas hacia dichas zonas de conflicto, en vez de un punto de llegada de terroristas.

- La implementación, a nivel internacional, de instrumentos para combatir las tramas financieras que sostienen el terrorismo y contra quienes lo publicitan, que ha permitido numerosas actuaciones policiales contra redes de financiación islámicas, así como contra células encargadas de la distribución de material yihadista destinado a la captación de nuevos activistas.

## **2.- La respuesta de la Unión Europea al terrorismo**

*"Tras los atroces atentados del 11 de septiembre de 2001, la primera década del siglo XXI ha estado marcada por la guerra contra el terrorismo"*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> SAGEMAN, M., *Understanding Terror Networks*. Philadelphia, 2004, pp. 110-111.

<sup>15</sup> Informe sobre la Política Antiterrorista de la Unión Europea presentado ante el Parlamento Europeo el día 20 de julio de 2011, p. 4. Antes de los atentados del 11-S, la línea fundamental de intervención del Parlamento Europeo era en aras de la defensa al derecho de la seguridad por parte de los Estados; tras los atentados, su política se ha reorientado hacia una defensa de los derechos y libertades en ocasiones recortados por la legislación

Así de tajante comenzaba el Informe sobre la Política Antiterrorista de la Unión Europea presentado por Sophia in't Veld ante el Parlamento Europeo el día 20 de julio de 2011<sup>16</sup>. La amenaza terrorista planteada por las acciones de "megaterrorismo" del 11-S y algunas de sus réplicas posteriores han lanzado sobre Occidente una amenaza asimétrica, multidimensional, transnacional y global<sup>17</sup>, algo radicalmente nuevo en muchos aspectos respecto a los anteriores problemas de seguridad que confrontó Europa en décadas anteriores<sup>18</sup>.

Pese a la experiencia de muchos de sus Estados miembros en la lucha antiterrorista, la Unión Europea ha tenido serias dificultades para definir un modelo de seguridad integral, pese a la experiencia que poseen sus instituciones desde el año 1976, en que se constituyó el Grupo de Trevi, con el cual se inició la cooperación

---

antiterrorista de los Estados miembros (AIXALÁ, A., "La estrategia de la Unión Europea ante el terrorismo internacional y la defensa de los Derechos y Libertades", en BARBÉ IZUEL, M.<sup>a</sup> E., y HERRANZ SURRALLÉS, A., (coords.), *Política exterior y Parlamento Europeo : hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. 2007, p. 52); también MASFERRER, A., "Seguridad y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo: los límites del poder político en un Estado de Derecho", en MASFERRER, A., (coord.), " *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica* ". Madrid, 2011, p. 19: "El 11 de septiembre (...) dejó estremecido al mundo y cambió el orden político internacional".

<sup>16</sup> En la misma línea de pensamiento, CANO PAÑOS, M. A., "El yihadismo global diez años después del 11-S", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 13, 2001, p. 2: "No cabe duda que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 imprimieron un sello traumático a la inauguración del siglo XXI".

<sup>17</sup> SORROZA, A., "La seguridad interior en la Unión Europea: Diez años después del 11-S", en *ARI*, n.º 127, 2011, p. 1. Sobre la noción del terrorismo islámico como terrorismo global, ver LÓPEZ BELLOSO, M., "El terrorismo islámico, ¿Terrorismo global?", consultado a través de recurso informático en URL: [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/5\\_Conflictos/5\\_Maria-Lopez.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/5_Conflictos/5_Maria-Lopez.pdf).

<sup>18</sup> Un análisis de la respuesta de la Unión ante la amenaza de un posible ataque con armas de destrucción masiva, ya fueran nucleares, químicas o bacteriológicas, puede verse en VÁZQUEZ MUÑOZ, M., "La respuesta europea ante la amenaza de proliferación de las armas de destrucción masiva", *UNISCI discussion papers*, mayo de 2004.

intergubernamental<sup>19</sup>; contar en un problema tan complejo como es el equilibrio entre libertad y seguridad con el respeto a la sensibilidad de veintisiete diferentes Estados miembros aumenta la dificultad de un problema en sí mismo casi irresolublemente complejo<sup>20</sup>.

Por ello, "la seguridad europea se encuentra fragmentada entre diversos actores y sus competencias compartidas entre Estados miembros (sobre quien recae la responsabilidad de la seguridad interior) y marcos de cooperación intergubernamental (europeo e internacional), algunos de cuyos ámbitos se han comunitarizado y son responsabilidad de instituciones europeas"<sup>21</sup>.

El nuevo carácter de la amenaza terrorista en esta primera década del siglo XXI hizo que los miembros de la Unión Europea se vieran en la necesidad de superar la tradicional reticencia que siempre habían mostrado a la hora de convertir la lucha contra el terrorismo en parte de la agenda europea, y no solo en una cuestión interna que competía a los gobiernos de las naciones amenazadas: "Los atentados fueron el factor fundamental que permitió avanzar en el ámbito de una política", de forma que "el 21 de septiembre de 2001 un Consejo Europeo extraordinario reunido en respuesta a los trágicos hechos del 11 de septiembre aprobó un Plan de Acción en la lucha contra el terrorismo"<sup>22</sup>.

Esto ha posibilitado, entre otros elementos, la creación de la euro-orden, Europol, la implementación de equipos de investigación conjuntos, la lista de personas y grupos implicados en actos de terrorismo -que analizaremos con algo más de detalle más adelante- y el mismo hecho de haber creado una definición común de terrorismo, algo que suele constituir un verdadero problema de partida para cualquier disposición específicamente antiterrorista: asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin

---

<sup>19</sup> El verdadero paso adelante en la actividad antiterrorista en el marco de la Unión se dio en los años 90, según AIXALÁ, A., "La estrategia de la Unión Europea ante el terrorismo internacional y la defensa de los Derechos y Libertades", p. 51.

<sup>20</sup> SORROZA, "La seguridad interior en la Unión Europea: Diez años después del 11-S", p. 5.

<sup>21</sup> SORROZA, "La seguridad interior en la Unión Europea: Diez años después del 11-S", p. 6.

<sup>22</sup> SORROZA, A., "La seguridad interior en la Unión Europea: Diez años después del 11-S", en *ARI*, n.º 127, 2011, p. 6.

de cometer actos terroristas, independientemente de su composición y de su nivel de estructuración<sup>23</sup>.

Particularmente importante es la creación de EUROJUST, que tuvo lugar en 2002, aunque se venía gestando desde el Consejo Europeo de Tampere, como instrumento de cooperación judicial en materias criminales entre los estados miembros de la Unión Europea. Este instrumento, que va dirigido tanto a la lucha contra el crimen organizado transnacional como contra el terrorismo<sup>24</sup>, ha sido suscrito por 25 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, y está compuesto por una persona de cada uno de los Estados que forman parte de la institución, elegido libremente por el Estado entre jueces, policías o personas de experiencia equivalente en la lucha contra el crimen, el terrorismo y la defensa de la seguridad.

Tres días antes de los atentados de Madrid, Javier Solana había presentado un informe interno en el que se identificaban los principales puntos débiles en la actuación antiterrorista de la Unión Europea:

- La Unión Europea carecía de los recursos necesarios para realizar una política anti-terrorista eficaz.

- Medidas aprobadas por la Unión Europea no eran aplicadas por los Estados miembros, problema que afectaba de forma muy especial a la Euro-orden.

- En ocasiones, las propias instituciones de la Unión Europea no colaboraban entre sí con la disposición que hubiera sido deseable en cuestión tan grave.

Con vistas sobre todo a subsanar esta última cuestión se creó la figura del coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE, si bien no se le dotó de poder específico alguno, al igual que tampoco se le dio ningún presupuesto para actuar. La persona designada para

---

<sup>23</sup> AIXALÁ, "La estrategia de la Unión Europea ante el terrorismo internacional y la defensa de los Derechos y Libertades", p. 52.

<sup>24</sup> De hecho, los casos de terrorismo son un porcentaje minoritario de las acciones realizadas a través de Eurojust; por ejemplo, en 2003, representaron el 6% del total de casos (Informe del Parlamento Británico sobre el papel de EUROJUST, consultado a través de recurso informático, URL: [www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk)).

ocupar este cargo fue Gijs de Vries, de nacionalidad holandesa<sup>25</sup>, que acabaría dimitiendo a causa del escándalo relacionado con los llamados "vuelos secretos de la CIA" sobre territorio de varios Estados de la Unión Europea, con objeto de trasladar presos relacionados con el yihadismo sin el más mínimo respeto por los derechos que pudieran corresponder a un detenido o acusado, fuera cual fuera el crimen del que fuera sospechoso<sup>26</sup>.

Insatisfechos con las medidas tomadas en el marco de la Unión Europea, varios países decidieron aumentar su colaboración al margen de las instituciones de la Unión. Estos países fueron España, Francia, Bélgica, Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos y Austria, para lo cual firmaron el Convenio de Prüm, también denominado Schengen III), relativo a la profundización de la cooperación transnacional, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal<sup>27</sup>.

En 2005 se puso en marcha una nueva estrategia antiterrorista basada en cuatro líneas de acción:

*"- Prevenir que las personas de religión musulmana, sobre todo los jóvenes, se sientan atraídas por el terrorismo, asegurándose que la voz de la opinión mayoritaria y moderada en el Islam prevalece sobre la extremista.*

*- Proteger las fronteras exteriores y los medios de transporte transfronterizos desarrollando FRONTEx, estableciendo el Sistema de Información de Visados y la segunda generación del Sistema de Información Schengen.*

*- Perseguir a los terroristas coordinadamente en todos los países de la Unión y utilizando los análisis del Sit Cen (Situation Center) para desarrollar una comprensión común de la amenaza que permita desarrollar políticas comunes para responder a la misma.*

---

<sup>25</sup> Holanda se había visto conmocionada por el asesinato del director de cine Theo Van Gogh a manos de un radical musulmán.

<sup>26</sup> A este respecto, ver el informe presentado por Giovanni Fava al Parlamento Europeo, que puedo consultarse en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009)

<sup>27</sup> SORROZA, A., "La seguridad interior en la Unión Europea: Diez años después del 11-S", en *ARI*, n.º 127, 2011, p. 7.

- Y, finalmente, aceptando que no se puede reducir la amenaza a cero, Responder a los posibles ataques de forma conjunta, con acuerdos de cooperación en caso de crisis, y reforzando el mecanismo comunitario de protección civil"<sup>28</sup>.

Tres factores percibidos como catalizadores del terrorismo se convirtieron en áreas prioritarias de la acción antiterrorista de la Unión Europea:

*"La globalización de las comunicaciones físicas y de información que permiten la diseminación de ideas radicales, así como el desplazamiento de individuos a zonas de conflicto y a campos de entrenamiento.*

*b) La polarización de las percepciones que puede llevar a que determinados individuos creen que existe un conflicto insalvable entre Occidente y el Islam. Para evitar dicho fenómeno la Estrategia propone potenciar las voces mayoritarias entre los musulmanes frente a las de los extremistas. También sugiere un esfuerzo por mejorar la comunicación de la Unión con el fin de impedir la creación y generalización de estereotipos.*

*c) Un tercer aspecto es la existencia de regiones donde el mal gobierno, los abusos contra los derechos humanos, la falta de democracia, de una educación de calidad y de expectativas económicas generan un terreno favorable para los procesos de radicalización"<sup>29</sup>.*

Con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia deja de ser una competencia exclusiva de cada Estado, para ser compartido por los Estados y la Unión Europea. Se creó así el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI), específicamente orientado, como su propio nombre indica, a las cuestiones de seguridad<sup>30</sup>. Este Tratado también

---

<sup>28</sup> AIXALÁ, "La estrategia de la Unión Europea ante el terrorismo internacional y la defensa de los Derechos y Libertades", p. 56.

<sup>29</sup> JORDAN, J., "Políticas de prevención de la radicalización de la Unión Europea: Elementos de interés para España", en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2009, p. 6.

<sup>30</sup> El Tratado de Lisboa "constituye un indudable paso adelante en la medida en que amplía claramente el ámbito de la acción exterior en su conjunto y en

estableció cláusulas de solidaridad por las cuales si un Estado miembro sufría un ataque o amenaza terrorista los demás estaban facultados para acudir en su ayuda y auxilio<sup>31</sup>.

Aún así, "las iniciativas europeas en esta materia son fundamentalmente de carácter complementario y subsidiario a las de los Estados ya que la seguridad nacional sigue siendo su responsabilidad. No obstante, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se inicia una nueva etapa, con mayores responsabilidades comunitarias y en la que se han puesto en marcha cambios intra- e interinstitucionales de envergadura, pero cuyo impacto aún es difícil de analizar"<sup>32</sup>.

La elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad europea en 2008 consagró como pilares estratégicos fundamentales combatir las amenazas existentes, contribuir a crear condiciones de seguridad en los países vecinos a la Unión e implementar a nivel internacional un orden basado un multilateralismo que sea realmente eficaz desde el punto de vista de la actuación.

Uno de los más llamativos instrumentos habilitados por la Unión Europea para combatir el terrorismo tras el 11-S fue la creación de una lista de personas y grupos considerados terroristas por la Unión Europea. Dicha lista se revisa semestralmente y la inclusión o exclusión de cualquiera de las entidades allí comprendidas requiere el acuerdo unánime de los Estados miembros.

La lista incluía a:

---

que, con una elección apropiada de las personalidades políticas que deberán desempeñar las nuevas funciones y haciendo un uso decidido de los nuevos mecanismos e instrumentos que instituye, posibilita en la práctica una proyección más defensiva y dinámica del conjunto de la acción exterior de la Unión (incluida la PESC), sin duda más allá de su mero alcance legal" (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., "La Unión Europea: desafíos para su política exterior", consultado en [www.ceipaz.org/images/contenido/11.%20jj%20fernandez%20dez.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/11.%20jj%20fernandez%20dez.pdf), p. 215.

<sup>31</sup> Sobre estas cláusulas, ver RUBIO GARCÍA, D., "Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea", en *Observatorio de Política Exterior Española*.

<sup>32</sup> SORROZA, A., "La seguridad interior en la Unión Europea: Diez años después del 11-S", en *ARI*, n.º 127, 2011, p. 10.

*"- las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión;*

*- los grupos y entidades que, directa o indirectamente sean propiedad o estén bajo el control de esas personas, y las personas, grupos y entidades que actúen en nombre de esas personas, grupos y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes que, de forma directa o indirecta, sean propiedad o estén bajo el control de esas personas y de las personas, grupos y entidades asociadas con ellos"*<sup>33</sup>.

Como es lógico, la dificultad derivada de este planteamiento era una vieja cuestión: ¿Cuál es la definición de terrorismo? Y, por lo aplicable a este caso, ¿qué deben ser considerados actos terroristas, a los que hace referencia el artículo 1.2? La propia norma de la Unión Europea lo aclara en su siguiente punto:

*"A efectos de la presente Posición común se entenderá por acto terrorista el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de:*

*i) intimidar gravemente a una población;*

*ii) obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;*

*iii) o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional"*

En el caso del punto 1.3.iii, se especifican los medios que serán considerados terroristas cuando se usen para desestabilizar gobiernos o desestabilizar estructuras políticas:

*"a) atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte;*

---

<sup>33</sup> 2001/931/PESC, art. 1.2.



*b) atentados contra la integridad física de una persona;*

*c) secuestro o toma de rehenes;*

*d) causar destrucciones masivas a un gobierno o a instalaciones o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos, o propiedades privadas que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;*

*e) apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;*

*f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;*

*g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;*

*h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;*

*i) amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h);*

*j) dirección de un grupo terrorista;*

*k) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo".*

Las organizaciones comprendidas en la lista, que, como se ha dicho, han ido modificándose semestralmente, pueden clasificarse en varias grandes categorías:

- Organizaciones terroristas de carácter religioso: principalmente, de pensamiento islamista (como Abu Nidal, o Lashkar et Tayyba), con tres excepciones: Aoun, la Secta de la Verdad Suprema japonesa, responsable de haber atacado el metro de Tokyo con gas sarín en una acción que costó la vida a nueve personas, y cuyo líder, Shoko Asahara, fue condenado a pena de muerte y ejecutado por las leyes japonesas; el grupo terrorista sij Baabar Khalsa y los extremistas judíos del Kahane Chai

- Organizaciones terroristas palestinas, tanto de ideología islámica, como Hamás, Yihad Islámica o las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa, como de ideología laica nacionalista, caso de Frente Popular para la Liberación de Palestina o el Frente de Liberación de Palestina.

- Organizaciones terroristas con reivindicaciones ideológicas o territoriales no religiosas, como los grupos terroristas norirlandeses, el GRAPO<sup>34</sup>, numerosos grupos de extrema-izquierda griegos e italianos. En esta última categoría cabría incluir a la banda terrorista ETA, considerada por la UE una organización terrorista, al igual que el conjunto de organizaciones que formaban su entramado social, político y económico, y que la lista de la Unión Europea reconoce expresamente, también, como organizaciones terroristas. Este es el caso de Xas, Haika, Segi, Jarrai y un largo etcétera. También se incluyen en este grupo varias organizaciones no europeas, como es el caso de la FARC y el Ejército de Liberación Nacional, ambos colombianos, o de la guerrilla marxista-maoísta peruana Sendero Luminoso.

---

<sup>34</sup> El GRAPO sigue figurando en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea, pese a que la policía española da a esta organización por desarticulada. En su informe de 2010, correspondiente al año 2009, la fiscalía nacional afirmaba, respecto a los GRAPO: "La extrema debilidad y la práctica desarticulación de esta organización terrorista ha permitido neutralizar el riesgo que representaba, hasta el punto de que resulta considerablemente difícil, en la práctica, una posible reconstitución del grupo y debe estimarse eliminada casi por completo la posibilidad de que sus integrantes representen una amenaza seria para la seguridad" (p. 4).

Llamó poderosamente la atención que en la primera versión de la lista, la aprobada en diciembre de 2001, tan solo poco más de tres meses después de los atentados del 11 de septiembre, no se incluyera a Al Qaeda entre las organizaciones consideradas terroristas por la Unión Europea<sup>35</sup>. Existía una razón para ello: la Organización de Naciones Unidas ya había declarado terrorista a Osama Bin Laden y su organización, y constituido en sancionable sus actividades o las de cualquiera que le brindara apoyo o ayuda, por lo cual la Unión Europea, en aquel primer momento, no consideró necesario reiterar en su propia normativa lo que ya había sido fijado, con valor global -al menos teórico-, por las Naciones Unidas.

No obstante, muchos han sido los problemas que ha dado esta lista. Uno de ellos es la discrepancia entre las organizaciones recogidas en la lista de la Unión Europea y las contenidas en otras listas similares, como la que elabora, de acuerdo con la sección 219 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA), modificada a través de la célebre Patriot Act de 2001, la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, institución responsable de la política exterior estadounidense, o por el gobierno de la Federación rusa.

Los criterios requeridos por Estados Unidos para incluir una organización en su lista con que se trate de una organización que opere en un entorno internacional; que haya cometido actos terroristas, entendiendo como tales los definidos por la propia legislación norteamericana en normas como la sección 212 (a)(3)(B) de la citada Ley sobre Inmigración y Nacionalidad, o según la sección 140(d)(2) de Foreign Relations Authorization Act de 1989; o, por último, tener la capacidad o la intención de cometer acciones de tipo terrorista, aunque aún no se haya llevado a cabo ninguna<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> De hecho, Al Qaeda no figuró en la lista hasta el año 2010.

<sup>36</sup> La mera existencia de la lista ha sido atacada por diferentes pensadores y politólogos estadounidenses. Puede verse, por ejemplo, la crítica realizada por Ivan Eland, director del Centro Para la Paz y la Libertad del Independent Institute de Oakland: "En términos más generales, no obstante, la mayoría de los grupos en la Lista de Organizaciones Terroristas Extranjeras del Departamento de Estado, incluyendo al MEK, o bien nunca ha atacado o ya no ataca a objetivos estadounidenses. Así que, ¿por qué están en la lista? Debido a que a los EE.UU. no le agradan sus políticas o apoya a los gobiernos a los que ellos se oponen—por ejemplo, al-Shabab en Somalia, Hamas en Gaza, Hezbollah en el Líbano, o las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Incluso grupos como al-Qaeda en

Uno de los choques más espinosos entre ambas listas y ambas políticas ha sido la discrepancia respecto a la inclusión de la organización chií Hezbollah en el listado europeo, algo que la Unión ha rechazado en varias ocasiones, mientras que la Secretaría de Estado norteamericano sí la incluye en sus listados.

Otra de las organizaciones cuya inclusión ha creado polémica ha sido Mujahedin-e Khalq (MEK o MKO), una organización de orientación marxista-islamista iraní opuesta al régimen de los ayatollahs que gobierna Teherán. En 2006, el euro-parlamentario portugués Luis Queiros presentó una pregunta escrita referente a la inclusión de dicha organización en el listado:

*"La comunidad internacional sigue con gran preocupación la situación que se vive en Irán, donde recientemente se han celebrado «elecciones». Existe el peligro de una real amenaza nuclear, se violan los derechos humanos y se instigan movimientos que provocan inestabilidad regional.*

---

Irak, al-Qaeda en la Península Arábiga, y Tehrik-e Taliban de Pakistán no atacaron a objetivos de los EE.UU. hasta que el gobierno estadounidense inició o se sumó a conflictos en sus países. En cuanto a los estados patrocinadores del terrorismo enumerados por el Departamento de Estado, un prejuicio similar se mantiene: esos gobiernos o bien nunca han patrocinado o ya no patrocinan a grupos que atacan objetivos de los EE.UU., pero a los EE.UU. todavía no le gustan sus gobiernos. Irán, Sudán y Cuba son ejemplos de esto último; Siria es un ejemplo de lo anterior. Hace un tiempo, Corea del Norte fue retirada de la lista, no porque había dejado de patrocinar al terrorismo desde hacía mucho antes, sino para darle un incentivo a fin de negociar su programa de armas nucleares. Por lo tanto ambas listas sobre el terrorismo son en la actualidad políticas y deberían ser desguazadas para dejar sólo a aquellos grupos que atacan a objetivos de los EE.UU. (...) Eso no quiere decir que los Estados Unidos apoyarán a los regímenes repugnantes borrados de la lista o las acciones violentas de los grupos removidos de ella, como la MEK, tan sólo significa que los Estados Unidos deberían concentrar sus esfuerzos en solamente la lucha contra los enemigos que se encuentran atacándonos, en lugar de generar más de ellos. Los Estados Unidos simplemente ya no pueden permitirse el lujo de hacerse cargo de todo el mal del mundo" (puede consultarse on-line en URL: <http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=3138>).

*En el contexto de esta situación hay, sin embargo, un aspecto de la política de la Unión Europea sobre el que me gustaría recibir aclaraciones.*

*¿Puede informar el Consejo por qué razón sigue incluyéndose a la Organización Mujahedin-e Khalq (MEK o MKO) en la Decisión relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001<sup>(4)</sup> sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo?*

*Más concretamente, ¿puede facilitarme el Consejo la información, de carácter no secreto, que sigue justificando dicha inclusión?*<sup>37</sup>.

El Consejo rehusó a responder a la cuestión:

*"El Consejo no considera oportuno hacer comentarios sobre las cuestiones planteadas en la pregunta, ya que éstas son objeto de un asunto actualmente pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia (asunto T-228/02, Organización Mujahedin del Pueblo de Irán/Consejo)"<sup>38</sup>.*

La cuestión jurídica a la que hacía referencia la respuesta del Consejo tiene que ver con la inclusión del National Council of Resistance of Iran en la lista de organizaciones terroristas. Esta institución, fundada en Francia en 1981, se presenta a sí misma como un parlamento iraní en el exilio, si bien es considerada por el gobierno de Irán y algunas agencias occidentales, incluido Estados Unidos, como una rama del MEK y, por tanto, en última instancia, una organización de carácter terrorista. Esto motivó su inclusión en el listado de la Unión Europea, en 2002. Sin embargo, la organización iraní recurrió judicialmente su inclusión en la lista. Las propias instancias de la Unión Europea han terminado dando la razón a la organización y obligando a la Unión a retirarla de la lista de organizaciones terroristas por un problema relativo a la forma en que

---

<sup>37</sup> [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2005-2870+0+DOC+XML+V0//ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2005-2870+0+DOC+XML+V0//ES)

<sup>38</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2005-2870&language=ES>

se realizó dicha inclusión, generando indefensión en la organización, pero sin entrar a valorar el fondo, es decir, si el MEK era o no verdaderamente una entidad de carácter terrorista<sup>39</sup>. Así pues, el 26 de enero de 2009, el NCRI dejaba de ser, para la Unión Europea, una organización terrorista.

### **3.- La respuesta legislativa estatal de algunos miembros de la Unión Europea<sup>40</sup>**

Pese a la reacción legislativa e institucional de la Unión Europea, no se puede perder de vista que el Tratado de Lisboa incluía la declaración de que "la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro"<sup>41</sup>, al tiempo que el artículo 72 del Título V del Tratado de Funcionamiento de la UE sobre Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia afirmaba que "El presente Título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumban a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior".

Pocos acontecimientos, si es que ha habido alguno, en la historia reciente han supuesto un cambio legislativo de gran parte de los Estados occidentales mayor que los atentados del 11 de septiembre de 2001, lo cual ha dejado su huella en las leyes de muchos Estados europeos, que han adoptado sin apenas controversia interna normas que, en otro contexto, seguramente hubieran sido tremendamente polémicas<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> En ciertos medios circulaban informaciones en el sentido de que la ilegalización en Europa del Congreso Revolucionario había sido una de las exigencias iraníes a Occidente cambio de detener su programa atómico.

<sup>40</sup> A lo largo del presente epígrafe, fundamentalmente sintetizo el contenido de MARTÍNEZ PEÑAS, L., "La legislación antiterrorista británica (1990-2010)", en MASFERRER, A., (coord.), *La lucha contra el terrorismo en un Estado de Derecho. Una aproximación histórica y jurídica-comparada*. Madrid, 2011.

<sup>41</sup> Art. 4.2 del Tratado.

<sup>42</sup> Sobre las dificultades que plantea legislar en materia penal en un periodo de tensión, en un contexto histórico, ver COBO DEL ROSAL, G., "Codificación en un periodo de alteración de los Derechos fundamentales: el Código Penal de 1928", en MASFERRER, A., (coord.), *Estado de Derecho y*

La mayor reacción legislativa provino de los Estados amenazados, directa o indirectamente, por las acciones del terrorismo global, muchos de ellos miembros de la Unión Europea<sup>43</sup>, lo cual, amén de sus consecuencias legales con la implementación de nueva legislación "ha abierto un debate científico en torno al difícil equilibrio entre la seguridad la defensa de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo en los Estados democráticos"<sup>44</sup>.

Las medidas legislativas tomadas por diferentes países han seguido unas líneas maestras comunes: aumento del tiempo de duración de la detención preventiva – casos de Estados Unidos, Reino Unido y Francia-, reorganización del proceso judicial, con cambios en los sistemas de recursos y de presentación de pruebas –en Estados Unidos y Reino Unido-, atenuación del secreto de las comunicaciones telefónicas y cibernéticas, permitiendo, incluso, en el caso estadounidense, la interceptación de comunicaciones telefónicas sin mandato judicial, o admitiendo la “interceptación preventiva” –como ocurre en Italia-. También se han aumentado las facultades tanto de los servicios secretos como de la policía en la lucha antiterrorista, facilitándose el intercambio de información entre las distintas agencias, y el acceso a determinados datos de carácter personal sin

---

*derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica.* Madrid, 2011.

<sup>43</sup> Una reflexión sobre los posibles excesos cometidos por la respuesta legislativa estadounidense en MARTÍNEZ MULERO, I., "El frenesí legislativo después del 11-S, ¿Derechos humanos versus seguridad nacional?", en *Revista Aequitas. Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones*, n.º 1, 2011.

<sup>44</sup> MASFERRER, A., "Legislación antiterrorista, Estado de Derecho y Derechos fundamentales: una aproximación a los límites del Estado en el constitucionalismo moderno", en MASFERRER, A., (coord.), *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica.* Madrid, 2011, p. 192. Se han ocupado recientemente de esta cuestión estudios como MICHAELSEN, C., "Balancing liberty against security? A critique of Counterterrorism rethoric", en *University of New South Wales Law Journal*, n.º 29-2, 2011; WALDRON, J., "Security and liberty; the image of balance", en *Journal of Political Philosophy*, n.º 11, 2003; BROWN, C., (ed.), *Lost liberties: Ashcroft and the assault on personal freedom.* 2003; KATYAL, N., "Equality in the war of Terror", en *Stanford Law Review*, n.º 59, 2007.

autorización judicial<sup>45</sup>. Este conjunto de tendencias ha llevado a hablar de "giro copernicano" en las leyes antiterroristas previas al 11-S, con el consecuente reforzamiento del Estado y las zonas de sombra que ello proyecta:

*"A día de hoy, tales derechos [los derechos y libertades fundamentales] resultan en algunos aspectos más frágiles y precarios que antaño, ofreciendo una débil protección a los individuos frente a las presiones ejercidos por algunos lobbies y organizaciones internacionales que, al contar con el apoyo de unos Estados con un poder público omnímodo y una propaganda mediática imponente, en ocasiones terminan por crear derechos donde nunca han existido y vacían de contenido aquellos que antaño enarbolaron ellos mismos o nuestros antepasados, dejando a las personas inermes y sin verdaderos derechos"*<sup>46</sup>

Dentro de la Unión Europea, Alemania, muy poco tiempo después de los atentados en suelo estadounidense, se adoptó el llamado Otto-Katalog, un conjunto de medidas antiterroristas propuestas por el entonces ministro del Interior Otto Schilly<sup>47</sup>. Estas medidas estaban orientadas, fundamentalmente, a la limitación de una serie de derechos individuales, con el objetivo de permitir el acceso a las fuerzas policiales y a los servicios de seguridad a datos financieros, económicos y a las comunicaciones de los individuos susceptibles de ser considerados sospechosos de estar involucrados en actividades terroristas.

Francia, si bien mantuvo intacto su núcleo legislativo, amplió los delitos considerados terroristas, incluyendo, en la ley 1062 de 15

---

<sup>45</sup> ÁLVAREZ CONDE y GONZÁLEZ, "Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales", p. 2.

<sup>46</sup> MASFERRER, A., "Legislación antiterrorista, Estado de Derecho y Derechos fundamentales: una aproximación a los límites del Estado en el constitucionalismo moderno", pp. 198-199.

<sup>47</sup> Sobre la respuesta legislativa histórica de algunas naciones occidentales a la amenaza terrorista ver FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M., "Respuesta legislativa de las democracias occidentales al terrorismo: Los casos británico, italiano y alemán (1970-1990)", en MASFERRER, A., (coord.), *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica*. Madrid, 2011.



de noviembre de 2001, el blanqueo de dinero como un acto susceptible de ser calificado de actividad terrorista. Aunque limitada su vigencia hasta 2003, la ley fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2005 y fue sustituida, en 2006, por una nueva ley antiterrorista que incluía medidas como consecuencia de los atentados londinenses del 7-J<sup>48</sup>. Al igual que otras legislaciones, la ley francesa ampliaba las facultades de la policía para intervenir las comunicaciones, del tipo que fueran, de los sospechosos de terrorismo<sup>49</sup>.

Prestemos un poco más de atención al caso británico.

A lo largo del siglo XX y del siglo XXI las amenazas terroristas que ha ido sufriendo Gran Bretaña han ido cambiando, a veces por evolución interna dentro del mismo movimiento terrorista – como en el caso norirlandés-, en otras por la aparición de amenazas nuevas y diferentes, que, en esencia, representaban desafíos igualmente diferentes para el gobierno británico. Este sería el caso de los últimos años, cuando la amenaza del terrorismo yihadista ha sustituido al nacionalismo irlandés como el principal riesgo que ha de afrontar la seguridad de Gran Bretaña y de sus ciudadanos.

La mutación de las amenazas y riesgos ha supuesto, a su vez, importantes cambios legislativos, acompañados siempre a la percepción del nivel de amenaza terrorista al que ha de enfrentarse la nación –percepción acertada, errada o exagerada en algunos casos y contextos<sup>50</sup>-, siendo así perfectamente constatable que gran número de reformas legislativas –casi todas de carácter restrictor de derechos- se produjeron en periodos de intensa actividad terrorista, como ocurrió en 1971 con el Internement, o bien después de graves atentados puntuales, como las leyes de diciembre de 2001 y de 2006,

---

<sup>48</sup> Sobre la legislación francesa posterior al 11-S, ver BONELLI, L., “¡Ya estábamos pisando a fondo desde 1995! La sorprendente estabilidad del antiterrorismo francés antes y después del 11-S”, en POWELL, CH. T., y REINARES, F., *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*. Barcelona, 2008.

<sup>49</sup> ÁLVAREZ CONDE, “Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales”, p. 7.

<sup>50</sup> Así han llegado a reconocerlo incluso los propios tribunales británicos, en relación con determinadas medidas tomadas en el marco de la llamada “guerra contra el terror”, como se mencionará en párrafos posteriores del presente trabajo.

directamente relacionables con los atentados del 11-S en Estados Unidos y del 7-J en Londres.

En el caso británico, la respuesta legislativa a los atentados del 11-S contra las Torres Gemelas de Nueva York y contra el Pentágono, se produjo el 19 de noviembre de aquel mismo año, apenas dos meses después de los atentados, cuando el Parlamento aprobó el *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, que entró en vigor, con la preceptiva autorización real, el 14 de diciembre de 2001. Pese a su nombre, muchas de las medidas que introdujo no estaban dirigidas específicamente contra el terrorismo, lo cual valió al texto legal numerosas críticas, por entender que trataba de introducir medidas que no respondían a una situación de emergencia a través de un texto legal que fue presentado como una reacción urgente ante las nuevas amenazas que mostraron los ataques orquestados por el grupo de Osama Bin Laden.

Una modificación significativa que introdujo el Acta de 2001 fue la sustitución del agravante de “motivos raciales” que contenían algunas leyes británicas por el de “motivos raciales o religiosos”, una medida directamente inspirada por la amenaza del terrorismo islámico. También permitía a la Policía Militar británica actuar fuera de las bases militares e intervenir en zonas civiles en circunstancias relacionadas con terrorismo. Finalmente, “la ley aprobada en Westminster autorizaba al *Home Secretary* a detener a un extranjero no sólo por lo que hubiera hecho, sino por lo que un oficial de inteligencia sospechara que pudiera hacer”<sup>51</sup>.

La siguiente norma fue el *Criminal Justice Act 2003*. Además de afectar a diversas cuestiones que poco o nada tenían que ver con las actividades terroristas –como eran, por ejemplo, las actividades callejeras de los “graffiteros”- el Acta de 2003 reformaba aspectos

---

<sup>51</sup> ÁLVAREZ CONDE, E., y GONZÁLEZ, H., “Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales”, en *ARI*, n.º 7, 2006, p. 5. Otra cuestión importante, que el acta abordaba en su sección XI, era la relativa a las comunicaciones y la protección de datos, aspecto éste analizado en detalle por WALKER, C., y AKDENIZ, Y., “Antiterrorism laws and data retention: War is over?”, en *Northern Ireland Legal Quarterly*, n.º 54 (2), 2003, pp. 159-182.

relativos a cuestiones judiciales, muchas de las cuales sí podían afectar a las actividades terroristas. Una de ellas era abrir la posibilidad de aplicar la cadena perpetua para aquellas personas que cometieran dos o más homicidios “con un grado sustancial de premeditación o planificación”, descripción claramente aplicable a la mayor parte de los actos terroristas que suponen pérdida de vidas humanas, al mismo tiempo que hacía extensiva la posibilidad de recibir una condena de por vida a aquellos que cometieran asesinatos por razones políticas, ideológicas o religiosas, fines consustanciales a la violencia terrorista.

La gran reforma de la legislación antiterrorista británica tuvo lugar con la aprobación del *Prevention of Terrorism Act 2005*, que recibió el beneplácito real el 5 de marzo de 2005. Se trató de una ley en gran parte motivada por haber sido declarada ilegal la Sección 44 del Acta de 2001, lo cual dejaba sin respaldo legal la detención de varios extranjeros, reclusos en el centro de internamiento de Belmarsh. El gobierno se negaba a llevar a juicio a estas personas, alegando que las pruebas que se poseía contra ellos no eran admisibles en un tribunal o que su exposición en un juicio público perjudicaría la necesidad de secreto de las operaciones relacionadas con la seguridad nacional. Sin embargo, tampoco quería que fueran puestas en libertad, pues las consideraba una amenaza contra la seguridad de Gran Bretaña.

La figura que sustituyó al internamiento indefinido fue la “orden de control”, que podía emitir el *Home Secretary*, y que se aplicaba a personas que fueran sospechosas de actividades terroristas. Las órdenes de control permitían mantener al sospechoso bajo arresto y restringir su acceso a las telecomunicaciones, ya fuera mediante teléfonos, teléfonos móviles o a través de Internet<sup>52</sup>. También

---

<sup>52</sup> Una de las notas características del nuevo terrorismo es el uso de las nuevas tecnologías para publicitar sus acciones. Sobre el carácter de “elemento comunicativo” que posee la violencia terrorista de Al Qaeda ver TORRES SORIANO, M. R., “Violencia y acción comunicativa en el terrorismo de Al Qaeda”, en *Política y Estrategia*, n.º 96, octubre-diciembre 2006. El profesor Torres afirma: “*Violencia y comunicación están indisolublemente unidas en el terrorismo llevado a cabo por la organización terrorista Al Qaeda. El carácter religioso de su ideología no implica que sus atentados no busquen la propagación de un determinado mensaje dentro de amplios sectores de la población (...)La realización de espectaculares atentados ha permitido a Al Qaeda convertirse en un ente propagandístico y*

permitían limitar su acceso a determinados objetos o sustancias, los trabajos que podía desempeñar, los negocios que podía emprender, los lugares donde podía residir, los lugares a los que podía desplazarse o las fechas en que podía hacerlo.

El *Terrorist Act 2006* fue la siguiente norma británica de envergadura en materia antiterrorista. El texto legal fue una consecuencia directa de los atentados del 7 de julio de 2005 en el Metro y en varios autobuses londinenses, que segaron la vida de 56 personas y causaron decenas de heridos<sup>53</sup>. El Acta de 2006 ampliaba la panoplia de actos que se consideraban actividades terroristas.

La dureza de sus contenidos, considerados por el gobierno una respuesta necesaria ante una amenaza terrorista nunca antes sufrida a tal escala, hizo que la oposición se planteara si la misma dureza de la ley no contribuiría a aumentar el riesgo terrorista contra Gran Bretaña. La primera parte de la ley estaba consagrada a la persecución del enaltecimiento del terrorismo, a impedir la difusión de publicaciones relacionadas con la glorificación de los actos de violencia, al entrenamiento de terroristas, a prestar locales o instalaciones para ese tipo de entrenamiento y a otras acciones conexas con la preparación, organización y comisión de acciones terroristas<sup>54</sup>. La norma

---

*comunicacional que apunta hacia dos sectores de población bien diferenciados: el occidental y el musulmán. En el primero pretende lograr la erosión del apoyo que ésta presta a sus gobernantes, y en el segundo, la expansión de una ideología fundamentalista de vuelta a los orígenes del Islam” (p. 83).*

<sup>53</sup> Un análisis de estos atentados en GREGORY, F., “Los atentados de Londres de 7 y 21 de julio de 2005: ¿Una nueva normalidad o lo ya previsto”, en *DT*, n.º 10, julio de 2006. Tan solo ocho días después de los atentados, el 15 de julio, el *Home Secretary* Charles Clarke consultó a los portavoces liberales y conservadores en el Parlamento, Mark Oaten y David Davis, para que propusieran cambios en la legislación antiterrorista. En agosto, el Primer Ministro Tony Blair anunció que habría nueva legislación antiterrorista en el otoño de aquel mismo año 2005

<sup>54</sup> “The new legislation also clarifies some of the previous provisions, and makes additional provisions to several offences. In this way, new offences include, as an example, the encouragement of terrorism (maximum penalty of 7 years imprisonment), dissemination of terrorist publications (7 years), preparation of acts of terrorism in any way (life), training in terrorist skills (10 years) and attending training facilities where such skills are being

conceptuaba estas acciones como delitos extraterritoriales, es decir, aquellas personas que los cometieran, aún en países ajenos al Reino Unido, podrían ser juzgados por los tribunales británicos en relación con esos hechos.

Las razones de índole policial no fueron suficientes, a ojos de los representantes, para dar el visto bueno al proyecto legislativo<sup>55</sup>. Ante el rechazo en la Cámara, el gobierno efectuó reformas en el texto, estableciendo la revisión cada siete días por un juez del estado la detención sin cargos de los sospechosos. Esto tampoco fue suficiente para lograr la aprobación de la ley. Finalmente, el máximo que pudo obtener el gobierno fue la duplicación del periodo anterior, de forma que el 25 de julio de 2006 entró en vigor la norma, con un periodo de detención sin cargos de 28 días, y no los noventa días que había propuesto inicialmente el gobierno con el apoyo de las fuerzas policiales<sup>56</sup>. Esta ampliación de la detención sin cargos no es un fenómeno específico de Gran Bretaña, sino que ha sido una de las notas características de la respuesta legislativa occidental a los ataques del yihadismo global:

---

imparted (10 years) (THORNE, "Proscription of terrorist groups in the United Kingdom", p. 4).

<sup>55</sup> Entre las personas que criticaron la extensión de la detención sin cargos a noventa días se encontraba el arzobispo Desmond Tutu, encarcelado por el gobierno sudafricano durante los años del Apartheid, y que comparó la normativa que pretendía introducir el gobierno británico con la existente en aquellos años en Sudáfrica, donde la detención sin cargos era válida legalmente durante 90 días, exactamente la misma extensión que pretendía implantar el gobierno británico. Otros políticos británicos compararon esta medida con la desastrosa legislación de Internamiento implantada en Irlanda del Norte para combatir al IRA en los años 70.

<sup>56</sup> El 10 de octubre de 2006, el nuevo primer ministro, Gordon Brown, renunció públicamente al propósito, presente o futuro, de ampliar el periodo de detención sin cargos hasta los 90 días. Michael Todd, alto cargo de la policía de Manchester, respaldó los argumentos de Hayman en una serie de opiniones que fueron recogidas por la prensa británica (Wintour, P. "Police support Blair on terror detentions", en *The Guardian*. Londres, 7 de noviembre de 2006; SIN AUTOR, "Who can we trust in the fight against terrorism", en *The Times*. Londres, de 7 de noviembre de 2006). Esta participación de autoridades policiales en el debate respecto a una cuestión legislativa fue objeto de críticas por parte de distintos políticos, llegándose a hablar incluso de una politización de las fuerzas policiales.

"Los gobiernos tienden a menudo a afirmar que el terrorismo internacional moderno no puede ser manejado adecuadamente en el sistema de justicia penal ordinario, ya que hay una flata de pruebas para procesar y llevar a los sospechosos de terrorismo a juicio, lo que justifica la necesidad de medidas excepcionales [como la extensión de la detención sin cargos]"<sup>57</sup>.

En el año 2008, un nuevo Acta sobre Terrorismo fue elaborada por las autoridades británicas, con el nombre de *Counter-Terrorism Act 2008*. Habiendo recibido ya la aprobación real<sup>58</sup>, la norma fue objeto de una intensa actividad política en el Parlamento sobre algunos de sus puntos más conflictivos. La nueva ley aumentaba la duración de las condenas por delitos relacionados con el terrorismo, al tiempo que creaba un fichero de control de aquellas personas que hubieran sido condenadas por actos terroristas, con vistas a su seguimiento y control una vez hubieran cumplido las penas impuestas, a imagen y semejanza del registro entonces existente sobre delincuentes sexuales. La Sección 76 de la ley convertía en un delito publicar informaciones sobre miembros del ejército, de las fuerzas de seguridad, de los servicios de inteligencia<sup>59</sup> o sobre cargos públicos susceptibles de ayudar a la comisión de atentados contra las mencionadas personas. Basándose en esta norma, la policía podía impedir a los fotógrafos de prensa o a los cámaras de televisión tomar imágenes de sus acciones<sup>60</sup>. No se pudo incluir en la ley, por el

---

<sup>57</sup> GALLI, F., "La legislación antiterrorista en Europa y la normalización de medidas extraordinarias: hacia la prevención, la vigilancia y la seguridad", en MASFERRER, A., (coord.), *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica*. Madrid, 2011, p. 400.

<sup>58</sup> Recibida la aprobación real el día 26 de noviembre de 2008.

<sup>59</sup> Un estudio sobre el papel de los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo en *Cuadernos de Estrategia*, n.º 141, junio de 2009, monográfico con el título "La inteligencia, factor clave en la lucha contra el terrorismo".

<sup>60</sup> La previsible reacción contraria de la prensa británica hizo que el *Home Secretary* redactara una circular recordando a las fuerzas de seguridad que la actividad periodística legítima debía ser permitida y que solo había de limitarse el normal desarrollo de las prácticas periodísticas cuando la toma de imágenes, ya fueran fotografías y vídeos, pudieran representar una ayuda directa para la preparación de atentados. Se intentaba, con esta circular, limitar los abusos que se habían producido por parte de la policía a la hora de impedir a la prensa captar imágenes en determinados contextos de actuaciones de las fuerzas seguridad. Un análisis sobre esta cuestión en

contrario, la ampliación del periodo de detención sin cargos de los 28 días entonces vigentes a los 42 que proponía el gobierno<sup>61</sup>.

En 2010, se elaboró el *Terrorist Asset-Freezing (Temporary Provisions) Act 2009*. Aprobado el 10 de febrero de 2010, se trata de un texto legal que impone restricciones a las actividades financieras que podían llevar a cabo las personas vinculadas a actividades terroristas.

#### **4.- Notas generales sobre la legislación de los Estados miembros**

Una de las características más comunes en la elaboración de legislación antiterrorista en los momentos en que esta amenaza se hace más visible es la aplicación cada vez mayor por los gobiernos de medidas ejecutivas, es decir, aplicables por las autoridades al margen de los procesos judiciales. Los sistemas europeos no han sido una excepción en este sentido.

En las normas aprobadas en los primeros años del siglo XXI para combatir el terrorismo internacional se aprecian políticas que han concedido amplios poderes ejecutivos a las instancias gubernamentales en campos relacionados con la inmigración, la posibilidad de negar la entrada a suelo nacional a sospechosos

Siguen vivos en la legislación antiterrorista europea del siglo XXI los grandes desafíos que, tradicionalmente, este tipo de normativa específica ha planteado a los políticos, a los legisladores y, en su conjunto, a las sociedades de las democracias occidentales; unos desafíos estructurados fundamentalmente en torno a tres grandes cuestiones: en primer término, la criminalización del terrorista, aproximándolo a la figura de los delincuentes comunes y no a otras imágenes, como la de luchadores de la libertad o soldados; en segundo lugar, la necesidad de normalizar la legislación antiterrorista, de modo que su contenido y su proceso de elaboración y aprobación sean lo más parecido posibles al del resto de la legislación; y, en tercer lugar,

---

V.V.A.A., "The impact of U.K. anti-terror laws on freedom of expression", en *ICJ Panel of Eminent Jurists on Terrorism, Counter-Terrorism and Human Rights*, Londres, 2006.

<sup>61</sup> Los cuarenta y dos días fueron rechazados gracias a que 36 parlamentarios del grupo laborista, en el poder, votaron en contra del proyecto gubernamental de su propio partido.

eludir la tendencia a la vía ejecutiva en perjuicio de las instancias judiciales<sup>62</sup>.

Sin duda, al menos en la Unión Europea, el campo en el que el éxito es mayor es el primero de estos aspectos, donde la imagen de los terroristas como mártires de una ideología, una creencia o de la libertad de pueblos oprimidos ha sido prácticamente desterrada del ideario colectivo de la sociedad. No obstante, las normas elaboradas tras el 11-S adolecen tanto de un aumento de las vías ejecutivas en detrimento de las judiciales como de un carácter, no siempre explícito, de transitoriedad y especialidad temporal que tienen su máximo exponente en la frecuencia con que las normas incluyen las llamadas “cláusulas del atardecer”, es decir, la fijación, desde su misma creación, de una fecha límite a partir de la cual la norma dejará de estar vigente.

Otra características de las legislaciones antiterroristas surgidas en el siglo XXI es la inclusión dentro de la tipificación de terrorismo no ya de los actos de terrorismo propiamente dichos, sino de toda una serie de actividades conexas a ellos, como el blanqueo de los fondos necesarios, la difusión o la propaganda de las acciones o los actos previos necesarios para la comisión de una acción terrorista.

En lo que respecta a una de las cuestiones más espinosas, el periodo de detención sin cargos, lo cierto es que el Reino Unido es el país occidental que establece una duración máxima mayor para este tipo de detención: las leyes británicas fijan un límite máximo de veintiocho días –y eso, teniendo en cuenta que propuestas como la ampliación a los cincuenta y seis días y a los noventa días fueron rechazadas por el parlamento, pese a ser apoyadas por los gobiernos del momento-. No hay un solo país occidental que contemple una extensión similar, ni tan siquiera próxima, en su legislación: Canadá fija un día, Estados Unidos dos, Rusia cinco, Francia seis, Irlanda siete. Incluso una nación como Turquía, que no siempre se ha mostrado todo lo respetuosa que sería de desear con los derechos de los encausados por terrorismo, fija un periodo máximo de detención sin cargos de solo siete días y medio, apenas algo más de la cuarta parte del límite fijado en Gran Bretaña<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> BONNER, "The United Kingdom's response to terrorism", p. 49.

<sup>63</sup> RUSSEL, "Terrorism pre-charge detention: comparative law study", 2007, p. 4. Otros países que usan la figura de la detención sin cargos son Sudáfrica,



Los detractores de las políticas de detención preventiva con límites amplios suelen señalar que, en el caso de los terroristas detenidos por los atentados del 11 de marzo de 2004 en España, país que tiene un periodo máximo de detención sin cargos de tan solo cinco días, la brevedad de este tiempo antes de la presentación de cargos no impidió el desarrollo de una investigación policial exitosa que concluyó con la condena de los acusados tras el correspondiente proceso judicial.

Las líneas generales de la legislación de los Estados occidentales apunta a un mayor interés en la prevención de las acciones terroristas, anticipando los riesgos, de forma que el objetivo de muchas de las medidas adoptadas "es, sobre todo, una identificación preventiva de aislamiento y control de los individuos y grupos que se presuponen peligrosos y supuestamente, representan una amenaza para la sociedad"<sup>64</sup>. Esto ha llevado al desarrollo espectacular en la última década del denominado *Feindstrafrecht*, es decir, el "derecho penal del enemigo"<sup>65</sup>. Tres son las características principales de este "derecho penal del enemigo":

- Los individuos pueden ser punidos antes de que haber producido cualquier daño real, con objeto de prevenirlo.

- Los recursos procesales a disposición de los acusados -o, más aún, de los meramente investigados- son reducidos, en ocasiones hasta el punto de ser prácticamente inexistentes.

---

limitada a dos días, al igual que en el caso de Nueva Zelanda; tres días es el límite que fijan la legislación danesa y la noruega; por su parte, Italia fija un límite máximo de cuatro días. La legislación que más se acerca a la británica es la australiana, que por norma general sitúa el límite en 24 horas, pero que puede ser elevado hasta doce días con la intervención de un magistrado que apruebe la acción.

<sup>64</sup> GALLI, F., "La legislación antiterrorista en Europa y la normalización de medidas extraordinarias: hacia la prevención, la vigilancia y la seguridad", pp. 409-410.

<sup>65</sup> Se ha llegado a comparar esta noción del "*Freindstrafrecht*" con la doctrina norteamericana del "enemy combatant", elaborado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos y adoptado entusiásticamente por la administración Bush (GÓMEZ-JARA DÍEZ, C., "Enemy combatants versus enemy criminal law", en *New Criminal Law Review*, n.º 11, 2008, p. 529.

- Las sanciones penales impuestas son desproporcionadas en relación con delitos equivalentes o similares no relacionados con el terrorismo. Así, la sanción por pertenecer a una organización terrorista puede ser varias veces mayor que la sanción por pertenecer a una organización criminal que no actúe con fines terroristas, por ejemplo, la Mafia o la Camorra<sup>66</sup>.

Los recortes de derechos y la extensión de prerrogativas ejecutivas para el gobierno y las fuerzas de seguridad realizados por la legislación antiterrorista británica tras los atentados del 11 de septiembre, equivalente o similar a la realizada en otros países amenazados por terrorismo internacional, ponen sobre la mesa la eterna dicotomía entre seguridad y libertad, tal y como señala el profesor Aniceto Masferrer, de la Universidad de Valencia:

*"Es precisamente en los tiempos de crisis cuando el Estado democrático debiera adherirse de manera estricta a sus genuinos principios. En esta línea, los derechos fundamentales perderían todo su efecto si fueran revocables en situaciones críticas o de necesidad (...) Se ha señalado la falsedad de pensar que la restricción de los derechos fundamentales constituye un requisito para fortalecer al Estado en la lucha contra el terrorismo. Y aunque pudiera ser cierto, en ese caso no cabría olvidar que tal opción también desembocaría ineludiblemente en la falta de seguridad del ciudadano frente al Estado"*<sup>67</sup>.

## **5.- El futuro del terrorismo en la Unión Europea**

a) Posible aumento de las actividades de los grupos anarco-insurreccionales y de extrema izquierda no separatistas, motivada en parte por el desencanto y las condiciones sociales creadas o puestas de manifiesto con la crisis económica global de los últimos años. En este sentido, países especialmente afectados, como España y Grecia, donde, además, ya existían núcleos activos de este tipo de actividad, podrían verse especialmente afectados.

---

<sup>66</sup> Estas notas características aparecen sintetizadas en GALLI, "La legislación antiterrorista en Europa y la normalización de medidas extraordinarias: hacia la prevención, la vigilancia y la seguridad", pp. 413-414.

<sup>67</sup> MASFERRER, "Seguridad y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo", p. 20.

b) Aumento de las actividades de los grupos de extrema derecha, en especial en el centro y Este de Europa, lo cual viene respaldado por el significativo aumento de acciones terroristas de este signo en Hungría. República Checa y Eslovaquia podrían ser otros dos Estados donde este tipo de fenómenos fuera a más.

c) Aparición de tácticas terroristas en entornos marginales, como son los movimientos radicales de defensa de los derechos animales.

d) Disminución de los atentados mortales causados por grupos separatistas, dado que las principales organizaciones o bien han renunciado a la violencia, derrotadas por el Estado de Derecho y sus fuerzas de seguridad -caso del IRA o ETA-, y que las organizaciones que se mantienen activas han recurrido al atentado mortal solo de forma esporádica, caso del terrorismo corso. Cabe pensar en que el terrorismo se vuelva más sanguinario únicamente en el caso de Grecia, donde las organizaciones de extrema izquierda sí llevan años cometiendo acciones letales contra el gobierno y las fuerzas de seguridad.

La gran incógnita es cómo podría evolucionar en el futuro la amenaza terrorista islámica. Su propia naturaleza la convierte en altamente imprevisible, dado que años de fracasos en sus intentos por llevar a cabo un atentado pueden inducir a pensarla agotada, pero no puede olvidarse que un único éxito sería capaz por sí mismo de causar cientos de víctimas y hacer palidecer el conjunto de todas las demás formas de terrorismo sufridas por Europa. Un trágico ejemplo lo encontramos en los atentados de Madrid y Londres: solo dos acciones exitosas causaron 247 víctimas mortales, una cifra que multiplica varias veces la suma total de las muertes causadas en Europa en los últimos diez años por todos los demás tipos de terrorismo.

Aún así, parece claro que la capacidad del terrorismo islámico para llevar a cabo con éxito un atentado a gran escala en Occidente es ahora menor que hace seis, siete o diez años. En buena medida, su operatividad en suelo europeo parece haber quedado reducida a células autónomas o individuos aislados. Sin embargo, sería un error gravísimo subestimar la capacidad de causar daño que un individuo aislado y fuertemente motivado pueda llegar a alcanzar. Dos ejemplos que deben ayudarnos a mantenernos alerta respecto a este peligro: el

extremista norteamericano Timothy McVeight asesinó a 168 personas al detonar un camión cargado de ANFO en un edificio del gobierno federal en Oklahoma; más recientemente, el radical noruego Andres Breivik, viéndose a sí mismo como iniciador de una cruzada que devolvería a Europa la pureza racial y religiosa perdida con la llegada de inmigrantes venidos de otras culturas, asesinó, mediante un coche-bomba y, fundamentalmente, armas de fuego -en una versión de un solo hombre de la táctica islamista denominada DADA, Deadly and decided attack, aplicada, por ejemplo, en los ataques de Bombay que causaron 177 muertos en noviembre de 2008- asesinó a al menos 77 personas en Oslo y en la isla de Utoja.

Algunos de los factores que determinarán la evolución futura de la amenaza yihadista sobre la Unión Europea son:

- Evolución de la guerra en Irak y Afganistán.
- Evolución del mundo árabe tras la llamada "primavera árabe".
- Mantenimiento de medidas legislativas extraordinarias concebidas para luchar contra el terrorismo islámico en el momento de máxima operatividad y que podrían despertar recelos en la sociedad o en el mundo jurídico en un momento en que la amenaza parece no ser tan grave, de forma que la sociedad no se mostraría igual de comprensiva hacia medidas tales como la detención sin cargos ampliada o a situaciones como las creadas en el Reino Unido con la figura de la detención indefinida.
- Evolución de la capacidad operativa y de los intereses estratégicos de Al Qaeda en el Magreb Islámico y del Grupo Combatiente Islámico Marroquí, dado que ambas son, posiblemente, las organizaciones que podrían tener, a día de hoy, una mayor capacidad para llevar a cabo con éxito un ataque en suelo europeo, especialmente en España o en Francia, donde las comunidades argelina y marroquí, a la que pertenecen de forma mayoritaria los integrantes de estos grupos, tienen una presencia muy significada<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Un análisis en profundidad de las previsiones para el Norte de África en el documento elaborado por CESEDEN con el título "Evolución geopolítica del Norte de África: implicaciones para España", consultable a través de recurso informático en URL: <http://www.ceseden.es>.

- Integración en sus sociedades de acogida de los emigrantes de segunda generación, susceptibles de reclutamiento por parte del radicalismo en entornos de marginación o desarraigo y que, una vez radicalizados, representan una amenaza potencialmente superior a los emigrantes de primera generación desde el punto de vista del terrorismo, al poseer ventajas operativas como la nacionalidad de un país de la Unión Europea o el dominio del idioma.

- Mantenimiento o no de la conciencia, a nivel institucional europeo, de la necesidad de implementar medidas e instrumentos de cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, y el grado de colaboración real que se alcance entre los Estados miembros y la Unión Europea y entre las instituciones de la propia Unión Europea.

En líneas generales, podemos hablar de un futuro de la amenaza terrorista en los próximos años caracterizado por:

- La permanencia de la amenaza islamista, cuya disminución de capacidad operativa no constituye una salvaguarda absoluta, dado que un único éxito costaría decenas o centenares de vidas;

- Una disminución de la actividad de los terrorismos separatistas, al menos en términos de letalidad.

- Mantenimiento del terrorismo de baja intensidad de extrema izquierda y aumento del de extrema derecha;

- Mayor proclividad del uso de tácticas terroristas por parte de grupos minoritarios -antisistema, derechos animales, etc.-, pero muy posiblemente sin desarrollar acciones letales, salvo en casos excepcionales.

- Y, finalmente, parece previsible un aumento de la actividad terrorista de baja intensidad, quizá acompañado por un aumento de la letalidad de las acciones, en Grecia, dada la crispada situación social y la existencia tanto de grupos terroristas históricos como de organizaciones violentas de nuevo cuño que se han mostrado dispuestas -y han cometido- atentados con pérdida de vidas humanas.

La legislación de algunos países occidentales, incluidos importantes miembros de la Unión Europea, como Italia, Alemania o

Gran Bretaña, ha llevado en los últimos años al surgimiento de un derecho penal del enemigo que rompe con importantes principios de la tradición penal europea. Este tipo de derecho penal, que pudiera ser considerado aceptable como solución transitoria y temporal a una amenaza que se considere limitada temporalmente -esto es, concebido como un derecho extraordinario limitado en el tiempo-, no parece la fórmula legislativa óptima para afrontar e forma permanente la amenaza terrorista que de diez años a esta parte se cierne sobre occidente, ya que no parece que se vaya a producir un fin inmediato de la misma, pese a la reducción del nivel de operatividad de los terroristas yihadistas.

La investigadora Francesca Galli sugiere varias líneas para limitar el uso de este "derecho penal del enemigo"<sup>69</sup>:

- *Evaluar de manera exacta y realista de la magnitud de la amenaza terrorista*: así se evitarían situaciones como la producida al rechazar los tribunales británicos buena parte de las medidas legislativas propuestas por el gobierno por considerar la evaluación de este sobre la existencia de una amenaza para la supervivencia misma de Gran Bretaña una exageración infundada.

José Luis Hernangómez propone varios errores potencialmente letales para la seguridad europea, no emanados directamente del terrorismo, pero que pueden catalizarlo:

*"No ser conscientes de la posibilidad real de sufrir las consecuencias de un ciberataque o de un fallo de nuestros sistemas informáticos; no valorar en su justo término los indicios de escalada armamentística o de acumulación de medios militares en una región; mirar hacia otro lado consintiendo prácticas totalitarias en países no necesariamente lejanos; conformarse con controles benévolo con irregularidades financieras; aceptar a ojos cerrados clasificaciones de solvencia emitidas por entidades calificadoras propiedad de fondos de inversión"*<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Las comillas corresponden a las líneas sugeridas por la profesora Galli en "La legislación antiterrorista en Europa y la normalización de medidas extraordinarias: hacia la prevención, la vigilancia y la seguridad", pp. 423-424; las valoraciones corresponden al autor del artículo.

<sup>70</sup> "Hacia una cultura de seguridad al servicio de la política común de seguridad y defensa", en *IEEE*, n.º 76, 2011.

- *Garantizar que las nuevas medidas antiterroristas implementadas responden a criterios de eficacia en el campo de la seguridad, y no a meras decisiones cosméticas destinadas a dar una "apariencia de efectividad" a las acciones del Estado.*

- *Introducir cláusulas que limiten la validez temporal concebidas como instrumentos excepcionales para luchar contra el terrorismo.* Esta fórmula ha sido aplicada con frecuencia en Gran Bretaña desde la década de los años 70 del pasado siglo, a través de las llamadas "sunset clauses", o cláusulas del atardecer, y se sigue aplicando hoy en día, como muestra que gran parte de la legislación antiterrorista británica haya de ser aprobada anualmente para poder seguir en vigor.

Si la legislación de algunos Estados miembros plantea cuestiones espinosas, la normativa implementada por la Unión Europea en cuanto institución ha sido tremendamente respetuosa con los derechos y libertades de los ciudadanos, y pocos reparos pueden ponerse desde ese punto de vista. Esto no es de extrañar, dado que, con razón, la Unión Europea concede una importancia primordial a las cuestiones de índole ética y moral en un ámbito tan delicado y peligroso como es el de la lucha contra el terrorismo.

Albert Aixalá afirmaba:

*"La aproximación europea a la lucha contra el terrorismo ha singularizado la Unión Europea en la escena internacional. Hay un "European way to fighting terrorism", distinto y mucho más eficaz y eficiente que el estadounidense. Una forma de combatir el terrorismo eficaz porque evita medidas desproporcionadas que puedan crear nuevos terroristas, y eficiente porque utiliza de forma preferente recursos policiales, judiciales y de inteligencia, mucho más baratos que los militares, y sin tantos daños colaterales causados por la represión, ya sean físicos o morales"<sup>71</sup>.*

Quizá sea inexacto pretender que la estrategia antiterrorista de la Unión Europea ha sido más eficaz que la norteamericana. Dos de los tres mayores atentados contra intereses occidentales ocurridos desde 2001 no solo han tenido como blanco a ciudadanos de la Unión,

---

<sup>71</sup> AIXALÁ, A., "La estrategia de la Unión Europea ante el terrorismo internacional y la defensa de los Derechos y Libertades", p. 55.

sino que se han perpetrado en su mismo corazón: el 11 de marzo de 2004 en Madrid y el 7 de julio de 2005 en Londres<sup>72</sup>. Por el contrario, ningún complot ha tenido éxito en suelo norteamericano, y el único atentado exitoso en su suelo, si como tal consideramos el de Fort Hood, fue llevado a cabo por un único individuo aislado y, por tanto, en comparación con los atentados antes mencionados, fue de impacto reducido<sup>73</sup>. En Europa, además, también han tenido lugar este tipo de acciones, pues los atentados de Estocolmo y Glasgow llegaron a completarse, si bien de forma fallida, ya que ambos casos las únicas personas lesionadas por las explosiones fueron los propios terroristas que habían preparado la acción.

No ha estado Europa exenta de respuestas cuestionables frente al terrorismo. Los instrumentos legales implementados por la Unión Europea han sido respetuosos con los derechos y libertades de sus ciudadanos, en líneas generales, pero varios Estados en su seno han puesto en marcha medidas legales que suponen un recorte considerable de determinados derechos y libertades y que incluso han dado lugar a situaciones difícilmente justificables, sino legalmente, si moral y éticamente, como la detención indefinida de sospechosos en la prisión británica de Belmarsh.

Otro de los problemas sufridos por Europa es el hecho de que por las políticas de colaboración creadas por la Unión Europea no siempre han sido llevadas a la práctica. En 2008, durante el I Congreso Nacional de Inteligencia, celebrado en la Universidad Rey Juan Carlos, profesionales de las fuerzas de seguridad informaban,

---

<sup>72</sup> El otro gran atentado fue el perpetrado contra varias localizaciones turísticas en Bali, que se cobró la vida de más de doscientas personas, casi la mitad de ellas turistas australianos.

<sup>73</sup> Como señala el propio Aixalá, posiblemente con toda razón, el verdadero problema de la estrategia antiterrorista norteamericana es que hechos como las detenciones en Guantánamo o las torturas en Abu Ghraib han hecho que Estados Unidos perdiera la batalla de la opinión pública (AIXALÁ, "La estrategia de la Unión Europea ante el terrorismo internacional y la defensa de los Derechos y Libertades", p. 57). El profesor Eduardo Galván puso de manifiesto el paralelismo entre algunas de las prácticas desarrolladas en Guantánamo y diversos elementos de la Inquisición española en "La guerra contra el terrorismo y el secreto inquisitorial", en MASFERRER, A., (coord.), *Estado de Derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación histórica, jurídico-comparada, filosófica y económica*. Madrid, 2011.



para perplejidad de los asistentes, que en la base de datos sobre armas utilizadas en delitos que había creado Europol para uso de todas las policías de los Estados miembros de la Unión Europea se habían introducido los datos de un único arma. Un informe elaborado por Javier Solana ponía de manifiesto que medidas tan importantes como la Orden de Detención no eran siempre aplicadas por los Estados miembros y que, incluso entre las mismas instituciones de la Unión había descoordinación e incluso falta de cooperación. Por suerte, la mayor parte de estos problemas están solucionados o están en vías de serlo.

Frente a la visión norteamericana de la "guerra contra el terror" como un conflicto de absolutos entre el bien y el mal, la Unión Europea, a través, en especial, de su Parlamento, ha dejado bien claro el marco ético, de valores, derechos y libertades en que debe producirse la necesaria y justa lucha contra aquellos que la amenazan a través de la violencia, con frecuencia indiscriminada, al afirmar:

*"La lucha contra el terrorismo se ganará en el terreno de los valores, o no se ganará (...) El respeto de los derechos y libertades fundamentales no solo es el límite, sino que también es la razón de ser de esta lucha"*<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Parlamento Europeo, *Informe del Parlamento sobre la dimensión exterior de la lucha contra el terrorismo*, publicado el 1 de diciembre de 2006.