

LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE

Raquel Puebla González
Universidad Rey Juan Carlos

Miguel Muñoz Sánchez
Universidad Rey Juan Carlos

1.- Introducción

Tras los atentados del 11-S, el panorama político-legislativo cambió a nivel global, naciendo así lo que se conoce hoy como Guerra Global Contra el Terrorismo (GWTO)¹, que, en palabras de George Bush (op. cit. Ministerio de Defensa, Boletín de información núm. 324; p.8), se puede definir de la siguiente forma: *“La actual guerra contra el terror es igual que la guerra fría. Es una pugna ideológica con un enemigo que desprecia la libertad y persigue fines totalitarios”*.

En respuesta a esos atentados, Estados Unidos emprendió esta guerra mundial contra el terrorismo, que abarcó cinco frentes: diplomático, militar, de inteligencia, de aplicación de la ley y de financiamiento. Respecto al cerco legal, que es el caso que nos ocupa, las medidas fueron inmediatas, pues el 24 de septiembre de 2001 se promulgó la primera Orden Ejecutiva (13224), referida a la financiación terrorista². De este modo, se bloquearon los bienes de alrededor de treinta sujetos y organizaciones terroristas vinculados a

¹ Ministerio de Defensa (2012). Boletín de información núm. 324. P. 7.

² *Ibíd.*

Al-Qaeda³. El 9 de noviembre de ese mismo año se aprobaría una nueva Orden Ejecutiva con el objetivo de preparar a los ciudadanos estadounidenses ante posibles atentados terroristas, de la misma forma que se inició una campaña de apoyo a los servicios sanitarios para fomentar la cooperación y prevención de dicha amenaza⁴. No obstante, fue el 26 de octubre de 2001 cuando se aprobó la *Patriot Act* (Ley Patriótica), sin duda la iniciativa más destacada, no solo por su amplia aceptación tanto en la Cámara de los Representantes como en el Senado, sino también por ser receptora de múltiples críticas por parte de organismos defensores de los derechos humanos⁵ debido a su posibilidad de vulneración pues esta ley otorgaba al FBI el poder de vigilar e intervenir la correspondencia y las comunicaciones por medio de Internet o por vía telefónica de los posibles actores vinculados con el terrorismo. Este concepto daba lugar a lagunas legales que, por ende, en algunos casos podían producir abusos de poder sobre inocentes. Asimismo, esta ley permitía, en casos concretos, las intervenciones sin autorización judicial por un periodo de 48 horas, si bien era un fiscal federal el que debía decidir su aplicación. En materia de ciberterrorismo, la Ley Patriótica lo tipificaba como delito cuando los ataques informáticos supusieran pérdidas superiores a 5.000 dólares, además de obligar a las empresas de Internet a entregar su registro de actividad y los correos electrónicos sospechosos⁶.

³ Martínez Mulero, Irene: “El frenesí legislativo después del 11-S ¿Derechos humanos versus seguridad nacional?”, en *Revista Aequitas. Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones*, nº 1, 2011, p. 72.

⁴ Ministerio de Defensa (2012). Boletín de información núm. 324. p. 17. Martínez Mulero: “El frenesí legislativo después del 11-S ¿Derechos humanos versus seguridad nacional?”, p. 72.

⁵ Ministerio de Defensa (2012). Boletín de información núm. 324, p. 17. Martínez Mulero: “El frenesí legislativo después del 11-S ¿Derechos humanos versus seguridad nacional?”, p. 72.

⁶ Ministerio de Defensa (2012). Boletín de información núm. 324. P. 17.

Otra de las medidas adoptadas por Estados Unidos fue la creación de tribunales militares de excepción con la finalidad de juzgar a ciudadanos extranjeros sobre los que se sospechaba que podrían dañar la seguridad nacional o ser partícipes de operaciones terroristas. Se permitían amplios abusos sobre los derechos de los extranjeros, pues estas medidas amparaban la acción policial, permitiendo la detención de ciudadanos extranjeros sin tener que presentar cargos contra éstos durante un periodo de siete días y sin requerir autorizaciones judiciales para intervenir conversaciones al existir sospecha de relación con actividades terroristas⁷.

El Congreso dictaminó que la validez de las medidas relacionadas con las escuchas telefónicas y la vigilancia informática se podrían prolongar hasta el 31 de diciembre de 2005, extendiéndose finalmente a alrededor de un mes, a pesar de que el Senado propuso un periodo mayor. De esta forma, se pretendía evitar la vulneración reiterada y abusiva de los derechos humanos⁸.

2.- La Unión Europea

Por otro lado, respecto a la Unión Europea, la Decisión Marco del Consejo acerca de la lucha contra el terrorismo fue una de las medidas implantadas más importantes, pues daba una definición internacional acerca de las actividades que deberían ser asumidas y tipificadas como delitos de terrorismo por los países miembros de la Unión. Es decir, suponía un primer acercamiento a esa cooperación internacional tan necesaria para efectivizar el combate al terrorismo, que con tanta frecuencia utiliza las ventajas que ofrece la globalización⁹.

⁷ Ministerio de Defensa (2012). Boletín de información núm. 324. P. 17. Martínez Mulero: “El frenesí legislativo después del 11-S ¿Derechos humanos versus seguridad nacional?”, p. 72-73.

⁸ *Ibídem*.

⁹ *Ibídem* p. 76.

Tras haber sido emprendida esta iniciativa, los Estados miembros iniciaron diversos proyectos que apoyasen la lucha contra el terrorismo, pero solo crearon leyes específicas antiterroristas Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido, aunque éstas no siempre se movieron en consonancia con las disposiciones que establecía la Unión Europea. Por tanto, esos países que carecen de una legislación específica contra el terrorismo son más vulnerables al no poder condenar con exactitud dichos actos, lo que, además, dificulta la cooperación y, por ende, también hace más difícil al resto de países su combate¹⁰.

Sin embargo, la medida que encontraría mayor envergadura promulgada por la Unión Europea sería la creación de una lista de organizaciones terroristas en diciembre de 2001. Su importancia radica, entre otras cuestiones, en que es una medida que con dificultad puede llegar a quedarse obsoleta pues se renueva semestralmente y tiene que ser aprobada unánimemente por todos los países miembros de la Unión. Así, se facilita el seguimiento de dichas organizaciones mediante la convergencia de recursos y opiniones. Cabe destacar que esta medida no incluyó a la organización terrorista Al-Qaeda ni a Osama Bin Laden debido a que el Consejo de Seguridad de la ONU, en su resolución 1333 del año 2000, supuso el embargo de todos los fondos de este líder¹¹.

3.- Reino Unido

Con posterioridad a los traumáticos sucesos del 11 de Septiembre, los británicos llevaron a cabo un proyecto de ley denominado *Antiterrorism, Crime and Security Act* (Ley de Antiterrorismo, Crimen y Seguridad). Esta ley, aprobada por el Parlamento británico el 13 de diciembre de 2001, permitía las

¹⁰ *Ibíd*em p. 77.

¹¹ *Ibíd*em.

detenciones prolongadas sin necesidad de poner a los sospechosos a disposición judicial hacia sujetos extranjeros de los que se sospechase participación en actos u organizaciones terroristas. Así mismo, se imposibilitaba a la defensa del acusado conocer todas las pruebas que se hubiesen obtenido contra el acusado, menoscabando, de esta forma, sus derechos en el ejercicio de sus funciones. Se incrementó el poder de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de investigación sobre los ciudadanos mediante la eliminación de diversas restricciones respecto a la obtención de números telefónicos y cuentas de correo electrónico de los sospechosos. Además, daba las potestades a las autoridades de solicitar información a las entidades bancarias y financieras acerca de datos contables y transaccionales; y de congelar fondos a sospechosos de participar en actos u organizaciones terroristas, todo ello con la finalidad de reprimir, prevenir y sancionar la financiación del terrorismo. Debido a su carácter discriminatorio, el Tribunal de los Lores determinó el desacuerdo que presentaba esta ley respecto a las disposiciones establecidas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que impedía las detenciones basadas simplemente en la nacionalidad de un individuo o en su carácter intrínseco de inmigrante; de tal forma que se tuvo que pasar a su inmediata derogación. Ésta se produjo el 24 de marzo de 2004¹².

Debido a la derogación de esta ley y a la vuelta a las limitaciones de detención sin autorización judicial, el gobierno británico promulgó otra: la Ley de Prevención del Terrorismo de 11 de marzo de 2005. Esta ley permitía introducir en el ordenamiento jurídico la condición de “*órdenes de control*”, que permitía a las autoridades vigilar, controlar los movimientos y detener en sus residencias a los sospechosos de cualquier tipo de vinculación con el terrorismo, que en la práctica se reducía, de nuevo, a inmigrantes, aunque en la teoría se aplicaba a británicos por igual¹³.

¹² *Ibíd*em p. 77-78.

¹³ *Ibíd*em p. 78-79.

En Reino Unido, el atentado yihadista de mayor trascendencia mediática sería el ocurrido en Londres el 7 de julio de 2005, que dejaría 56 víctimas mortales. No obstante, tras este suceso, tanto la actividad terrorista en general, como el número de atentados ejecutados con éxito en particular, han descendido en el continente europeo. Esta apreciación es fruto de la creación de mayores controles de seguridad tanto a nivel estatal (Estados miembros) como internacional (Unión Europea). La legislación en este periodo volvió a orientarse a la discriminación hacia los extranjeros inmigrantes, y se concretó en otorgar mayor poder al Ministerio del Interior, permitiendo suprimir el derecho de obtención de la nacionalidad británica en determinados casos, prohibir determinadas organizaciones musulmanas radicales, cambiar las leyes de asilo e incrementar los controles a los habitantes¹⁴.

4.- Francia

Debido al atentado yihadista producido en Londres el 7 de julio de 2005, Francia promulgó una Ley Antiterrorista el 22 de diciembre de ese mismo año. Ésta, entre otras cuestiones, facilitaba a las autoridades controlar las comunicaciones disminuyendo las obligaciones que tenían de conseguir un mandato judicial que permitiese realizar sus funciones. Además, se prevenía el terrorismo en esta ley mediante el agravamiento de las penas contra individuos asociados o líderes de las organizaciones terroristas; se aumenta el tiempo máximo de detención judicial, que pasa de cuatro a seis días; y se permite la instauración y el uso de aparatos de video vigilancia en espacios públicos durante el tiempo que la ley estime oportuno, nunca siendo mayor a cuatro meses sin que se haya concedido la expresa autorización judicial¹⁵.

¹⁴Ibídem p. 79.

¹⁵Ibídem p. 80.

Por otro lado, también se tipificaron los delitos relacionados con el terrorismo mediante la promulgación de la Ley nº 1062 de 15 de noviembre de 2001, que hacía referencia a la “*seguridad cotidiana*” y cambiaba el artículo 421-1 del Código Penal francés de forma que tipificaba como actos terroristas el blanqueo de dinero y el “*insider trading*”. En los artículos 421-2-2, 422-6 y 422-7 del Código Penal se regulaban, mediante esta ley, los delitos de financiación del terrorismo; se consentía la incautación de los bienes en su totalidad o parcialmente de los individuos, ya no sospechosos, sino plenamente culpables, de participar en actividades terroristas; y se determinaba que esos bienes podían ponerse a disposición de las víctimas de los atentados como medida compensatoria¹⁶.

5.- Alemania¹⁷

El gobierno alemán reaccionaba ante los atentados del 11-S en Estados Unidos con una ley antiterrorista aprobada por el Parlamento, el *Bundestag*, el 14 de diciembre de 2001, que contenía, en el citado cuerpo legal, 23 enmiendas, así como numerosas directivas, y cuya vigencia sería prolongada diez años después por cuatro años más.

La nueva ley otorgaba más y mayores competencias y poder sobre todo a la Oficina Federal de Protección de la Constitución, el Servicio Federal de Información, la Oficina Federal de Policía Criminal, la Guardia Federal de Fronteras y los Servicios de Contrainteligencia Militar; permitiendo a los servicios secretos recabar información sobre posibles sospechosos, tanto en bancos como en compañías aéreas o de comunicaciones datos de personas

¹⁶Ibídem p. 79.

¹⁷ÁLVAREZ 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”. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Área: Terrorismo Internacional - *ARI* N° 7/2006 [en línea] 19/01/2006. Disponible en: <http://bit.ly/1Dsswdy>

consideradas sospechosas, almacenando estos datos obtenidos durante diez años.

En ningún momento la controvertida Ley estuvo libre de polémica, no solo porque fue aprobada tres meses después de los atentados y suscitó desacuerdos sobre su rapidez, sino que fue calificada de “injustificable desde el punto de vista legal e incompatible con el principio constitucional de proporcionalidad”, por la que más tarde se convertiría en ministra de Justicia, la liberal Sabine Leutheusser-Schnarrenberger; a pesar de lo cual, en octubre de 2011, la coalición conservadora-liberal aprobó el prolongarla por otros cuatro años.

Contra este almacenamiento de datos hubo múltiples protestas, puesto que sumado al permiso concedido a los servicios secretos para acceder a ellos, suponía para gran parte de la sociedad germana una violación de los derechos personales y, por ende, del sistema democrático; no obstante, en enero de 2012 comenzaba el nuevo periodo de vigencia de esta ley antiterrorista, en la que los datos se guardarán durante diez años en lugar de los quince anteriores.

A mayor abundamiento, y tras los atentados de París, se confirmaba a través de Haiko Maas, al frente del Ministerio de Justicia, la elaboración de una reforma legal que dotaría a las fuerzas de seguridad de más medios en esta lucha antiterrorista, entre los que destaca, en la línea de trabajo de la resolución de Naciones Unidas, el seguimiento de los *foreign fighters* o luchadores extranjeros, llevando a cabo un seguimiento y control de los viajes de yihadistas. Así las cosas, podría retirarse el pasaporte o cualquier documento de identidad a toda persona sospechosa de yihadista.

Otra medida importante, y que coincide con las adoptadas en otros países y que incluye la cooperación internacional, es la lucha contra la financiación terrorista y la posibilidad de ser penada incluso para una pequeña cantidad.

6.- Italia¹⁸

En Italia, se tomaron varias medidas tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001, pues fueron aprobadas dos leyes: la Ley del 14 de diciembre de 2001, n° 431, sobre “Medidas urgentes para reprimir y contrarrestar la financiación del terrorismo internacional”, que creó una nueva institución como fue el Comité de Seguridad Financiera (*Comitato di Sicurezza Finanziaria*); y la Ley del 15 de diciembre de 2001, n° 438, sobre “Disposiciones urgentes para contrarrestar el terrorismo internacional”. Esta última, supuso una modificación de los distintos artículos del Código Penal Italiano y del Código de Procedimiento Penal donde se quiso adecuar la normativa italiana de lucha contra el terrorismo a la grave emergencia del terrorismo internacional, donde implantaron nuevas figuras delictivas como “las asociaciones con finalidad de terrorismo internacional” (art. 270 bis) y “asistencia a los asociados” (art. 270 ter), penando las conductas de promoción, organización, financiación y apoyo de asociaciones que se proponen atacar en el extranjero.

A su vez, dicha ley admite la posibilidad de infiltrar agentes dentro de organizaciones terroristas cuya actividad se encuentra bajo cobertura legal.

Respecto de las interceptaciones preventivas de las comunicaciones o conversaciones, fue modificado el artículo 226 del Código de Procedimiento Penal (interceptaciones y controles preventivos sobre las comunicaciones), añadiendo la necesidad de una autorización previa judicial para captar conversaciones, llamadas telefónicas y mensajes vía Internet con el fin de prevenir la comisión de determinados delitos.

¹⁸ *Ibidem*.

Se ha previsto la misma normativa para los delitos de mafia como de terrorismo, siendo admitidas las “interceptaciones preventivas”, aun en ausencia de un procedimiento penal. La duración máxima de la interceptación no puede ser superior a cuarenta días, aunque puede prorrogarse por periodos sucesivos.

7.- Portugal¹⁹

En el mismo hilo de ideas de otros países y en aras de conseguir un esfuerzo común, en febrero de 2015, el gobierno luso refuerza su legislación antiterrorista al establecer medidas como la tipificación de nuevos delitos así como al ampliar el marco penal de los que ya existían.

Todo opera en el marco de la nueva Estrategia Nacional de Combate al Terrorismo, que está concretada en ocho proyectos de ley de modificación de la legislación vigente hasta entonces.

De entre las distintas propuestas que fueron aprobadas, destaca el hecho de que se tipifica como delito la financiación de actividades terroristas, la apología pública del terrorismo y la realización de viajes para adherirse a una organización terrorista; agravándose, además, aquellas penas aplicadas a delitos como la incitación al terrorismo.

A partir de su entrada en vigor, el Centro Nacional de Ciberseguridad será el responsable de vigilar el acceso a páginas de Internet cuyo fin sea el de promover el terrorismo, así mismo, estará dotado de capacidad para bloquear el sitio web en concreto.

¹⁹ *Ibídem.*

Otra de las medidas adoptadas por nuestro país vecino, es que a la hora de conceder la nacionalidad portuguesa por naturalización, habrá que comprobar si el candidato puede suponer una amenaza para la seguridad del país, en cuyo caso, se estaría frente a un motivo para que le fuere denegada. En cuanto a las medidas adoptadas para la entrada, estancia y salida de extranjeros, se endurece el régimen jurídico que regula los requisitos de concesión y cancelación de visados.

Reforzada la unidad de coordinación del terrorismo, será responsable de gestionar los planes y acciones que se lleven a cabo en estas arenas, mejorando cualquier intercambio de información entre todas las fuerzas de seguridad. Se amplía también la cooperación entre Fuerzas Armadas y fuerzas y servicios de seguridad, a su vez, quedan reforzadas las competencias de la Policía Judicial en esta materia.

En la reunión bilateral celebrada en Lisboa en febrero de 2015 entre la ministra portuguesa de Interior, Anabela Rodrigues y su homólogo español, Jorge Fernández Díaz, quedó ratificado el compromiso de ambos países para la prevención de casos de terrorismo yihadista en la Península Ibérica. En ella, el ministro español explicó a Rodrigues la aprobación y firma del Consejo de Ministros del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta como Pacto de Estado en la lucha contra aquel tipo de terrorismo; como también la decisión de España en enero del presente año, de elevar el nivel de riesgo de amenaza terrorista tras el atentado de París contra el diario *Charlie Hebdo*.

8.- Austria²⁰

Al igual que en muchos países, Austria modificó su legislación después de los atentados terroristas del año 2001.

En materia de terrorismo y criminalidad organizada, introdujeron en su Código Penal nuevos términos como la definición del delito de “asociación terrorista” (art. 278.b.) castigado con penas de hasta quince años de prisión, el delito de “financiación del terrorismo” (art. 278.d.) penado con hasta cinco años de prisión, una especial previsión por “delitos de terrorismo” (art. 278.c.), que permite aumentar en la mitad las sanciones referidas a delitos ordinarios cometidos en apoyo del terrorismo, y la extensión de la definición de delito de “banda” o “asociación criminal” (art. 278) en deferencia a los acuerdos existentes con la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas.

También se han previstos otras medidas como la incautación de los bienes pertenecientes a las organizaciones terroristas, las reducciones de penas en el caso de colaborar con las autoridades judiciales, la extensión de la jurisdicción nacional a los delitos de asociación terrorista y financiación del terrorismo, la extensión del término de lavado de dinero en coherencia con lo dispuesto en la Convención de la ONU sobre la criminalidad organizada, etc.

9.- Bélgica²¹

Para la lucha antiterrorista en Bélgica fue aprobada la Ley de 4 de abril de 2003 para reformar el Código Penal.

²⁰ *Ibídem.*

²¹ *Ibídem.*

Dicha ley modificó el artículo 331 bis, apartado 3º, donde se sancionan las amenazas de atentados nucleares. Esta modificación buscaba que la posible amenaza de atentado biológico o químico también fuese penada.

A su vez se modificaron los artículos 328 y 331 bis, apartados 1º y 2º, del Código Penal, donde se tipifica como delito la “simulación de atentado” contra las personas y/o bienes.

Se implantó el artículo 328 bis, después de que el Consejo de Estado el 22 de marzo de 2002 emitiera su opinión sobre un anterior anteproyecto de ley para introducir un nuevo artículo 327 bis en el mismo Código, el cual sancionase a cualquiera que difunda, de cualquier manera, sustancias que no presenten en sí ningún peligro, dando la impresión de ser peligrosas y, sabiendo o debiendo saber, que éstas pueden inspirar temor de un atentado contra las personas o las propiedades.

10.- Luxemburgo²²

En Luxemburgo fue aprobada la Ley relativa a la represión del terrorismo y de su financiación, del 8 de julio de 2003.

Dicha ley dispone que un acto terrorista será consumado cuando reúna las tres condiciones siguientes:

- La comisión de un delito que lleve aparejada una pena de prisión de, al menos, tres años.

- Que dicho delito suponga un atentado grave contra un país, organismo u organización internacional.

²² *Ibídem.*

- La comisión de un delito con un fin terrorista.

También se modificaron determinados artículos del Código Penal. El artículo 135.2 aumentó las penas por actos de terrorismo, que pueden ser de prisión perpetua cuando la acción cause la muerte de una o varias personas.

La ley recoge las previsiones contenidas en el artículo 2 de la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo, introduciendo en el concepto de grupo terrorista, incriminaciones específicas en función del papel jugado y del grado de implicación de las distintas personas en las actividades del grupo terrorista en cuestión. Este artículo está inspirado en el artículo 324 del Código Penal relativo a las organizaciones criminales, adoptado en su momento por unanimidad en la Cámara de los Diputados Luxemburguesa.

11.- Países Bajos²³

En los Países Bajos fueron aprobadas el 1 de enero de 2002 la Ley de ratificación de la Convención Internacional para la prevención y represión de los atentados terroristas, y la Ley de ratificación de la Convención Internacional para la prevención y represión de la financiación del terrorismo.

12.- Noruega²⁴

Tras los atentados de 2001, Noruega aprobó el Decreto del 5 de octubre de 2001 para la prevención y represión de la financiación del terrorismo. Dicho decreto fue consecuencia de la Resolución del

²³ *Ibídem.*

²⁴ *Ibídem.*

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 28 de septiembre de 2001 y de la Convención internacional del 9 de diciembre de 1999 sobre la lucha contra la financiación de los actos de terrorismo. Esta ley permitió a la autoridad judicial competente congelar los bienes provenientes de la actividad terrorista.

Tras lo ocurrido en Oslo y Utoya, donde en julio de 2011 Anders Behring Breivik asesinó a setenta y siete personas, se abrió un debate entre la sociedad del país, que pidió una mayor dureza ante ataques de este tipo.

13.- Dinamarca²⁵

Un mes después de los atentados del 11-S, el gobierno danés presentó un proyecto de revisión de algunas de las leyes nacionales en materia de justicia, asuntos interiores, economía y finanzas denominado “batería de medidas antiterroristas” para combatir este fenómeno.

Se autorizaba al ministro de Justicia a adoptar nuevas disposiciones para legalizar la retención de datos relativos a las telecomunicaciones y permitir a la policía que pudiera acceder de forma fácil y rápida a dichos datos con carácter personal (fijada en un año el 31 de mayo de 2002).

Esta nueva ley supuso que los servicios secretos (TEP) y la policía consulten libremente todas estas informaciones intervenidas, sin necesidad de solicitar ninguna autorización judicial.

²⁵ *Ibidem.*

14.- Otras medidas internacionales orientadas a la prevención

Con el objetivo de conseguir una prevención eficaz del terrorismo, se han creado en los últimos años numerosos instrumentos y organismos internacionales dedicados a esta materia, pues el terrorismo es un problema global, por lo que en su lucha debe imperar la cooperación.

Por un lado, a nivel internacional destaca la ONU, que junto a las organizaciones intergubernamentales vinculadas a ella, ha creado 16 instrumentos jurídicos universales (13 instrumentos y 3 enmiendas) para prevenir el terrorismo de los cuales la mayoría sigue vigentes y que constituyen el marco jurídico para las medidas multilaterales contra éste y que tipifican algunos de sus delitos característicos, como el secuestro aéreo, la toma de rehenes, los actos terroristas realizados con explosivos, su financiación y el terrorismo nuclear. Estos instrumentos se complementan con las resoluciones de la Asamblea General 49/60, 51/210 y 60/288, y del Consejo de Seguridad 1267 (1999), 1373 (2001), 1540 (2004), 1566 (2004) y 1624 (2005).²⁶

Merece especial atención la resolución 1373 (2001) que, además de fundar el Comité contra el Terrorismo de la ONU, sostiene tres ideas fundamentales respecto a la prevención del terrorismo: la prevención y erradicación de la financiación del terrorismo, prevención y tipificación como delito de las actividades terroristas y necesidad de cooperación internacional como objetivos básicos para lograr la prevención del terrorismo²⁷.

²⁶ Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008): “Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo”. Folleto informativo nº 32. En <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf> [Consulta: 23 de Marzo de 2015] Pp. 64.

²⁷ Cfr. F. Ibáñez, Ignacio: “Introducción al marco legal internacional contra el terrorismo. instrumentos universales e interamericanos”, p. 378.

Respecto a la primera idea, se considera imprescindible tipificar como delito la financiación del terrorismo y congelar los activos de los individuos que realicen actividades terroristas o traten de hacerlo, de los partícipes y de aquellos que contribuyan a la comisión del acto delictivo, además de prohibir la prestación de fondos económicos o financieros a disposición de las organizaciones terroristas, de cara a reducir su actividad e impedir que puedan reclutar a más miembros, comprar armamento, etcétera. Es decir, conseguir crear a la organización una crisis interna que impida su propagación²⁸.

La segunda idea se refiere a la necesidad de impedir que existan lagunas legales en la lucha contra el terrorismo, de modo que es imprescindible para prevenir el terrorismo crear una definición de terrorismo universal o cuasiuniversal que permita aunar esfuerzos y recursos, apoyándolo además mediante la tipificación como delito de las actividades que asistan al terrorismo, como las actividades de apoyo y preparación, referidas principalmente al reclutamiento y suministro de armamento; la imposibilidad de ofrecer refugio a quienes financien, planifiquen o realicen actividades terroristas; endureciendo las penas mediante la calificación de delitos graves a los actos de terrorismo y el enjuiciamiento de cualquier sujeto que sea partícipe de la preparación o comisión de estos actos; la necesidad de aportar apoyo judicial y policial recíprocamente; y la necesidad de vigilar las fronteras y prevenir la falsificación de documentos de identidad y de viaje²⁹.

El fundamento de cooperación internacional se refiere, principalmente, a la necesidad de impulsar y mejorar el intercambio de información operacional, promover convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales; la ratificación y aplicación total de éstos, así como de los protocolos internacionales, cerciorarse de que el estatuto de refugiado no sea empleado de forma ilegítima y la inaplicabilidad de

²⁸ *Ibídem*, p. 378.

²⁹ *Ibídem*, p. 378.

la excepción por causas políticas para denegar la extradición del terrorista³⁰.

El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva tienen la función de supervisar que las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) (en la que se pide a todos los Estados que promulguen medidas para prevenir el terrorismo y ofreciendo consejos sobre cómo mejorar la prevención) y 1624 (2005) se apliquen correctamente y de otorgar asistencia técnica a los Estados que la pidan. Este Comité se encarga de evaluar las disposiciones de dichas resoluciones y de visitar los países miembros para garantizar su aplicación, habiéndose producido ya 22 visitas y concertando otras 11³¹.

El Comité del Consejo de Seguridad administra, en función de lo que establece la resolución 1267 (1999), el régimen de sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes, según el cual los países deben congelar los activos de los individuos y entidades que residen en la lista consolidada del Comité por sus vínculos a la organización terrorista Al-Qaeda, con Osama Bin Laden o con los talibanes, además de prohibirles viajar y tener la obligación de embargarles las armas que estén en su posesión. Estas sanciones se emplean independientemente del territorio en que se encuentren los individuos y entidades vinculadas a dichas organizaciones. De esta forma, en noviembre de 2007 esa lista contenía los nombres de 367 individuos y 112 entidades, motivo por el que 36 países congelaron sus activos³².

³⁰ *Ibidem*, p. 379.

³¹ Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008): “Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo”. Folleto informativo n° 32. En <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf> [Consulta: 23 de Marzo de 2015] Pp. 64.

³² *Ibidem*, p. 64.

El Equipo que asiste al Comité ha reunido siete informes analíticos que evalúan la implantación de las sanciones, el peligro que suponen Al-Qaeda y los talibanes y las medidas óptimas para hacerle frente. Además, ha realizado visitas a más de 60 de los países miembros con el objetivo de analizar cómo mejorar este régimen de sanciones a la vez que ha entablado relaciones de cooperación con 28 órganos internacionales y regionales. Asimismo, ha instaurado cuatro grupos regionales de servicios de inteligencia y organismos de seguridad de varios Estados, además de crear grupos de banqueros y trabajadores del sector financiero que tienen la función de asesorar al Consejo de Seguridad y presentarles propuestas que deberán ser examinadas³³.

Por otro lado, en función de lo determinado en la resolución 1540 (2004), el Comité del Consejo de Seguridad ha analizado informes de 136 países miembros y de la Unión Europea sobre las acciones efectuadas con el fin de cumplir las exigencias de dicha resolución mientras trata de observar deficiencias y promover mejoras que imposibiliten que los agentes no gubernamentales puedan conseguir el acceso a armas de destrucción masiva o a sus componentes³⁴.

Las actividades de los agentes militares y policiales de la ONU referidas al mantenimiento de la paz han conseguido dar lugar a un escenario más seguro en dieciséis zonas de conflicto de diferentes lugares del planeta durante los últimos cinco años. De esta manera, las oportunidades que poseen las organizaciones terroristas de hacer proselitismo han disminuido, así como sus actividades en dichos lugares³⁵.

³³Ibídem, p. 64-65.

³⁴Ibídem, p. 65.

³⁵ Ibídem, p. 65.

Por otro lado, respecto a la seguridad nuclear, existe el Organismo Internacional de Energía Atómica, que mediante la aplicación de sus planes de acción pretende mejorar y fortalecer la seguridad del uso, almacenamiento y transporte de materiales nucleares y radiactivos en todo el planeta, así como asistir a los países en su intento de impulsar los regímenes de seguridad nuclear a nivel nacional³⁶.

Respecto a las amenazas biológicas, la Oficina de Asuntos de Desarme se ha encargado de crear una base de datos única y amplia alrededor de esta cuestión, de forma que recopila información detallada sobre todos los sucesos biológicos problemáticos registrados en los que un agente biológico haya provocado riesgo o perjuicios a la humanidad, al ganado o a los bienes agrícolas; así como sobre los sucesos falsos registrados. Se ha venido cuestionando cuál debe ser la extensión de la base de datos, por lo que esta Oficina posee una lista de expertos y laboratorios que pueden tener acceso a ellas e insta a los Estados a que hagan lo mismo para mejorar la seguridad en el sector y asegurar que otros agentes, como las organizaciones terroristas, no tengan acceso a ella y pueda producirse un desastre³⁷.

De la seguridad aérea se encarga la Organización de Aviación Civil Internacional, mediante la elaboración e implantación de tratados, normas internacionales, prácticas aconsejadas y material de orientación que ofrezca protección y seguridad a las instalaciones aéreas, como los aeropuertos. Para promover la seguridad a nivel internacional, realiza auditorías de seguridad en diversos países, alcanzando en 2007 la cifra de 159 Estados pertenecientes a la ONU; así como de coordinar el apoyo para solventar las carencias detectadas. También se ocupa de la seguridad de los documentos de viaje y la racionalización de los sistemas y procedimientos de autorización de entrada y salida en las fronteras³⁸.

³⁶ *Ibídem*, p. 65.

³⁷ *Ibídem*, p. 65-66.

³⁸ *Ibídem*, p. 66.

La Organización Marítima Internacional hace lo mismo con las instalaciones marítimas, como las zonas portuarias, con el objetivo de mejorar la seguridad en el sector. Para ello asume medidas ineludibles como el Código PBIP, adoptado por 159 países miembros³⁹.

El Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia ha recopilado información de 25 Estados de la zona euroasiática sobre estrategias nacionales de lucha contra el tráfico ilegal de materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares y ha elaborado un informe de evaluación y perfiles de los Estados en los que se observan las deficiencias y las prácticas óptimas de esas estrategias⁴⁰.

La Organización Mundial de la Salud, en virtud del Reglamento Sanitario Internacional de 2005, *“atiende el estado de preparación de la salud pública y la respuesta a todas las emergencias de salud pública de importancia internacional, independientemente de su origen o fuente. Un sistema mundial de alerta y respuesta permite detectar problemas internacionales de salud pública, hacer una evaluación de los riesgos y movilizar a una red internacional de agentes de la salud pública para colaborar en la respuesta de los países a los problemas. Se han elaborado directrices para ayudar a los países a evaluar y mejorar su estado de preparación a fin de hacer frente a las consecuencias de salud pública de un incidente de terrorismo biológico, químico, radiológico o nuclear. La OMS ha preparado normas de bioseguridad para los laboratorios y les imparte capacitación para promover el empleo y almacenamiento de los materiales biológicos en condiciones de seguridad a fin de reducir al mínimo el riesgo de que se utilicen con otros fines”* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2008, p. 66-67).

³⁹ *Ibídem*, p. 66.

⁴⁰ *Ibídem*, p. 66.

Por último, está la INTERPOL (Organización Internacional de Policía Criminal), que ofrece un foro en el que los expertos en materia de terrorismo puedan comparar prácticas óptimas e información operacional, a través de un grupo de trabajo especializado, para ser capaces de identificar las organizaciones terroristas cuya actividad sigue vigente y a sus miembros, incluyendo las jerarquías organizativas y los métodos de entrenamiento, financiación y reclutamiento de individuos y colectivos sospechosos de terrorismo. INTERPOL posee información esencial contenida y recopilada en diferentes bases de datos mundiales, en las que se encuentra, por ejemplo, desde nombres de individuos en busca y captura, hasta fotografías y huellas dactilares. Uno de los grandes avances que ha conseguido ha sido poner esa información de las bases de datos a disposición de los puestos de seguridad fronterizos, de manera que puedan identificar con mayor precisión quién puede entrar y/o salir del país. Asimismo, es coordinador de la distribución de alertas y avisos sobre sospechosos de estar vinculados con actividades terroristas o de terroristas en busca y captura por parte de la policía. Por otro lado, otorga apoyo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para la puesta en práctica del régimen de sanciones contra Al-Qaida y los talibanes del que se hablaba anteriormente a través de la difusión de información adecuada sobre los individuos sobre los que recaen estas sanciones de la ONU a las fuerzas y cuerpos de seguridad de todos los Estados del mundo. Además, en caso de que alguno de los Estados miembros de la ONU lo demande, INTERPOL debe apoyarles en las investigaciones consiguientes a la producción de un acto terrorista, por lo que forma grupos de reacción en caso de que concurran atentados⁴¹.

Uno de los organismos que se encarga de contribuir a que los Estados miembros instauren y adopten los instrumentos universales de prevención y represión de las actividades terroristas transnacionales es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que ha elevado la cifra de apoyo a más de 149 naciones. También promueve

⁴¹Ibídem p. 67.

la cooperación internacional en cuestiones penales vinculadas con el terrorismo dando importancia a la formación de capacidad nacional. Les facilita, además, asesoramiento jurídico para impulsar la lucha contra los actos terroristas e introduce instrumentos de asistencia técnica para que los países endurezcan sus regímenes jurídicos para combatir el terrorismo, siendo alrededor de 12 las que ya se han puesto en marcha. Otra de las funciones que realiza es llevar a los países a sus profesionales más especializados en la materia de forma que éstos consigan mayor capacidad y preparación para combatir actividades asociadas al terrorismo como su financiación y el blanqueo de capitales. No deja de lado, sin embargo, el respeto a los derechos humanos que, aunque entra en controversia en muchas ocasiones con la lucha contra el terrorismo, la organización promueve que éstos imperen en la estrategia de los países y que el combate se efectúe mediante la legalidad⁴².

Respecto a la prevención de la financiación del terrorismo, destacan dos organismos cuya actuación ha supuesto un auge en esta cuestión: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El primero ha contribuido al sector realizando evaluaciones de unos 61 países desde el año 2002 sobre la capacidad de estos Estados de combatir el blanqueo y la financiación, además de haberles proporcionado a 222 países la asistencia técnica necesaria a través de la elaboración de talleres de capacitación a nivel tanto regional como nacional, y además ha contribuido a fortalecer el sector financiero mediante la elaboración de proyectos de ley y aumentando los niveles de supervisión respecto a la problemática presentada. El Banco Mundial, por su parte, ha contribuido a la prevención de la financiación del terrorismo y del blanqueo de capitales colaborando con el Fondo Monetario Internacional en la elaboración de las evaluaciones anteriormente citadas. Además, trata de contribuir al correcto cumplimiento de la normativa vigente y fortalecerla mediante alrededor de 275 misiones de asistencia técnica bilaterales o

⁴² *Ibíd*em, p. 67-68.

regionales impulsadas por esta organización. Otra de sus funciones más importantes es la de analizar e investigar riesgos en el sector que puedan favorecer los delitos anteriores y realizar estudios en los que se inste a los gobiernos a promover medidas que aumenten la seguridad y la información de los activos en circulación⁴³.

No podemos por menos que concluir el presente capítulo recordando que si bien su objeto es el análisis de nuevas legislaciones en la lucha antiterrorista, siguiendo a Conde y González, "los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU, 11 de marzo de 2004 en Madrid, y 7 de julio de 2005 en Londres han obligado a las democracias occidentales a adoptar distintos instrumentos normativos encaminados a reforzar su acción en la lucha contra el terrorismo que en muchos casos han supuesto una autentica conculcación de derechos fundamentales como la libertad y seguridad personales, la tutela judicial efectiva, la intimidad, el secreto de las comunicaciones telefónicas o a través de Internet, etc. Asimismo, han aumentado los poderes y facultades de los servicios de inteligencia y la policía en la lucha contra el terrorismo y han afectado de manera singular al estatus jurídico de los extranjeros residentes en sus territorios, quienes, en ocasiones, han visto cercenados sus derechos más fundamentales de una forma absolutamente arbitraria"⁴⁴.

⁴³ *Ibíd.*, p. 70-71.

⁴⁴ÁLVAREZ 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*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Área: Terrorismo Internacional - ARI N° 7/2006 [en línea] 19/01/2006. Disponible en: <http://bit.ly/1Dsswdy>