

# GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ

Consultor en intel·ligència de seguretat. Professor de seguretat de la UNED

JORGE ZURITA BAYONA

Comissari del Cos Nacional de Policia. Cap d'àrea del Gabinet d'Estudis de Seguretat Interior. Secretaria d'Estat de Seguretat

Els atemptats de gran envergadura generen la necessitat de dissenyar esquemes públics de coordinació multidisciplinària de prevenció i resposta de gran complexitat. A partir dels atemptats a les Torres bessones de Nova York es comencen a crear organismes i a establir polítiques que, d'una manera o altra, tenen per objectiu articular un sistema d'actuació multidimensional per afrontar les crisis que originen aquest tipus d'atacs.

Els autors expliquen en detall la seqüència del que anomenen la gestió contínua del risc (prevenció, mitigació, preparació, resposta i recuperació) i finalment expliquen quina va ser la intervenció —improvisada per falta de protocols d'actuació i plans estructurats en aquell moment— en l'atac terrorista del 11 de març de 2004 a Madrid.

*Terrorist attacks of mass destruction generate the need to design public schemes of multidiscipline coordination for prevention and highly complex responses. Since the terrorist attacks to the Twin Towers of New York, new organizations are being created and public policies are being established in order to somehow articulate a multidimensional action system to cope with the crisis caused after these kind of terrorist attacks.*

*The authors explain in detail the sequence of what they call «continuous risk management» (prevention, mitigation, preparation, response and recovery) and finally they explain which was the intervention —improvised due to the lack of protocols and structural planning— during the terrorist attack of March 11th, 2004 in Madrid.*

## 1. INTRODUCCIÓ

L'anomenat terrorisme jihadista ha posat en primer terme les necessitats a què hauria de respondre la seguretat pública des d'una concepció multidimensional. Entre aquests plans de necessitats reorientades, el políedre de la nova seguretat, que pretén no només adaptar-se sinó anticipar-se al terrorisme jihadista, ha revitalitzat el concepte de seguretat preventiva, però també ha introduït condicionants als processos investigadors de les forces de seguretat; ha obligat a prioritzar tasques d'obtenció i processament d'intel·ligència; ha fet visible la coordinació, la integració i la fusió d'esforços i d'informació com una de les peces clau de la nova seguretat antiterrorista; i, entre altres coses, ens ha dirigit a replantejar la gestió de la seguretat davant de desastres i emergències provocats per atemptats terroristes de gran envergadura.

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

En efecte, tot i que tant a Espanya amb l'activitat terrorista d'ETA, com al Regne Unit amb l'IRA, a Israel amb una sèrie de grups terroristes antisemites o als mateixos Estats Units amb atemptats com el perpetrat a Oklahoma el 1995 i atribuït a milícies antisistema, ja hi havia experiència en la gestió d'atemptats terroristes en massa, amb un nombre elevat de víctimes afectades entre la població, no és fins a l'11 de setembre de 2001 amb la cadena d'atemptats als EUA quan comença a imposar-se una concepció sistematitzada de l'emergència terrorista com a capítol especialitzat i, sobretot, interconnectat i integrat, de la seguretat pública. I, si bé l'experiència en la gestió d'aquest tipus d'incidents ja existia, primer l'11-S a Nova York però després l'11-M a Madrid o el 7-J a Londres aconseguixen, més que cap altre fenomen anterior, dotar la nostra concepció de la seguretat dels principis d'integració multidisciplinària, de coordinació multiagència amb propòsits de resposta integrada i de capacitats preventives. Si alguna cosa ens ensenyen les actuacions de les administracions públiques davant del recorregut internacional de grans atemptats terroristes en massa de l'última dècada és:

- que la resposta davant una emergència ha d'integrar els esforços i les capacitats especialitzades i dispars d'una multiplicitat d'agències i òrgans públics i privats (bombers, emergències sanitàries, els diferents cossos policials, jutges, responsables de transport, enginyers), a més de competències sectorials i territorials;
- que aquesta resposta ha de tenir un grau de preparació i entrenament tal entre aquests components dispars que, quan s'hagi d'executar, es converteixi en una resposta unitària malgrat la multidimensionalitat, de manera que sigui un únic òrgan compost per moltes peces el que respongui a l'emergència, i no diversos components descoordinats que ofereixin diverses respostes disfuncionals entre si;
- i que l'*autoritat de coordinació* ha de funcionar en xarxa, de manera paral·lela i distribuïda, dirigida per un centre de comandament i control al seu torn connectat amb nodes funcionals a cada una de les dimensions de la crisi, que siguin capaços de transmetre les ordres d'actuació especialitzada en cada cas, moment i fase de gestió de l'incident crític però de manera que la suma de respostes de cada node compoingui una integració global de la resposta central.

La coordinació d'esforços en la resposta forma un trencaclosques complex en el disseny d'esquemes públics de coordinació davant d'atemptats terroristes de gran envergadura. En primer lloc, aquests esquemes de coordinació han de tenir un caràcter estable en la planificació però han de ser conjunturals en l'aplicació i l'execució. És a dir, els diferents components d'un esquema de resposta davant de grans atemptats terroristes en massa haurien de tenir una funció assignada, haver entrenat la seva funció específica i haver-ho fet en simulacions coordinades amb la resta d'actors que intervenen en una emergència eventual, però realment aquesta preparació no es convertirà en acció sobre el terreny fins que es produeixi un atemptat terrorista. La creació als EUA de la Federal Emergency Management

Agency (FEMA - Agència Federal de Gestió d'Emergències) com a òrgan especialitzat del Departament de Seguretat Interior (Homeland Security) és una aproximació a aquests esquemes complexos. En segon terme, han d'adaptar-se a una resposta local, però han d'integrar totes les capacitats i competències regionals i nacionals, i fins i tot canalitzar suport internacional a molts dels escenaris. D'aquesta manera, la resposta davant d'atemptats terroristes de gran envergadura incorpora operacionalment un dels axiomes lligats a la globalització, descrit a la frase «pensa globalment i actua localment».

## 2. PRINCIPIS EN LA GESTIÓ DE CRISIS

Des de fa almenys gairebé tres dècades, la gestió d'emergències era un concepte que responia a una realitat sota la responsabilitat dels diferents serveis de protecció civil de les administracions públiques, principalment a escala local o regional. Les crisis provocades per situacions d'emergència tenen en comú que pertanyen a la *discontinuitat* entre períodes de normalitat. Així, una emergència generalment està referida a una pertorbació, en una o diverses dimensions, de l'estructura social que amenaça un o diversos valors o elements de sustentació i equilibri (el benestar, la salut, l'aprovisionament, la comunicació, l'economia) de la ciutadania.

En la moderna aproximació a les emergències i des d'un pla teòric no és tan important que una amenaça es materialitzi contra aquests elements de sustentació social esmentats com el fet que els poders públics estiguin en condicions de garantir, si no pot anticipar-s'hi, com a mínim que es protegirà la continuïtat d'aquests valors i, en cas que en resulti danyada, que es restablirà.<sup>1</sup>

### 2.1 DE LA PROTECCIÓ CIVIL A LA SEGURETAT CIUTADANA

Tradicionalment, les emergències que amenaçaven la discontinuïtat dels elements de sustentació de la infraestructura social han estat definides per desastres naturals, incendis, inundacions, terratrèmols... Les emergències derivades de problemes mediambientals són més recents, quant a la nostra identificació com a amenaces, que les emergències lligades a epidèmies o detonadors de crisis de salut pública, que han estat presents al llarg de la història de la humanitat.

Un altre tipus de crisis que originen diversos nivells d'emergència són les econòmiques o financeres que, des de la més ancestral i borsària de 1929 fins a les petrolieres dels anys setanta o les financeres dels noranta, han traslladat cap a altres àmbits els modes propis de les emergències més mediambientals o de salut. El concepte d'emergència ha anat molt associat a la resposta, a la capacitat de resposta i a la possessió d'aquesta capacitat pels poders públics revestits amb la

1. ROSENTHAL, U.; BOIN, R.A.; COMFORT, L.K. (eds.). *Managing Crises: Threats Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas, 2001.

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

responsabilitat, i per tant amb la legitimitat, de garantir aquesta continuïtat dels pilars de sustentació social.

Tanmateix, el concepte de protecció civil davant d'emergències no sorgeix d'afrontar amenaces naturals o mediambientals, i molt menys de la resposta davant de crisis epidemiològiques o econòmiques, sinó de la necessitat de salvaguardar unes condicions mínimes per a la població civil en escenaris d'enfrontament armat o de conflicte bèl·lic.

Des del principi bàsic de salvaguardar la vida de les persones, els seus béns i el seu entorn, el 12 d'agost de 1949 un protocol adicional a la Convenció de Ginebra va instituir la protecció a les víctimes de conflictes armats internacionals i va definir tota una sèrie d'accions destinades a substanciar aquest principi bàsic (serveis d'alarma o evacuació, serveis sanitaris, de salvament, de lluita contra incendis, de descontaminació, d'allotjament i proveïment d'urgència, fins arribar a la preservació dels béns essencials per a la supervivència o als serveis funeraris) com a pròpies dels serveis de protecció civil. A partir d'aquí, els diferents desenvolupaments de la protecció civil, centrats en els Estats, van evolucionar per cobrir un ventall cada vegada més ampli de riscos i d'emergències generades per la presència d'amenaces fins arribar a assumir la idea d'un servei, seguint la legislació espanyola, destinat «a la protecció física de les persones i dels béns, en situació de risc col·lectiu greu, calamitat pública o catàstrofe extraordinària, en la qual la seguretat i la vida de les persones poden perillar i sucumbir massivament», per la qual cosa «la protecció civil constitueix l'afirmació d'una àmplia política de seguretat, que troba actualment el seu fonament jurídic dins de la Constitució, en l'obligació dels poders públics de garantir el dret a la vida i a la integritat física, com el primer i el més important de tots els drets fonamentals».<sup>2</sup>

Si bé en moltes de les emergències mediambientals o provinents de desastres naturals la participació de les forces de seguretat, fins i tot de les forces militars, ha estat constant, el mateix concepte de l'emergència com a discontinuació dels serveis essencials, dotava la resposta davant de l'emergència d'aquest caràcter de protecció civil. En comptades ocasions una emergència pública era considerada un problema principalment de seguretat, encara que en nombrosos dels esquemes de resposta la garantia de l'ordre públic per part de les forces policials fos un component que calia integrar i coordinar amb la resta de serveis per part de les administracions, fins i tot una condició sense la qual aquests serveis no podien garantir-se. El concepte de protecció civil continuava prevalent i continua sent-ho en les crisis derivades d'emergències mediambientals, catàstrofes naturals o les denominades humanitàries. L'emergència del terrorisme internacional a través d'atemptats de gran envergadura crea un nou concepte de l'emergència entesa com a manifestació d'un incident crític.

Des del punt de vista del perjudici a la població civil i als elements de sustentació de les infraestructures socials, un atemptat terrorista de gran envergadura no

2. Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil.

## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

és diferent pel que fa als elements de resposta que s'han d'activar d'una emergència desencadenada, per exemple, per un terratrèmol o una gran inundació. En tots els casos, les administracions públiques haurien de ser capaces de proveir els mitjans per aturar incendis, explosions, destrosses en habitatges, en línies de transport i en conducció de comunicacions, a banda de preparar la intervenció amb víctimes ferides o mortes pel desastre. Tanmateix, entre una inundació, un incendi, un terratrèmol o un atemptat terrorista, si suposem que tots han causat víctimes mortals, cap d'ells tret de l'últim no seria perceptut (i per tant la seva resposta no seria dissenyada) com un problema de seguretat.

L'alineació de recursos davant d'emergències entorn de serveis de protecció civil, quan són producte de desastres naturals, té la mateixa lògica que fer pivotar aquests mateixos recursos del sistema sanitari quan es desencadena una crisi epidemiològica o al voltant del sistema de seguretat quan ens trobem amb el risc d'un atemptat terrorista. La qualificació d'aquesta última amenaça difereix respecte de les altres amenaces desencadenants d'emergències objecte de la protecció civil, com a mínim, en tres elements: es tracta d'atacs deliberats, que suposen un exercici coactiu sobre la llibertat individual i que constitueixen un acte inscrit en una conducta contínua, que és, a més, un comportament criminal.

El fet que els atemptats terroristes siguin atacs deliberats contra la llibertat individual, perpetrats des d'un continu criminal l'última finalitat del qual és subvertir els principis de la convivència democràtica i de l'Estat de dret, els converteix en problemes nets de seguretat.

D'altra banda, el fet que els grans atemptats terroristes en massa involucrin, a més de la pèrdua de vides humanes, la interrupció dels serveis bàsics per al desenvolupament normal de la convivència social o fins i tot que estiguin dirigits, en el cas dels atemptats contra infraestructures bàsiques, per deshabilitar-les, configura aquest problema de seguretat com un estat de desordre civil, la resolució del qual requereix afrontaments integrals que incorporin tots els actors que han d'estar involucrats en la protecció de la població i en la restitució dels serveis essencials, amb una consciència de provisió de serveis per *restablir la seguretat de la ciutadania*.

Finalment, un aspecte que de vegades es passa per alt en la doctrina sobre intervenció davant d'incidents terroristes crítics: un atemptat immediatament defineix l'*escena d'un crim*, la preservació i la inspecció de la qual és responsabilitat de la *polícia* i la jurisdicció de la qual recau en l'*autoritat judicial* competent a conèixer-la. Aquesta particularitat condicionarà, sobretot, la cadena de comandament i la direcció de les accions de primera resposta.

Tot i que a partir de l'últim terç del segle xx els atemptats terroristes de gran envergadura han estat presents en ciutats europees i en altres parts del món, la consciència que és necessari disposar de sistemes públics estables de preparació i resposta per a la seguretat davant d'atacs terroristes no arriba fins el dia després de l'11 de setembre de 2001. D'aquella emergència provocada per atacs terroristes als EUA queda la conscienciació de l'opinió pública internacional sobre la necessitat de disposar de sistemes integrats de prevenció i resposta que, si no poden evitar els efectes de l'atac, com a mínim que salvaguardin la

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

continuitat de la vida social i reparin tan aviat com sigui possible les conseqüències sobre la població de les accions criminals. Sense disposar dels protocols integrats de resposta de què després s'han dotat (la resposta als atemptats va ser *necessarily improvised*),<sup>3</sup> els serveis d'emergència, protecció civil i seguretat de la ciutat de Nova York van respondre amb relativa eficàcia al repte de contenir el risc, atendre la població, restituir serveis essencials, reparar el que fos recuperable de béns materials i establir programes d'acompanyament i indemnització per a les víctimes.

A la Unió Europea, aquesta consciència de necessitat de disposar d'esquemes integrats de prevenció, preparació i resposta arriba arran d'un altre atemptat terrorista en massa, el que es va produir a Madrid l'11 de març de 2004. Després que el 25 de març de 2004 el Consell de la Unió fes pública una declaració per combatre el terrorisme,<sup>4</sup> relativa a la gestió d'emergències derivades d'atemptats, l'octubre d'aquell mateix any la Comissió Europea va emetre una comunicació al Consell i al Parlament europeus sobre prevenció, preparació i resposta a atemptats terroristes, en què establia les línies mestres d'una política europea en aquesta direcció però, el que és més important, emmarcava ja des del mateix títol l'estructura seqüencial (prevenció, preparació i resposta) amb què cal bastir un sistema públic davant d'atemptats de gran envergadura.<sup>5</sup>

Malgrat que és difícil distingir en l'argumentació de la Comissió Europea si són els atemptats terroristes els que representen una amenaça que desencadena una emergència o si és el terrorisme com a fenomen el que és motor causal d'aquest risc,<sup>6</sup> el que sí fa palès en tot cas és que els sistemes dels Estats membres haurien de ser integrats per tots els actors necessaris i constituir-se amb base comunitària (local) a partir d'un diàleg, d'una col·laboració, entre organismes públics i privats. Aquesta comunicació de la Comissió Europea va anar seguida, el 2007, d'una decisió del Consell que instituïa un programa de cinc anys per donar suport als esforços dels Estats membres en la prevenció, la preparació, la resposta i la gestió davant de les conseqüències del terrorisme,<sup>7</sup> una prioritat ja destacada pel Pla d'acció de la Unió Europea contra el terrorisme de juny de 2004.

Actualment, i en general, les orientacions cap a la gestió d'emergències han superat l'enfocament tradicional centrat en una resposta ràpida derivat del caràc-

3. National Commission on Terrorist attacks upon the United States. *The 9/11 Commission Report*. Nova York: Norton and Co., 2004.

4. Declaració que recull en un annex un pla d'acció revisat amb set punts d'estratègia europea per combatre el terrorisme, el cinquè objectiu del qual està destinat a «augmentar la capacitat de la Unió Europea i dels seus estats membres per gestionar les conseqüències d'un atemptat terrorista».

5. Commission of the European Communities. *Communication to the Council and the European Parliament on the Prevention, Preparedness and Response to Terrorist Attacks*. COM, 2004. P. 698 - final.

6. Per exemple, en una comunicació dirigida a la preparació davant d'atemptats terroristes s'inclou un capítol dedicat a la prevenció del radicalisme a Europa, més propi d'una comunicació sobre prevenció del terrorisme com a fenomen.

7. Decisió del Consell de 12 de febrer de 2007 per la qual s'estableix per al període 2007-2013 el programa específic «Prevenció, preparació i gestió de les conseqüències del terrorisme i altres riscos en matèria de seguretat», integrat al programa general «Seguretat i defensa de les llibertats».

ter «emergent» i en certa mesura inevitable de l'amenaça, i s'ha passat a entendre l'emergència com un procés longitudinal amb un «abans» que pot oferir-nos senyals d'alerta amb antelació, un «durant» que cal gestionar cap a la recuperació de la normalitat, i un «després» enfocat en la restauració, la reparació i la detecció i eradicació de futures vulnerabilitats.

En realitat, la gestió d'emergències és avui una variant de la gestió i l'evitació del risc<sup>8</sup> que conceptualment comparteix espai doctrinal amb el que s'ha denominat *reducció o gestió del risc de desastres*, entès com «el marc conceptual relacionat amb les possibilitats de minimitzar les vulnerabilitats i els riscos d'un desastre en la societat, a fi d'evitar (prevenció) o limitar (mitigació i preparació) l'impacte advers de les amenaces, tot en l'ampli context del desenvolupament sostenible».<sup>9</sup>

## 2.2 LA GESTIÓ CONTÍNUA DEL RISC

Des d'una òptica de gestió de la seguretat, l'experiència en la gestió d'emergències relacionades amb grans atemptats terroristes en massa suggereix distingir diversos plans de realitat per conformar un esquema efectiu de gestió de la seguretat (figura 1). En primer lloc, la gestió de la seguretat davant d'un atemptat incorpora dues vessants de resposta, una davant de la crisi estructural i infraestructural que provoca l'incident i una altra davant de les conseqüències derivades de l'aparició d'aquesta crisi.

En l'àmbit internacional hi ha diversos models de resposta, que poden resumir-se en dos: o bé s'estableix una estructura institucional específica, que després aplicarà plans operatius de gestió d'emergències, o bé es dissenya un protocol marc d'actuació en què es fixa la responsabilitat de cada agència o institució en la gestió d'un incident terrorista crític quan es desencadena.

En l'organització institucional federal dels EUA després dels atemptats de l'11-S, per exemple, la coordinació interagència per a cada un d'aquests dos segments de respostes correspon a dos òrgans diferents, l'Agència Federal d'Investigacions (FBI), del Departament de Justícia, per comandar la gestió de l'incident crític, i l'Agència Federal de Gestió d'Emergències, (FEMA), del Departament de Seguretat Interior, per coordinar la gestió de les conseqüències de les crisis.

D'altra banda, a França no hi ha un mandat institucional específic per a cada una d'aquestes fases però sí un planejament general, un model d'actuació operativa (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile — ORSEC)<sup>10</sup> que marca qui ha d'intervenir i quan en una emergència i posa les actuacions sota la coordinació general del prefecte local.

8. HADDOW, G. D.; BULLOCK, J. A. *Introduction to Emergency Management*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, 2004.

9. United Nations Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction. *Living With Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*. Ginebra: UNISDR, 2004.

10. Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles. *Guide ORSEC Départemental. Méthode Général*. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2004.

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

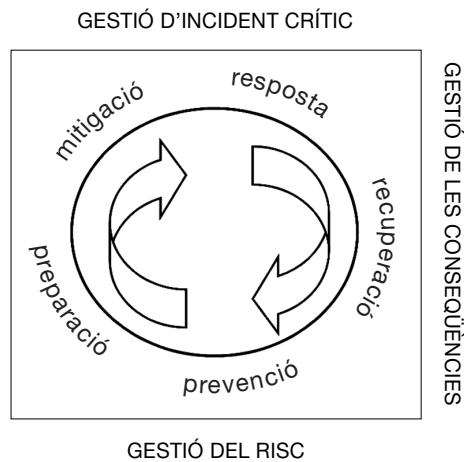
En tot cas, continuant amb els plans de gestió de l'«abans» (prevenció) i el «durant» (detonació de l'incident crític) de l'emergència, en un atemptat terrorista la gestió és una funció de seguretat predominantment policial que inclou mesures per identificar, adquirir i planificar la utilització dels recursos necessaris per anticipar, prevenir i/o resoldre una amenaça o un acte terrorista. Davant d'un incident terrorista, la resposta policial de gestió d'incidents crítics pot incloure funcions tradicionalment policials com ara la vigilància, les operacions tàctiques, la negociació, l'activitat forense o la investigació, a més de funcions de suport tècnic d'identificació, assegurament de persones o de materials, gestió del transport o trasllat de restes, o descontaminació d'àrees. En paral·lel, la resposta de seguretat davant de la crisi incorpora elements de salut pública i protecció civil integrats a l'acció policial.

Altrament, la gestió de les conseqüències de la crisi (el «després») té a veure amb les mesures per protegir la salut i el benestar de la ciutadania, amb la restauració de serveis essencials i amb l'aportació de cures i reparacions a les persones, els col·lectius, les institucions i les empreses afectats per les conseqüències de l'atac. En aquest sentit, la gestió del risc i de l'incident crític cauria conceptualment sota les responsabilitats dels aparells públics de seguretat, mentre que la gestió de les conseqüències i la recuperació de la normalitat —excloses les tasques evidents d'investigació policial que es duguessin a terme— entrarien més aviat en el camp dels serveis de protecció civil, socials i sanitaris.

D'altra banda, en la gestió d'emergències és imprescindible una preparació adequada (*preparedness*) dels actors involucrats per desenvolupar aquesta resposta quan sigui necessari. Una de les lliçons que es pot extreure de la resposta davant dels atemptats terroristes de l'11-S és que no n'hi ha prou amb disposar d'oficines públiques per coordinar emergències, sinó que aquestes oficines han de funcionar amb poder executiu i amb mandats d'integració d'esforços, i que tots els actors que coordinen han d'haver simulat i entrenat les seves missions operatives fins a haver-les interioritzat prou: *emergency response is a product of preparedness* (la resposta a una emergència va en funció de la preparació).<sup>11</sup>

11. Tal com reflecteix l'informe de la Comissió de l'11-S, l'alcalde de Nova York, Rudolph Giuliani, havia creat ja el 1996 l'Office of Emergency Management and Interagency Preparedness. Aquesta oficina, que havia d'haver servit com a centre d'operacions per a la ciutat durant l'emergència de l'11-S, no va ser capaç de controlar ni de coordinar els serveis de la policia de Nova York (NYPD) ni els bombers (NYFD), dues de les agències que més van participar en l'esforç de contenció del risc i en la recuperació i que, segons el dictamen de la Comissió de l'11-S, van funcionar de forma completament autònoma.



**Figura 1.** Esquema de gestió de la seguretat

Com ja hem apuntat, en un atemptat terrorista la gestió de la crisi comença abans que la mateixa amenaça es materialitzi, fins i tot abans que l'amenaça estigui en condicions de suposar un risc cert. Aquesta filosofia, més o menys recent, de l'anticipació en seguretat és en bona part responsable que la gestió de les emergències estigui evolucionant cap a una gestió contínua del risc.

Així, a la seqüència d'operacions davant d'un atemptat terrorista de gran envergadura poden distingir-se diverses fases:

### 2.2.1 Prevenció

La capacitat d'anticipar el que pugui passar abans que no passi s'està donant a gairebé totes les crisis desencadenades per agents mediambientals (terratrèmols, inundacions), però és imprescindible en la gestió del risc en incidents crítics per atemptats terroristes. Només a l'espai comú europeu i finançats per fons comunitaris hi ha com a mínim quatre programes d'investigació<sup>12</sup> destinats a dotar els Estats de capacitats per prevenir amenaces a incidents crítics, causats principalment, tot i que no únicament, per atemptats terroristes.

12. En concret, el programa VITA (Vital Infrastructures Threats and Assurance), dedicat a anticipar riscos de desastres naturals sobre infraestructures bàsiques, que inclou, a més, el desenvolupament de capacitats de simulació de conseqüències; el programa ROBIN, concentrat a prevenir atacs deliberats contra infraestructures bàsiques d'informació i comunicació; el programa ORCHESTRA, una arquitectura georeferenciada per crear una xarxa interoperable entre autoritats de gestió d'emergències a Europa, enfocada sobretot a la gestió operativa dels incidents greus; i el programa TRIPS (Transport Infrastructures Protection System), destinat a produir models de gestió del risc específic d'atacs terroristes a infraestructures bàsiques de transports per mitjà de l'estudi d'amenaques, vulnerabilitats i conseqüències dels atemptats.

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

En la prevenció d'atemptats terroristes, amb independència de les tècniques que s'utilitzin, l'objectiu és identificar marcadors i senyals que anticipin la materialització d'una amenaça terrorista. En la identificació d'aquests marcadors, que permetrien una acció anticipada de desactivació de l'amenaça o de protecció contra l'amenaça, tenen lloc tres tipus d'anàlisi:

- els que van dirigits a identificar i modelitzar el comportament d'amenaçes;
- els que estan destinats a identificar i modelitzar vulnerabilitats dels sistemes que poden ser objectiu potencial de l'acció d'aquestes amenaçes;
- els que van encaminats a simular les conseqüències dels atemptats encreuant el comportament d'amenaçes confrontades o encadenades amb les vulnerabilitats dels sistemes.

En la prevenció del risc d'incidents crítics per atemptats terroristes destaquen els sistemes d'alerta precoç (*early warning*). Aquests sistemes estan basats en la doctrina d'alerta per indicadors (*indication and warning*), desenvolupada a la primera meitat del segle passat i sistematitzada als anys setanta per Cynthia Grabo<sup>13</sup> en l'àmbit militar als EUA per introduir la previsió en l'avaluació del risc d'agressió. Des del seu marc metodològic, ja estès a tot tipus de previsions de risc en àmbits socials,<sup>14</sup> es té en compte no només l'anàlisi d'un volum extens de dades històriques sobre l'objecte d'avaluació, sinó senyals que actualment poden indicar o marcar l'emergència d'un risc. El mètode desenvolupa una sèrie d'indicadors alimentats per dades quantitatives i qualitatives recollides sistemàticament sobre el terreny d'anàlisi, determina el tipus d'esdeveniments crítics que poden apuntar a un risc específic i ho fa determinant els tipus d'esdeveniments crítics que poden apuntar a un risc específic, fent passar tota la informació disponible per un procés continu de revisió i calibratge desenvolupat per un equip d'experts. Els sistemes d'alerta precoç són sempre subsidiaris d'una avaluació adequada del risc (amenaces x vulnerabilitats) sobre els espais o objectes d'estudi on pretenen implantar-se. La preexistència de mapes i escenaris de risc és essencial per desenvolupar esquemes d'alerta precoç.

En termes funcionals, els sistemes d'alerta precoç estan pensats per emetre indicadors de risc en àrees o segments socials concrets (p. ex. les infraestructures bàsiques) que poden ser objecte d'una amenaça terrorista. Addicionalment, encara que amb més dificultat d'aplicació en l'àmbit antiterrorista, els sistemes d'alerta precoç poden enfocar-se no només als riscos, sinó a la detecció precoç d'oportunitats, inscrits en dinàmiques de prospectiva prescriptiva.

En un plantejament ideal, un sistema d'alerta precoç incorpora procediments d'avaluació del risc i està connectat a processos, més o menys protocolitzats, de presa de decisions. En concret, els indicadors de risc s'haurien de canalitzar a tra-

13. Per a una revisió publicada, vegeu GRABO, C. *Anticipating Surprise: analysis for strategic warning*. Lanham: University Press of America, 2004.

14. GURR, J.L.; DAVIES, T.R. *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.

## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

vés de dos tipus de resposta: una de preventiva, per evitar o gestionar un risc, i una altra de contenció, una vegada el risc, en funció de la comunitat d'una amenaça amb una o diverses vulnerabilitats, s'ha traduït en un perill emergent per a la ciutadania i cal donar una resposta reactiva.

L'alerta precoç per a riscos i oportunitats està construïda sobre una base d'indicadors que marquen, anticipadament, aquests riscos. Aquests indicadors de risc són fórmules qualitatives i quantitatives compostes pels elements que se suposa que conformen cada un dels riscos –i/o oportunitats– que poden detectar-se o preveure's en l'àrea d'estudi.

L'elaboració d'indicadors és una tasca exhaustiva i el calibratge d'aquests indicadors, un procés continu. Els conjunts funcionals més complexos d'indicadors per a una unitat de seguretat pública encarregada de l'avaluació estan limitats només per l'enfocament que es vulgui donar a l'anàlisi i els recursos permanents que es pretengui invertir. Els més complets —però també els més exhaustius i complicats—, són les estructures d'indicadors compostes per variables de naturalesa quantitativa i per elements d'indole qualitativa procedents, com a mínim, del monitoratge selectiu de les coordenades denominades política, econòmica, social, tecnològica, ambiental i legal (PESTEL) que puguin integrar l'equació d'actuació de l'amenaça terrorista.

L'estructura d'indicadors d'un sistema d'alerta precoç està basada en capacitats de gestió del coneixement que recullen informació de totes les fonts d'interès, l'emmagatzemen i la relacionen, i la traslladen per canals automàtics o semisupervisats a un equip d'anàlisi destinat a calibrar la força de cada indicador respecte de llindars de risc i oportunitat definits. Com més capacitat de quantificar variables es tingui, més possibilitats hi haurà d'utilitzar models computacionals o algorismes per basar els indicadors en equacions matemàtiques. Tanmateix, encara que aquestes variables puguin aplicar-se, sobretot, a models econòmics o financers, l'experiència en intel·ligència d'indicadors demostra que, davant de fenòmens socials, els indicadors de risc han de contenir tant elements quantitatius com qualitatius i, en tot cas, la integració i interpretació finals han de ser de naturalesa qualitativa, així com que la variable crítica d'anàlisi final ha de ser humana; segons Sorensen, la capacitat interpretativa humana és la clau d'un sistema d'indicadors, per molt que s'hagi aplicat tecnologia molt elevada (absolutament necessària d'altra banda) a l'arquitectura de prevenció.

Una altra de les línies de desenvolupament en la seqüència de previsió d'atemptats terroristes de gran envergadura, comuna als sistemes de protecció d'infraestructures bàsiques, són els simuladors de conseqüències. Els models de simulació de conseqüències estan pensats per presentar escenaris anticipats de com la destrucció, per exemple, d'una infraestructura bàsica del transport a causa d'un atemptat terrorista en massa afectarà el desenvolupament normal dels serveis i de la vida de la població.

Els esquemes de simulació no pretenen només emular els efectes que produeix l'impacte de l'atemptat terrorista sobre serveis essencials, sinó la *simulació de la interdependència*, és a dir, de com aquest component (una infraestructura) es relaciona amb d'altres, els afecta i provoca disfuncionalitats en cascada, i fins on

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

arribaran i quines conseqüències tindran aquestes disfuncionalitats generades. Bednar i Page consideren que «els mètodes de simulació moderns permeten un ús bastant complet de perspectives qualitatives (com la cultura) i d'informació quantitativa (com les activitats de grups violents) per tal d'abordar problemes sociocomportamentals defugint (amb aquests models) les limitacions cognitives humanes».<sup>15</sup>

Un parell d'exemples d'aplicació d'arquitectures de simulació d'efectes en atemptats terroristes són els models dinàmics tridimensionals per a la simulació de conseqüències d'atacs terroristes amb bombes brutes o el modelatge basat en agents (*agent-based modelling*) que el Programa de computació avançada del Departament de Seguretat Interior dels EUA està duent a terme per anticipar les conseqüències econòmiques al seu territori d'atacs terroristes de gran envergadura.

### 2.2.2 Mitigació

La mitigació és un component de l'acció encara preventiva de gestió del risc i està destinada, concretament, a reduir les oportunitats que una amenaça es materialitzi o, si ho fa, a aconseguir que els seus efectes nocius quedin reduïts al mínim. En aquest sentit podria formar part de la primera de les fases de la seqüència de gestió contínua del risc. Tanmateix, doctrinalment, pot considerar-se un component separat, ja que no està tant destinada a anticipar el risc sinó, una vegada identificat, a prendre decisions i desenvolupar accions per reduir-lo o eliminar-lo. En algunes ocasions, la mitigació també s'aplica a la fase de recuperació de les conseqüències d'un atemptat, una vegada que l'incident crític s'ha materialitzat i és necessari atenuar-ne els efectes.

Les mesures de mitigació solen ser estructurals o no estructurals. Entre les primeres hi ha multitud de solucions tècniques o tecnològiques aplicades, entre altres, a les infraestructures bàsiques, com ara la redundància de sistemes d'informació. Entre les segones, la més estesa és la promulgació de legislació, les indemnitzacions i les assegurances.

### 2.2.3 Preparació

Aquest segment de la gestió contínua d'incidents crítics per terrorisme s'ha revitalitzat, al costat dels dos anteriors ja esmentats, des de l'11-S. En paraules de Howitt i Pangl, aquells atemptats «van demostrar clarament les limitacions de les institucions i van deixar patent la necessitat d'establir el focus en la prevenció i en la mitigació de l'impacte del terrorisme, i també en el desenvolupament de capacitats millorades en la resposta d'emergència».<sup>16</sup>

15. BEDNAR, J.; PAGE, S. «Can Game(s) Theory Explain Culture?: The Emergence of Cultural Behavior within Multiple Games». *Rationality and Society*, 19(1) (2007), p. 65-97.

16. HOWITT, A.M.; PANGI, R.L. (eds). *Countering Terrorism: Dimensions of Preparedness*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

La preparació està principalment composta per accions educatives i informatives a la comunitat (els semàfors d'alerta antiterrorista als EUA en serien un element), amb un focus concret en el seu comportament davant d'un incident crític; i per accions de capacitació, entrenament i simulació als actors públics i privats cridats a intervenir. És a dir, la preparació està relacionada essencialment amb la conducta dels actors involucrats en un incident crític per atemptat terrorista (població, professionals, voluntaris, experts, etc.).

La columna vertebral de la preparació és un «pla de resposta davant d'incidents crítics per atemptats terroristes» que tingui en compte tots els escenaris possibles, les diferents jurisdiccions territorials involucrades, els diversos actors locals, regionals i nacionals cridats a actuar, el seu protocol d'interactuació i la cadena de comandament per aconseguir una resposta integrada.

Habitualment, els plans de resposta davant d'amenaques per atemptats terroristes de gran envergadura han de combinar la flexibilitat necessària per ajustar-se a diferents configuracions d'escenaris d'intervenció, amb un cert nivell d'estandarització i protocol·lització de processos, de manera que pugui elaborar-se un esquema de resposta a l'incident en el menor temps possible perquè tots els involucrats coneixen quin és el paper que tenen en el protocol d'actuació.

Els esquemes de resposta davant d'un incident crític tenen la particularitat de ser sistemes *ad hoc*, que s'han de constituir just per al moment de la resposta i desmantellar-se després. En els esquemes d'aquest tipus, que no són residents ni d'estructura permanent més enllà de la seva emergència conjuntural, és capital la preparació que indiqui com han d'acoblar-se les peces que componen l'esquema i de quina manera ha de fluir l'acció.

Cada actor, habitualment dedicat en situació de normalitat a una sèrie de tasques sota una estructura operativa concreta, ha d'haver interioritzat que en una emergència en què participi ha de complir un paper concret i atènyer-se a un protocol flexible però clar.

Un pla de resposta adequat hauria de contenir un concepte d'estructura de comandament i un sistema de coordinació entre serveis públics de tot tipus (assistencials, mèdics, protecció civil, bombers, policials, judicials) cridats a intervenir en l'incident.

#### 2.2.4 Resposta

La resposta davant d'un incident crític és, evidentment, el punt més crític de tota la cadena de gestió de l'emergència. És la fase en què, encara que s'hagi mitigat d'alguna manera per inversions proactives, l'atemptat terrorista ha produït un perjudici a la població. També és la fase on la preparació dels esquemes de resposta davant d'incidents crítics es traduiran de manera eficient o no.

Els primers en la resposta (*first responders*) en un escenari d'emergència terrorista solen ser sanitaris d'emergències, bombers, agents de policia i equips especialitzats en desactivació d'explosius o de contenció anticontaminant, però també l'autoritat judicial. Tots ells constitueixen el primer nivell de reacció davant del desencadenament de la crisi per la materialització total o parcial d'una amenaça.

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

La majoria dels recursos institucionals de gestió d'emergències als països del nostre entorn estan programant inversions i investigacions per dotar el *first responder* de tres tipus de capacitats: acció, comunicació i coneixement situacional.

Pel que fa a l'acció o actuació del *first responder* es pretén que no es faci aïlladament sinó que formi part integrada d'una xarxa d'actuació de primera resposta. En aquesta xarxa, cada component de primera resposta seria un element que exerciria acció sinèrgica amb els altres, de manera que l'acció de suma de les parts fos més important que la suma de les accions individuals (el cas típic d'integració es troba entre els agents de policia, les emergències sanitàries i els bombers en una actuació davant de l'explosió d'una bomba en un edifici). En aquest marc, l'acció integrada depèn completament del fet que tots els agents disposin de tecnologies portàtils d'informació i comunicació interoperables,<sup>17</sup> compatibles entre agències i disposades per conformar una xarxa tàctica adaptada a les necessitats específiques definides per la mateixa situació d'emergència. Aquesta comunicació, a part de servir per a l'acció coordinada, ha de servir també per desenvolupar la tercera capacitat a què fèiem referència: el coneixement situacional.

En efecte, en una situació d'emergència davant d'un atemptat terrorista, els millors sensors de transmissió d'informació per tal que els responsables de la presa de decisions en la gestió contínua del risc tinguin el coneixement situacional de més qualitat possible són els agents que integren els equips de primera resposta.

Les propostes d'inversió i investigació que es duen a terme a la Unió Europea per desenvolupar i millorar les condicions de l'agent de primera resposta davant d'emergències estan insistint, a banda de la logística de l'acció, en les comunicacions, en la necessitat d'habilitar dispositius de protecció adequats tant a la seva actuació sobre el terreny (contra explosius o contaminacions) com a les condicions per salvaguardar el seu benestar psicofisiològic<sup>18</sup> i la resiliència (capacitat de protegir-se del sofriment o recuperar-se'n).<sup>19</sup> En aquest últim vector, des de fa diverses dècades s'han dut a terme avenços mitjançant l'aplicació de la *Critical Incident Technique* (tècnica de l'incident crític) o CIT. La CIT és un protocol d'anàlisi del comportament, descrit per primera vegada el 1954 per John Flanagan,<sup>20</sup> que funciona com l'aplicació d'un cicle de recollida i tractament d'informació sobre el comportament humà, no solament de *first responders* sinó també de decisors crítics sobre el terreny, de l'anàlisi dels quals deriven esquemes de capacitació i preparació per als professionals en cas de noves emergències. En aquest sentit, és una

17. El 2005 va acabar d'implantar-se a Espanya el Sistema de Radiocomunicacions Digitals d'Emergència de l'Estat (SIRDEE), una xarxa que comparteixen les forces de seguretat de l'Estat però a la qual no estan adscrites, per exemple, ni la Unitat Militar d'Emergències ni els dispositius autonòmics o els locals. Referent a això i com a exemple de la situació, a Catalunya la RESCAT integra totes les comunicacions de seguretat i emergències dels serveis dependents de la Generalitat de Catalunya, però no hi estan adscrits els que depenen del Ministeri de l'Interior.

18. Per repassar l'estat de la qüestió, vegeu JACKSON, B.A.; PETERSON, D. J.; BARTIS, J.T.; LATOURRETTE, T.; BRAHMAKULAM, I. *Protecting Emergency Responders: lessons learned from terrorist attacks*. Santa Monica: RAND, 2002.

19. Commission of the European Communities. *7th Framework Programme: Security*.

20. FLANAGAN, J.C. «The Critical Incident Technique». *Psychological Bulletin*, 51(4) (1954).

## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

mena de protocol d'aprenentatge basat en l'evidència que extreu les millors pràctiques d'anteriors situacions d'emergència i prepara més eficientment l'equip humà d'intervenció per afrontar futurs incidents crítics.

La capacitat dels agents de primera resposta per contenir la incidència crítica, protegir la població i obrir el camí per recuperar la normalitat dependrà, en gran mesura, dels recursos per conèixer amb la màxima precisió què succeeix i quan, i per transmetre la informació a la cadena de decisió al centre de les operacions.

El coneixement de la situació és una capacitat dels sistemes de gestió d'emergències i avaluació de risc destinat a tenir una visió integrada i contínua de l'estat del risc en una determinada configuració espacial. Des que els esquemes de gestió de la seguretat davant d'atemptats terroristes s'han generalitzat amb un enfocament preventiu, els primers desenvolupaments del *situational awareness* han estat centrats a disposar d'una imatge com més fidedigna millor de les infraestructures bàsiques en un espai territorial local, regional o nacional que poguessin constituir l'objectiu potencial d'un atemptat terrorista.

L'impacte d'accions terroristes sobre infraestructures bàsiques s'ha considerat prioritari per establir òrgans d'avaluació de risc en la seguretat pública, ja que aquest impacte produeix una erosió en el funcionament normal dels sistemes de sosteniment.

A Espanya aquesta funció de monitoratge de les infraestructures bàsiques per obtenir un coneixement situacional permanent del seu estat i vulnerabilitat està encomanada al Centre Nacional de Protecció d'Infraestructures Crítiques (CNPIC), de la Secretaria d'Estat de Seguretat. El CNPIC opera en estreta comunicació amb el Centre Nacional de Coordinació Antiterrorista (CNCA), que fa una avaluació periòdica de l'amenaça terrorista. La combinació entre l'avaluació de l'amenaça i l'estat de vulnerabilitat de les infraestructures produeix una avaluació del risc.

Als EUA, el Terrorist Threat Warning System (sistema d'alerta sobre amenaça terrorista) de l'FBI fa avaluacions de risc en cooperació amb els centres de coneixement situacional o centres de fusió d'intel·ligència dels Estats federals.

Pel que fa a la Unió Europea i a la protecció d'infraestructures bàsiques davant d'atemptats terroristes, la Comunicació de la Comissió Europea COM/0698 de 2004 sobre prevenció, preparació i resposta a atacs terroristes i el Programa de solidaritat de la UE sobre conseqüències d'amenaçes i atemptats terroristes, ambdós elaborats pel Consell de la Unió el desembre de 2004, responen a la intenció de la Comissió de proposar un programa europeu de protecció d'infraestructures crítiques (EPCIP) i donen suport a l'establiment d'una xarxa informativa d'alerta sobre infraestructures crítiques (CIWIN).

El novembre de 2005, la Comissió Europea va promulgar el Llibre verd sobre un programa europeu de protecció d'infraestructures crítiques que proporcionava directrius polítiques sobre com la Comissió podria establir l'EPCIP i la CIWIN. El desembre de 2005 el Consell de Justícia i Assumptes d'Interior va cridar la Comissió a efectuar una proposta sobre l'EPCIP, que es va materialitzar el desembre de 2006 en l'elaboració d'una directiva sobre la identificació i designació d'una infraestructura crítica europea i l'avaluació de necessitats sobre la seva protecció, i en la comunicació d'un EPCIP que contingüés un pla d'acció. La directiva esta-

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

bleix procediments comuns per a la identificació d'infraestructures bàsiques i per a l'avaluació de necessitats de protecció, a més d'una guia per a la producció de mesures de protecció sectorials específiques per a aquestes infraestructures.

El coneixement situacional, que té naturalesa i objecte anticipador d'una crisi, està connectat als mecanismes de resposta sobre el terreny per un altre concepte, la *Common Operational Picture* (COP - visió operacional conjunta). La COP proporciona als quadres de comandament i control un esquema de gestió de crisis amb una posició unificada dels recursos que operen sobre els riscos, en una vessant d'actuació anticipada, o sobre el mal causat quan l'amenaça s'ha materialitzat.

Tant la COP com els dispositius de coneixement situacional es basen en arquitectures tecnològiques específiques d'informació i comunicacions.

Un primer pas per aconseguir la COP són els llocs de comandament avançat (LMA), que a Espanya han desenvolupat les comunitats autònomes i estan inscrits en plans regionals de gestió d'emergències per respondre a incidents crítics coordinant les actuacions sobre el terreny. L'inconvenient de tots aquests LMA és que, en el millor dels casos, són d'àmbit regional i coordinen les actuacions d'un sol actor sobre el terreny (p. ex. els bombers), sense saber si l'LMA d'una agència podria comunicar-se i ser interoperable amb l'LMA d'una altra, ni si un conjunt d'LMA operatius podrien acoblar-se a una xarxa integrada en un LMA de coordinació operacional.

### 2.2.5 Recuperació

Habitualment executada per serveis especialitzats locals o regionals, i també normalment amb suport financer dels governs nacionals o federals, la recuperació està destinada a restaurar la normalitat a l'escenari on s'han produït els efectes de l'atemptat terrorista i a reparar, en la mesura que sigui possible, el dany ocasionat a les víctimes.

Igual que la resta de fases de gestió de l'incident crític, la recuperació hauria de formar part, més o menys estipulada, d'un pla de resposta a incidents crítics que tingui en compte la manera en què s'han de complementar les peces locals, autonòmiques i nacionals. Si la capacitat nacional de resposta a incidents crítics està ben estructurada, la fase de recuperació hauria d'estar connectada amb la simulació de conseqüències d'atemptats (que oferiria camins de restauració per on avançar, sobretot en la recomposició de la interdependència de serveis), i també amb la preparació dels actors de recuperació per integrar-se i prendre el relleu a l'equip de primera resposta. Aquesta última vessant es posa de manifest, especialment, quan hi ha un nombre elevat de víctimes ferides o mortes, per a les quals cal habilitar àrees de contenció, derivació de ferits i suport psicològic i social, a més a més del dipòsit i trasllat de cadàvers determinat per l'autoritat judicial, accions que sense solució de continuïtat connectaran amb els esforços de recuperació i rehabilitació.

Fins aquí hem fet una revisió molt general de les fases en què idealment podria dividir-se la seqüència de gestió d'incidentes crítics davant d'atemptats terroristes. Convé tenir present que aquesta seqüència, com ja hem assenyalat, és contínua, i



## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

les seqüències contínues dimensionals sobre el terreny de vegades es resisteixen a acceptar la segmentació delineada sobre el plànol.

Alhora, és útil ser conscient que alguns dels elements de la «doctrina de les fases» poden encavalcar-se entre ells (prevenció i mitigació), o tenir components que tot i estar ben enquadrats en una fase poden encaixar en una altra (el coneixement situacional, per exemple, tant en prevenció com en resposta). El que sí que destaca en la doctrina és la necessitat de preparar-se i planificar la gestió d'incidents crítics i que els mecanismes d'acció s'ajustin, tant com sigui possible, a la realitat.

### 3. GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN UN GRAN ATEMPTAT. ESTUDI DE CAS

#### 3.1 INTRODUCCIÓ

Un dels autors d'aquest treball va coordinar les actuacions sobre el terreny de l'atemptat terrorista de l'11 de març de 2004 a Madrid, des del carrer Téllez, a uns set-cents metres de l'estació de ferrocarril d'Atocha, allà on, procedent d'Alcalá de Henares, va explotar un comboi de viatgers amb focus de detonació a quatre dels sis vagons.

El cas és particularment significatiu, perquè va requerir establir de manera sobrevinguda i improvisada una resposta d'emergència autoorganitzada sobre el terreny, en absència de protocols d'actuació i plans estructurats.

En aquest atemptat, com deu recordar, entre les 7.37 h i les 7.39 h del matí, van detonar deu càrregues explosives a quatre trens, que van fer cent noranta-un morts i més de mil vuit-cents ferits.

El comissari Zurita transitava per la zona de camí diari al seu lloc de treball i, davant de l'incident, es va aturar i va començar a fer-se una idea de la magnitud de la catàstrofe. Va contactar amb els diferents professionals presents a la zona i va començar a recollir informació per dibuixar mentalment un perfil de coneixement situacional.

#### 3.2 EVACUAR FERITS I PRESERVAR VIDES

La primera acció, una vegada evacuats els ferits i després de reconèixer la zona, va ser comprovar si quedava alguna persona viva a l'interior dels vagons o a les proximitats i, posteriorment, organitzar un equip de seguretat amb agents del Cos Nacional de Policia i de la Policia Municipal de Madrid, auxiliats per personal de seguretat privada presents al lloc.

L'objectiu d'aquest equip era desallotjar la zona de persones, detectar elements de risc (es va observar una motxilla sospitosa en un vagó) i establir una zona de seguretat. Alhora es va requerir la presència d'un equip de desactivació d'explosius (TEDAX) per inspeccionar el lloc i assegurar actuacions posteriors.

Fins a l'arribada dels TEDAX, es va anar generant una xarxa improvisada de comunicacions, que informava els responsables policials de l'estat de la situació,

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

contactava amb el Centre Operatiu de Comunicacions de la Policia, amb els responsables dels TEDAX i de la Policia Científica, i amb especialistes d'altres serveis d'emergències que estaven operant de manera autònoma sobre el terreny (Policia Municipal, Emergències Sanitàries, Bombers, Protecció Civil i Creu Roja). Es van donar instruccions sobre el procediment que calia seguir per recuperar els cadàvers. D'aquesta manera, es va visualitzar i interioritzar la figura d'un comandament operatiu unificat de gestió de l'incident.



Es donen les primeres instruccions

### 3.3 RECUPERAR VÍCTIMES MORTALS

Una vegada els TEDAX van haver inspeccionat la zona, fins que va arribar la Comissió Judicial i els tècnics de la Policia Científica es va autoritzar els Bombers perquè fessin un estudi tècnic de la situació i un recompte de cadàvers. L'objectiu era anar dissenyant una visió operacional conjunta (COP).



Els bombers fan un estudi tècnic de la situació i compten els cadàvers

## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

Les víctimes mortals es van cobrir amb mantes, perquè quedessin protegides de mirades indiscretas de tafaners, fotògrafs i reporters.

Es va fer un reportatge fotogràfic i un enregistrament en vídeo de la zona amb propòsits forenses i es va autoritzar Protecció Civil a instal·lar un centre mortuori temporal que acollís els cadàvers una vegada l'autoritat judicial en determinés l'aixecament.



Centre mortuori temporal

Paral·lelament, es va sol·licitar el subministrament de sacs mortuoris per allotjar-hi els cadàvers i les seves pertinències, per tal de facilitar-ne el trasllat. Amb l'arribada de la Comissió Judicial es va procedir a l'extracció, la recuperació i el trasllat de les víctimes mortals. La coordinació entre els diferents serveis de primera resposta va ser total.



En la recuperació i el trasllat dels cossos la coordinació és absoluta

ANDRÉS MONTERO GÓMEZ I JORGE ZURITA BAYONA

Al centre mortuori temporal l'equip forense i els tècnics de la Policia Científica duien a terme les tasques bàsiques de preidentificació.

Els cadàvers finalment van ser transportats a una localització centralitzada, comuna a tots els focus del sinistre de l'11-M (pavelló núm. 6 d'IFEMA).



Trasllat de les víctimes mortals al pavelló núm. 6 d'IFEMA

### 3.4 PRESERVAR EVIDÈNCIES I TORNAR A LA NORMALITAT

Una vegada recuperats els seixanta-quatre cadàvers, van tornar a passar els TEDAX per prendre mostres i, posteriorment, es van recollir tots els objectes personals que es trobaven dispersos per la zona, tasca que van dur a terme els Bombers.

Es va autoritzar el pas a empleats de RENFE i ADIF, perquè elaboressin els estudis tècnics corresponents.

Es va establir un servei de vigilància i salvaguarda de la zona, amb l'objectiu de preservar les evidències i les proves.

Es va deixar passar els diversos serveis de neteja i reconstrucció per recuperar la normalitat després de l'incident crític.

El responsable operatiu de la crisi va cessar en la seva funció.

## 4. ESQUEMA DE GESTIÓ DE LA SEURETAT

Tant la doctrina internacional generada a partir de l'experiència en atemptats terroristes de gran envergadura com la pràctica nacional en aquest tipus d'incidents crítics aconsellen fer atenció a una sèrie de components mínims que hauria de contenir una capacitat de gestió de crisis en grans atemptats terroristes:

1. Un atemptat terrorista constitueix l'escenari (de vegades un macroescenari o un escenari múltiple) d'un crim i, per tant, cal que sigui tractat professionalment com un problema de seguretat.

## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

2. Atès que el considerem l'escenari d'un crim, l'autoritat judicial hauria d'estar involucrada, com a mínim, en la fase de resposta integrada a l'incident crític.
3. Els efectius de primera resposta a un incident crític procedeixen, normalment, de serveis locals d'emergència, que depenen la majoria de les vegades de corporacions municipals. Però també poden procedir de l'àmbit regional o nacional.
4. Davant de grans atemptats, la resposta més eficient sempre procedeix de la integració d'esforços multiagència en un esquema unitari.
5. L'eficiència de la resposta i de la recuperació davant d'un atemptat terrorista de gran envergadura depenen del fet que tots els serveis i actors involucrats estiguin preparats i hagin interioritzat la seva missió operativa en funció d'un pla de resposta a incidents crítics.
6. En un incident crític provocat per un atemptat tots els serveis involucrats han de respondre a una autoritat operativa de gestió de l'incident, que en la fase de crisi serà un responsable de la seguretat pública integrat, si és possible, a un lloc de comandament avançat. A Espanya, en el cas de les comunitats amb cos de policia integral hauria de ser un directiu de la policia autònoma, o un alt comandament de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat en el cas de les altres autonomies (Cos Nacional de Policia o Guàrdia Civil).
7. L'autoritat operativa hauria de disposar de capacitat de coneixement situacional i accedir a una visió conjunta i integrada (COP) de l'escenari de crisi. Aquest coneixement hauria de ser subministrat pel Centre de Coordinació d'Emergències a través del lloc de comandament avançat, a través de tecnologies de la informació i comunicació per xarxa integrada.

La combinació de tots aquests ingredients pretén compondre un esquema integral de resposta i recuperació davant d'incidents crítics (figura 2). L'última legislació espanyola sobre emergències declara la Unitat Militar d'Emergències (UME) la unitat competent per dirigir i desplegar capacitats en els incidents crítics, inclosos atemptats terroristes, declarats de grau 3 (emergència nacional) o en els incidents definits pel president del Govern.<sup>21</sup> L'UME disposa de les seves pròpies capacitats tant en direcció operacional com en desplegament tàctic, a més de les seves pròpies xarxes de tecnologies de la informació i la comunicació i dels mitjans necessaris per establir un component de coneixement situacional i de visió operacional integrada.

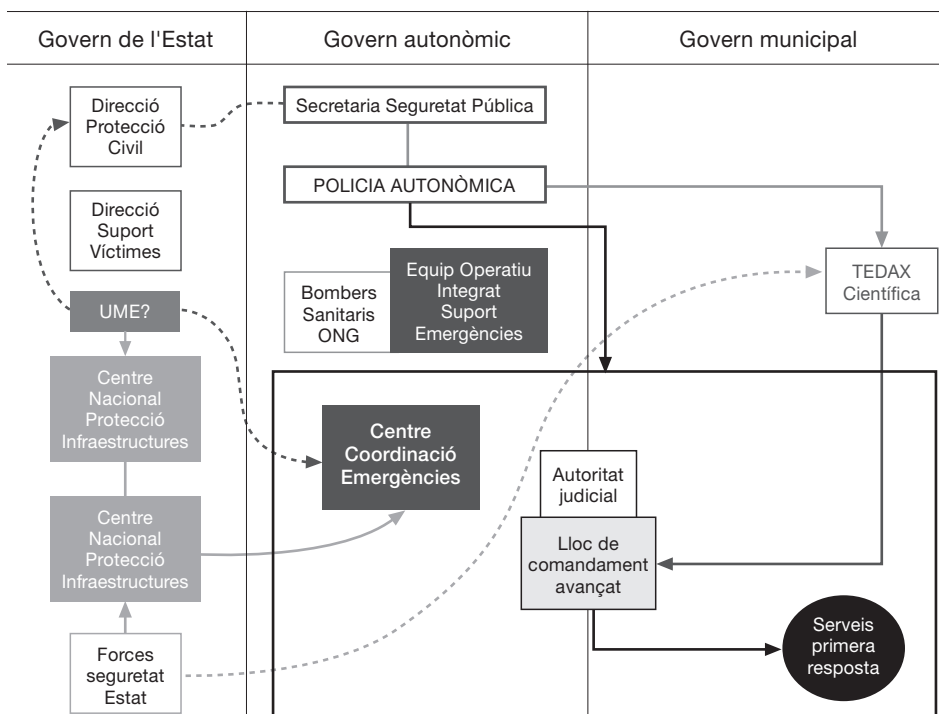
En incidents crítics que condueixin a emergències de grau 2 (autonòmiques) o grau 1 (locals), un atemptat terrorista és, com ja hem dit més amunt, l'escenari d'un crim que compon un problema de seguretat on han d'intervenir serveis multidisciplinars de primera resposta. L'estudi de cas que hem descrit més amunt i la

21. Reial decret 399/2007, de 23 de març, del Ministeri de la Presidència, pel qual s'aprova el Protocol d'intervenció de la Unitat Militar d'Emergències.

doctrina acumulada coincideixen a posar-nos de manifest la rellevància d'integrar comunicacions i informació des d'un centre de coordinació d'emergències per posar-les al servei d'una autoritat operativa de gestió de la crisi, convenientment dotada d'un lloc de comandament avançat. La majoria de les comunitats autònomes disposen de centres regionals de coordinació d'emergències, que amb la seva capacitat d'integració d'informació i comunicacions, i amb la possibilitat d'aglutinar representants residents de tots els serveis de primera resposta davant de les emergències, es constitueixen en el nucli més apropiat per coordinar operacionalment la resposta a una crisi.

En aquesta resposta, la visió del que succeeix procedeix primordialment de qui està actuant sobre el terreny, d'aquí la importància dels actors locals i la conveniència d'escoltar els agents *in situ* dirigint les decisions des de baix cap a dalt.<sup>22</sup> Aquests agents de primera resposta han d'estar intercomunicats amb el PMA, i aquest amb el Centre de Coordinació d'Emergències.

**Figura 2.** Esquema integral de resposta i recuperació davant d'incidents crítics.



22. KAYYEM, J.N.; PANGI, R.L (eds). *First to Arrive: State and Local Responses to Terrorism*. Cambridge: The MIT Press, 2003.

## GESTIÓ DE LA SEGURETAT EN ATEMPTATS TERRORISTES DE GRAN ENVERGADURA

La resposta a incidents crítics per atemptats terroristes hauria d'estar protocolitzada mitjançant un pla específic, harmonitzat amb els plans regionals de gestió d'emergències que ja hi ha a la majoria de comunitats autònomes. Aquests protocols haurien de deixar clar de quina manera la Secretaria d'Estat de Seguretat d'Interior (el Centre Nacional de Coordinació Antiterrorista i el Centre Nacional de Protecció d'Incidents Crítics) pot donar suport a la coordinació de les operacions, com es connecten les diferents peces al trencaclosques de la resposta i com es componen els diferents recursos d'informació i comunicació per assegurar les millors capacitats desplegable sobre el terreny per a uns incidents, de baixa freqüència però de molt impacte, com els atemptats terroristes de gran envergadura.