

Adrián Serrano Sanz

¿Por qué aceptamos la restricción  
de libertades?: Análisis de la  
respuesta al terrorismo en Francia,  
Reino Unido y España en el siglo  
XXI.

Director/es

Bernuz Beneitez, María José  
Gómez Bahillo, Carlos

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

© Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

¿POR QUÉ ACEPTAMOS LA RESTRICCIÓN DE  
LIBERTADES?: ANÁLISIS DE LA RESPUESTA AL  
TERRORISMO EN FRANCIA, REINO UNIDO Y  
ESPAÑA EN EL SIGLO XXI.

Autor

Adrián Serrano Sanz

Director/es

Bernuz Beneitez, María José  
Gómez Bahillo, Carlos

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**  
Escuela de Doctorado

2021





**Universidad**  
Zaragoza

## **TESIS DOCTORAL**

**¿POR QUÉ ACEPTAMOS LA RESTRICCIÓN DE  
LIBERTADES?:  
la respuesta al terrorismo en Francia, Reino Unido y  
España en el siglo XXI**

**Doctorando:**

**Adrián Serrano Sanz**

**Directores:**

**María José Bernuz Beneitez**

**Carlos Gómez Bahillo**

**Zaragoza, a 7 de enero de 2021**

## Índice

|  |    |
|--|----|
| <i>Índice de siglas</i> .....  | 6  |
| <i>Introducción</i> .....  | 7  |
| <i>Capítulo 1. Fundamentos teóricos de la construcción del modelo</i> .....  | 20 |
| 1.1. <i>Rally ‘round the flag</i> .....  | 20 |
| 1.1.1. Actualización del efecto rally ‘round the flag.....   | 21 |
| 1.1.2. Adaptación del efecto rally ‘round the flag al terrorismo: la cuestión de la internacionalidad .....              | 22 |
| 1.1.3. <i>¿Rally o rallies?</i> .....  | 24 |
| 1.2. Teoría de la Dominación Social.....   | 25 |
| 1.2.1. La teoría de la Dominación Social y el estudio de la respuesta al terrorismo                                      | 29 |
| 1.3. Discusión del capítulo.....   | 29 |
| <i>Capítulo 2. Modelo de tensión-distensión</i> .....  | 32 |
| 2.1. Modelo de tensión-distensión .....  | 32 |
| 2.1.1. Atentado .....  | 33 |
| 2.1.2. Repliegue inclusivo .....   | 34 |
| 2.1.3. Repliegue excluyente-I o identificación.....  | 35 |
| 2.1.4. Modificación del equilibrio de los sistemas de estratificación .....  | 36 |
| 2.1.5. Repliegue excluyente-II o exclusión .....   | 37 |
| 2.1.6. Justificación de la jerarquía y de los terrores, aplicación de los terrores y mantenimiento de la jerarquía ..... | 38 |
| 2.2. Discusión del capítulo.....   | 39 |
| <i>Capítulo 3. Metodología de la investigación</i> .....   | 41 |
| 3.1. Fuentes e información para el análisis de la respuesta social y la respuesta legislativa .....                      | 41 |
| 3.1.1. Respuesta social .....  | 41 |
| 3.1.2. Respuesta legislativa .....   | 42 |
| 3.2. Estudios de caso.....   | 43 |
| 3.2.1. Francia.....  | 44 |
| 3.2.2. Reino Unido .....   | 45 |
| 3.2.3. España .....  | 46 |
| 3.3. Discusión del capítulo.....   | 47 |

|  |    |
|--|----|
| <i>Capítulo 4. Análisis de la respuesta al terrorismo en Francia</i> .....   | 49 |
| 4.1. De enero de 2015 a noviembre de 2015: de Charlie Hebdo al estado de emergencia .....  | 49 |
| 4.1.1. Atentado .....  | 49 |
| 4.1.2. Repliegue inclusivo: <i>#jesuischarlie</i> .....  | 50 |
| 4.1.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II.....  | 51 |
| 4.1.4. Mitos de legitimación.....  | 53 |
| 4.1.5. Terror oficial .....  | 57 |
| 4.1.6. Terror semioficial .....  | 59 |
| 4.1.7. Terror extraoficial .....   | 61 |
| 4.2. De noviembre de 2015 a octubre de 2017: del estado de emergencia a la nueva normalidad .....  | 62 |
| 4.2.1. Atentados del 13 de noviembre de 2015 en París .....  | 62 |
| 4.2.2. Repliegue inclusivo: <i>#prayforParis</i> .....   | 62 |
| 4.2.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II.....  | 63 |
| 4.2.4. Mitos de legitimación.....  | 64 |
| 4.2.5. Terror oficial .....  | 68 |
| 4.2.6. Terror semioficial .....  | 73 |
| 4.2.7. Terror extraoficial .....   | 74 |
| 4.3. Nueva normalidad: excepcionalidad sin excepción .....   | 77 |
| 4.3.1. Terror oficial .....  | 77 |
| 4.3.2. Terror semioficial .....  | 82 |
| 4.3.3. Terror extraoficial .....   | 83 |
| 4.4. Discusión del capítulo.....   | 84 |
| <i>Capítulo 5. Análisis de la respuesta al terrorismo en el Reino Unido</i> .....  | 89 |
| 5.1. Del World Trade Center (2001) al metro de Londres (2005): anticipación a la amenaza terrorista moderna .....                            | 89 |
| 5.1.1. Anti-terrorism, crime and security Act (2001).....  | 89 |
| 5.2. Del atentado de Londres (2005) al atentado de Manchester (2017): respuesta social y respuesta legislativa a lo largo de doce años ..... | 91 |
| 5.2.1. Atentado .....  | 91 |
| 5.2.2. Repliegue inclusivo .....   | 92 |
| 5.2.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II.....  | 92 |

|  |            |
|--|------------|
| 5.2.4. Mitos de legitimación.....  | 94         |
| 5.2.5. Terror oficial .....  | 95         |
| 5.3. Del atentado de Manchester (2017) a la actualidad: respuesta social y respuesta legislativa ..... | 109        |
| 5.3.1. Atentado de Manchester (2017) .....   | 109        |
| 5.3.2. Repliegue inclusivo .....   | 110        |
| 5.3.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II .....     | 111        |
| 5.3.4. Mitos de legitimación.....  | 111        |
| 5.3.5. Terror oficial .....  | 113        |
| 5.3.6. Terror semioficial.....   | 116        |
| 5.3.7. Terror extraoficial .....   | 120        |
| 5.4. Discusión del capítulo.....   | 123        |
| <i>Capítulo 6. Análisis de la respuesta al terrorismo en España .....</i>                              | <i>127</i> |
| 6.1. De los años del plomo al 11-M (1976-2004).....  | 127        |
| 6.2. Del 11-M al 17-A (2004-2017).....   | 132        |
| 6.2.1. Atentado .....  | 132        |
| 6.2.2. Repliegue inclusivo .....   | 133        |
| 6.2.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II.....      | 134        |
| 6.2.4. Mitos de legitimación.....  | 135        |
| 6.2.5. Terror oficial .....  | 137        |
| 6.2.6. Terror semioficial.....   | 156        |
| 6.2.7. Terror extraoficial .....   | 157        |
| 6.3. Del 17-A a la actualidad .....  | 159        |
| 6.3.1. Atentado .....  | 159        |
| 6.3.2. Repliegue inclusivo .....   | 160        |
| 6.3.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II.....      | 160        |
| 6.3.4. Mitos de legitimación.....  | 161        |
| 6.3.5. Terror oficial .....  | 162        |
| 6.3.6. Terror semioficial.....   | 163        |
| 6.3.7. Terror extraoficial .....   | 163        |
| 6.4. Discusión del capítulo.....   | 164        |
| <i>Capítulo 7. Análisis de resultados y discusión de la investigación.....</i>                         | <i>168</i> |



|  |            |
|--|------------|
| 7.1. Discusión sobre la investigación y el modelo.....       | 168        |
| 7.2. Análisis crítico del modelo y de la investigación ..... | 174        |
| <i>Capítulo 8. Conclusiones de la investigación .....</i>    | <i>178</i> |
| <i>Referencias .....</i>                                     | <i>182</i> |
| <i>Referencias de documentación .....</i>                    | <i>190</i> |
| <i>Referencias de legislación.....</i>                       | <i>203</i> |
| <i>Índice de tablas.....</i>                                 | <i>208</i> |
| <i>Índice de figuras.....</i>                                | <i>209</i> |

## Índice de siglas

|               |  |
|---------------|--|
| <i>ABC</i>    | <i>American Broadcasting Corporation</i>                               |
| <i>ADN</i>    | <i>Ácido Desoxirribonucleico</i>                                       |
| <i>AFP</i>    | <i>Agence France-Presse</i>  |
| <i>BBC</i>    | <i>British Broadcasting Corporation</i>                                |
| <i>CCIF</i>   | <i>Collectif Contre l'Islamophobie en France</i>                       |
| <i>CIS</i>    | <i>Centro de Investigaciones Sociológicas</i>                          |
| <i>CNCIS</i>  | <i>Commission Nationale de Contrôle des Interceptions de Sécurité</i>  |
| <i>CNCTR</i>  | <i>Commission National de Contrôle des Techniques de Renseignement</i> |
| <i>COPE</i>   | <i>Cadena de Ondas Populares Españolas</i>                             |
| <i>ETA</i>    | <i>Euskadi Ta Askatasuna</i>   |
| <i>FFCCSE</i> | <i>Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado</i>                       |
| <i>GPS</i>    | <i>Global Positioning System</i>                                       |
| <i>GSM</i>    | <i>Global System for Mobile communications</i>                         |
| <i>IMEI</i>   | <i>International Mobile Equipment Identity</i>                         |
| <i>INSEE</i>  | <i>Institut National de la Statistique et des Études Économiques</i>   |
| <i>IMSI</i>   | <i>International Mobile Subscriber Identity</i>                        |
| <i>IRA</i>    | <i>Irish Republican Army</i>   |
| <i>LO</i>     | <i>Ley Orgánica</i>  |
| <i>OFCOM</i>  | <i>Office for Communications</i>                                       |
| <i>ONS</i>    | <i>Office for National Statistics</i>                                  |
| <i>PSOE</i>   | <i>Partido Socialista Obrero Español</i>                               |
| <i>TF</i>     | <i>Télévision Française</i>  |
| <i>TFUE</i>   | <i>Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</i>                   |
| <i>TPIM</i>   | <i>Terrorism Prevention and Investigatory Measures</i>                 |
| <i>UMP</i>    | <i>Union pour un Mouvement Populaire</i>                               |
| <i>USA</i>    | <i>United States of America</i>  |

## Introducción

El atentado del 7 de enero de 2015 contra la revista Charlie Hebdo en París fue el primero de todos los que sucedieron a lo largo de ese año y los siguientes en diversos países europeos. Aunque tanto España como Bélgica, Alemania y Reino Unido han sido objetivos de atentados terroristas desde 2015, el caso de Francia ha sido el más notable en cuanto al número de víctimas. Al atentado de enero de 2015 le siguieron el de noviembre de ese mismo año, también en París, con 129 víctimas mortales, y el de julio del año siguiente en Niza, con 87 fallecidos.

Como consecuencia de los atentados de noviembre, el entonces presidente de la República, François Hollande, decretó el estado de emergencia en todo el territorio. Situación que se prolongó durante dos años, hasta octubre de 2017. Los nuevos poderes que se introdujeron mediante el decreto de estado de emergencia del día 14 de noviembre y sus sucesivas prórrogas, permitieron que las fuerzas de seguridad llevaran a cabo una campaña antiterrorista sin precedentes en Francia con el objetivo de neutralizar la amenaza terrorista.

Aunque en ningún otro país europeo el terrorismo alcanzó los niveles de virulencia de Francia durante ese mismo periodo, ni tampoco se respondió de manera tan drástica, las modificaciones legislativas para adaptarse a la amenaza, y el aumento en el número de operaciones policiales contra el terrorismo, han sido la norma en la mayoría de ellos. Sin embargo, desde 2017 la naturaleza de los atentados en Europa ha cambiado, pasando de ataques a gran escala a acciones individuales de impacto limitado. Cuando no nulo.

La política antiterrorista durante el periodo 2015-2017 ha sido una de las centrales en la gobernanza de los países europeos. Las reformas realizadas y sus consecuencias han hecho que la situación en las democracias europeas sea muy diferente de la anterior a los atentados de enero de 2015.

En el cambio de las democracias como consecuencia de la amenaza terrorista, además de la acción antiterrorista de los Estados, ha contribuido de manera notable el comportamiento de los individuos. La ciudadanía ha jugado un papel crucial en la implementación de las políticas desarrolladas por los gobiernos asumiendo, aparentemente, un enfoque pasivo respecto de éstas y sus consecuencias.

El factor social resulta determinante para comprender la situación actual en el territorio europeo, pero, sin embargo, en la investigación no suele contemplarse como un elemento influyente en la decisión y el proceso de acción política. Por ese motivo, en esta investigación, más allá de conocer la posición social respecto de la política antiterrorista o de los cambios producidos en este ámbito desde 2015, lo que se persigue es estudiar cuáles son los objetivos de la respuesta al terrorismo, tanto desde un punto de vista social como legislativamente. Esto es, examinar los motivos por los que se apoyan, y por los que se han implementado, determinadas políticas antiterroristas en Europa desde 2015.

Si bien el terrorismo ha sido ampliamente estudiado, el antiterrorismo no ha generado el mismo interés en la comunidad científica. Esto implica que el término resulte relativamente desconocido, por lo que resulta necesaria una breve aproximación a este concepto. En la introducción del *Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*, Lewis (2017) profundiza en la idea de antiterrorismo partiendo de los conceptos de

violencia política, terrorismo, antiterror y Estado hasta llegar al concepto de antiterrorismo propiamente dicho. La diferenciación entre antiterror y antiterrorismo de Lewis (2017) puede resultar artificial, pero resulta crucial para entender qué acciones son antiterrorismo y cuáles no. Del texto de Lewis (2017) se deriva que el antiterror podría implicar el uso de acciones terroristas por parte de Estados contra organizaciones terroristas o contra otros Estados, acercando el concepto de antiterror al terrorismo de Estado.

Garzón (1989) indica las características que permitirían definir la acción de un Estado como terrorista. De su trabajo se extrae que esas características serían la existencia percibida de un enemigo interior, inseguridad jurídica, ejecución clandestina de acciones prohibidas en el ordenamiento jurídico vigente (torturas, homicidios) y arbitrariedad en la ejecución de la violencia (Garzón, 1989). En base a estas características, Garzón define el terrorismo de Estado como “un sistema político cuya regla de reconocimiento permite y/o impone la aplicación clandestina, impredecible y difusa, también a personas manifiestamente inocentes, de medidas coactivas prohibidas por el ordenamiento jurídico proclamado, obstaculiza o anula la actividad judicial y convierte al gobierno en agente activo de la lucha por el poder” (Garzón, 1989, p.39).

Garzón (1989) define el terrorismo de Estado como un sistema político, de lo que se deriva que estaría entre sus funciones el mantenimiento de un sistema social determinado en un territorio determinado. En base a este autor, el terrorismo de Estado sería el método de acción en las dictaduras. Sin embargo, Lewis (2017) contempla que el terrorismo de Estado podría ser ejecutado tanto por un Estado dictatorial como por uno democrático. Así, da como ejemplos de terrorismo de Estado la tortura, los secuestros o el asesinato de no combatientes llevados a cabo por Francia durante la guerra de independencia de Argelia (1954-1962) y los bombardeos norteamericanos y británicos en la ciudad alemana de Dresde (1945), a lo que añade posteriormente que “cuando un estado utiliza el terrorismo como pretexto para la acción no puede ser clasificada como antiterrorismo” (Lewis, 2017, p.22).

La utilización del terrorismo contra organizaciones terroristas o Estados, por tanto, estaría lejos de poder ser considerado como antiterrorismo. Lewis (2017) plantea que la diferencia entre el antiterror y el antiterrorismo se encuentra tanto en los objetivos como en los métodos. Así, el antiterrorismo perseguiría “(1) fortalecer la resiliencia social, psicológica y material, (2) responder a los ataques proporcionando ayuda médica a las víctimas y persiguiendo a los perpetradores y (3) prevenir ataques (vía coerción, persuasión o cooptación)” (Lewis, 2017, p.27), asegurando, por tanto, la seguridad física y psicológica de los no combatientes (Lewis, 2017). Por su parte, el antiterror se basaría en la utilización de métodos terroristas para combatir el terrorismo.

De las palabras de Lewis se extrae que el antiterrorismo es más una política defensiva que ofensiva, sin que esto implique necesariamente la no violencia. Sin embargo, en el análisis de la política antiterrorista puesta en práctica por algunos Estados realizado por Nalbandov (2017) no queda tan claro. En su investigación, el autor compara las formas de aproximación al terrorismo en Sri Lanka, Rusia, Estados Unidos e Israel.

En el caso de Sri Lanka, las autoridades combinaron la guerra contra los Tigres Tamiles con algunas políticas de integración de la minoría tamil en el sistema político y

social de la isla. En 2006, el Presidente Rajapaksa inició una campaña militar que duraría tres años hasta eliminar a la guerrilla por completo. En Rusia, del mismo modo que en Sri Lanka, el ejército ruso se enfrentó a los rebeldes chechenos en dos ocasiones (1994-1996 y 1999-2009) en guerras abiertas en esa región. Al mismo tiempo que se desarrollaban las guerras, algunos rebeldes islamistas chechenos ejecutaron distintos atentados terroristas por toda Rusia. Además del esfuerzo bélico, el Estado implementó planes de integración favoreciendo a las comunidades musulmanas leales a Rusia (Nalbandov, 2017) con el objetivo de prevenir la radicalización y los atentados terroristas en su territorio. Estados Unidos, tras los ataques del 11 de septiembre, desarrolló planes de asimilación de los musulmanes estadounidenses de manera combinada con la Guerra contra el Terrorismo a escala internacional. El último de los casos estudiados por Nalbandov (2017) es el de Israel, cuya política antiterrorista se basa en la acción militar para eliminar a los líderes de la insurgencia palestina y desarticular así las organizaciones terroristas.

Como vemos en los cuatro casos analizados por Nalbandov (2017), la utilización de la violencia por parte de los Estados contra el terrorismo está lejos de presentar un carácter defensivo. Aún así, resulta llamativo cuando el autor señala, sobre el caso de Israel, que “la principal justificación para la aplicación de procedimientos hostiles contra los [individuos] hostiles fue la protección de la población isrealí de la amenaza terrorista y el miedo a las hostilidades que los israelís sufren en su vida diaria” (Nalbandov, 2017, p.101); una afirmación en el mismo sentido que lo señalado por Lewis (2017) sobre asegurar el bienestar físico y psicológico de los no combatientes.

En los cuatro casos estamos hablando de movimientos insurgentes que utilizan el terrorismo como táctica de combate y no de organizaciones terroristas. De este modo, lo que los propios gobiernos han denominado como guerras contra el terrorismo, serían guerras de contrainsurgencia. Martini y Njoku (2017) diferencian entre organizaciones terroristas, guerrillas y movimientos insurgentes. La diferencia entre los tres tipos de organizaciones radica tanto en sus objetivos como en su estructura organizacional.

En primer lugar, la guerrilla funcionaría como un ejército con pretensiones de dominación del territorio. En segundo lugar, la insurgencia podría considerarse como una guerrilla desarrollada en tanto que tiene la capacidad para “sincronizar la guerra psicológica e informativa para ganar un apoyo popular masivo” (Martini y Njoku, 2017, p.81). Por último, y a diferencia de los anteriores, las organizaciones terroristas carecerían de organización militar y, por tanto, evitarían “la confrontación con fuerzas militares debido a la incapacidad de adquirir territorio” (Martini y Njoku, 2017, p.81). Así, el objetivo último de los terroristas sería “el uso de la violencia para influir en las decisiones políticas” (Martini y Njoku, 2017, p.81), lo cual no implica que una organización no pueda ser dual y actuar como insurgencia en un territorio y como organización terrorista en otro en función de sus capacidades logísticas.

La consideración de Lewis (2017) de qué es el antiterrorismo excluiría las situaciones de uso de fuerza militar contra una amenaza insurgente con potencial capacidad de arrebatar toda o una parte del territorio a un Estado y funcionar como uno nuevo. El enfoque europeo coincide con Lewis (2017) al no contemplar el recurso a la opción militar como elemento ofensivo en la acción exterior contra el terrorismo. El

artículo 43.1 del Tratado de la Unión Europea regula que las acciones en el exterior serán en “materia de desarme, [...] misiones humanitarias y de rescate, [...] asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, [...] misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, [...] misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y [...] operaciones de estabilización al término de conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio” (Tratado de la Unión Europea, 1992, art 43.1).

A diferencia de los casos anteriores, los principios rectores de la acción exterior europea contra el terrorismo son el “multilateralismo, la cooperación y la preferencia por instrumentos no militares” (Tuček y Warnes, 2017, p.318). En base a estos mismos autores, las acciones no militares europeas (o misiones civiles) en el exterior tendrían como objetivos garantizar la paz (intervenciones post-conflicto), prevenir la aparición de conflictos (intervenciones pre-conflicto) y garantizar la seguridad interna. Por su parte, el uso de la fuerza coercitiva (o misiones militares) servirían para la capacitación de los ejércitos de terceros países para combatir el terrorismo en su propio territorio (Tuček y Warnes, 2017), así como otros tipos de criminalidad internacional (narcotráfico, tráfico de personas, etc).

Los principios rectores de la acción exterior también están presentes en la acción interior contra el terrorismo. La cooperación policial y de justicia, las acciones conjuntas contra la financiación de las organizaciones terroristas o la estandarización de métodos de control de pasajeros son pruebas de ello (Tuček y Warnes, 2017). Gran parte de la legislación europea contra el terrorismo ha sido desarrollada en forma de Directivas, lo que supone que cada Estado miembro está obligado a desarrollar leyes que cumplan con los objetivos establecidos en ellas, pero quedando a su elección la forma y los medios (TFUE, 2010, art. 288). Esto es, el desarrollo de leyes y la acción interior contra el terrorismo depende mayoritariamente de las autoridades nacionales. Esta potestad se ha hecho especialmente notable desde 2015, momento en el cual los Estados miembro, de manera coordinada, han iniciado una escalada legislativa que ha tenido como consecuencia un aumento de la presión sobre las organizaciones terroristas.

Hamilton (2019) atribuye esta similitud entre las respuestas de los diferentes Estados a un “consenso preventivo” (Hamilton, 2019, p. 110) entre las diferentes jurisdicciones nacionales que habría comenzado como consecuencia del 11 de septiembre de 2001. Se trata de una idea compartida por Barberis (2020) al analizar el contagio del populismo punitivo y las sobreacciones al terrorismo tras esos mismos atentados.

Al igual que Hamilton (2019), Barberis (2020) identifica también el 11 de septiembre de 2001 como un punto de inflexión que habría afectado a Europa al crear una nueva metodología de actuación global contra el terrorismo. Así, el autor señala que ese atentado habría provocado derivas institucionales, tanto políticas como jurídicas. El concepto de deriva institucional es definido como el “conjunto de acontecimientos tras el que [...] nada volverá a ser como antes” (Barberis, 2020, p.79), recurriendo el autor al término *path dependence* (dependencia del camino, en castellano), según el cual iniciado un camino, trayecto, etc. (en sentido figurado) es mucho más probable seguir la inercia de ese camino que volver hacia atrás e iniciar otro.

En especial, sobre la deriva jurídica en los Estados Unidos de América, Barberis (2020) señala que hay dos reacciones que se produjeron tras el 11 de septiembre. Por un lado, la apropiación de las leyes de guerra para periodos de normalidad mediante la emanación de decretos (Barberis, 2020) y, por el otro, la aprobación de lo que él denomina “ley-monstruo” (Barberis, 2020, p.85), en referencia a la USA Patriot Act. Ambas reacciones, como se verá, se han repetido en Europa ante la nueva amenaza terrorista y, en general, en todos los países durante el siglo XXI (Moreno, 2017).

Según Hamilton (2019), las políticas y leyes antiterroristas aprobadas desde esa fecha habrían iniciado una “escalada del clima punitivo en Europa” (Hamilton, 2019, p.3) e impactado “de manera permanente y expansiva a la trayectoria penal de la Unión Europea” (Hamilton, 2019, p.3). Aunque no lo incluye en su trabajo, el consenso preventivo abordado por Hamilton (2019) puede considerarse como una consecuencia añadida de la sobre-reacción en contra del terrorismo que indica Gomis (2016), que señala que la respuesta sobredimensionada ha ocasionado consecuencias negativas en las sociedades occidentales. Una de ellas ha sido la polarización del debate entre seguridad y libertad, ya de por sí polarizado, al entenderlo como un juego de suma cero; que, según Kelley (2013), sería un debate erróneo, debiendo darse este en términos de libertad o control.

Barberis (2020) comparte con Kelley (2013) la afirmación de que la relación entre seguridad y libertad no se resume en un juego de suma cero. En opinión del autor, ambos conceptos han sido históricamente dependientes, y lo siguen siendo a día de hoy, negando que la seguridad sea el prerrequisito necesario para ejercer la libertad, un razonamiento que identifica como falaz (Barberis, 2020).

En su trabajo, Barberis (2020) hace una cronología de la relación entre libertad y seguridad. En base al análisis del autor, la concepción de la seguridad como prerrequisito de la libertad habría aparecido en Roma en el contexto de la *pax* o *securitas Augusti* (Barberis, 2020) como respuesta gubernamental a la sucesión de guerras civiles y conflictos bélicos, haciendo desaparecer la realidad previa en la que “la normalidad era la guerra” (Barberis, 2020, p.27). Así, la seguridad habría pasado a concebirse como una libertad negativa y la libertad como una libertad positiva. El problema, argumenta Barberis (2020), es que esa relación habría transformado el concepto de libertad haciendo que ésta pasase a considerarse como una libertad negativa, asimilándola al concepto de seguridad. La asunción de libertad y seguridad como conceptos iguales, que funcionarían de acuerdo a una misma lógica, es lo que habría llevado a entender que un aumento en una implicaría una disminución en la otra.

El debate sobre seguridad y libertad es la pregunta que subyace a todas las investigaciones sobre la respuesta institucional a la criminalidad, y no resulta extraño dada su relevancia, pero no es la cuestión que nos ocupa. El enfoque de Barberis (2020) niega el enfrentamiento entre un concepto y otro en el plano teórico, pero asume la existencia de tensiones entre ambos conceptos en la práctica política y jurídica y, sobre todo, en su traducción a las normativas antiterroristas. Ese mismo enfoque subyace a esta investigación.

Tanto Hamilton (2019) como Gomis (2016) y Barberis (2020) pueden ser enmarcados dentro de la línea de investigación sobre antiterrorismo en la que el objetivo

es la medición del impacto de las políticas antiterroristas sobre los sistemas sociales y las libertades individuales de los ciudadanos. Pese a que existen diferentes líneas de investigación sobre el antiterrorismo, como la comparación entre legislaciones de diferentes Estados (Rees, 2006; Aldis y Herd, 2007; Melossi, 2008; El-Said, 2015; Roach, 2015; Romaniuk, Grice, Irrera y Webb, 2017) o estudios de caso sobre diferentes países (Wayne, 2008; Fisher, 2015; Starr-Deelen, 2018), el análisis de las consecuencias de estas políticas es el que ha generado un mayor número de bibliografía (Schenier, 2003; Bigo y Tsoukala, 2008; Cesari, 2010; Neal, 2010; Husband y Alam, 2011; Spalek, 2012; Masferrer y Walker, 2013; Demirsu, 2017; Barberis, 2020).

De manera habitual, en la investigación sobre el antiterrorismo se asume que el objetivo es garantizar la seguridad de la ciudadanía y del propio Estado. Por otro lado, algunos autores (Melossi, 2008; Neal, 2010; Gomis, 2016) asumen que a ese objetivo se le añade la implantación de sistemas de control poblacional, entre otros métodos autoritarios, dentro del marco de las democracias liberales, lo que acabaría generando democracias iliberales, utilizando el término acuñado por Fareed Zakaria (1997), en las cuáles se combinarían políticas democráticas en algunos ámbitos con políticas autoritarias en otros. Resulta habitual también que en la investigación la ciudadanía quede relegada a adoptar un papel pasivo respecto de este tipo de políticas. Esto nos situaría en un contexto en el cual el Estado es entendido como garante de la seguridad, o entidad opresora (en función de la perspectiva), y en el que los ciudadanos no tendrían ningún tipo de influencia.

Las explicaciones para la pasividad ciudadana han sido múltiples, yendo desde el miedo (Mongardini, 2007) al reconocimiento de la legitimidad de las autoridades y las leyes (Tyler, 2006a; 2006b) en el gobierno del territorio y de sus ciudadanos, lo cual incentivaría la obediencia. En especial Tyler (2006a; 2006b) se aleja de la perspectiva instrumental, en base a la cual los individuos obedecerían las leyes para evitar las consecuencias por desobecer y obtener los beneficios del cumplimiento, argumentando que los Estados no poseen los recursos necesarios para sancionar de manera eficiente cada una de las transgresiones de las normas, por lo que el miedo no explicaría completamente la obediencia.

Así, Tyler (2006a) propone una perspectiva de compromiso normativo al afirmar que la obediencia a las leyes se produce debido a la legitimidad percibida del contenido de las normas, de su proceso de creación, aplicación y de las autoridades que las crean, junto con la moral personal de cada individuo. Todo esto generaría un sentimiento de obligación de obediencia y favorecería el cumplimiento voluntario, tanto con las leyes como con las autoridades. Debido a esto, el autor afirma que cuando las leyes se correspondan con la moral personal de cada uno, la obediencia a esas leyes aumentará. Es decir, que los individuos cumplirán con las leyes porque “moralmente consideran que tienen que cumplir” (Tyler, 2006a, p.68).

El planteamiento de Tyler (2006a; 2006b) es coincidente con el enfoque de este trabajo. Sin embargo, existen algunas diferencias. El autor aborda la cuestión de cómo se da la obediencia, es decir, qué factores influyen para que los individuos obedezcan las leyes. De manera diferente, en esta investigación no se persigue conocer los factores, sino si la obediencia es una acción que, aunque pasiva, tiene un componente intencional y



cuáles son los objetivos de ésta. De esta manera, los ciudadanos no serían sujetos inactivos y pasivos ante las leyes y la acción de las autoridades, sino que participarían en la toma de decisiones favoreciendo un contexto propicio para la aprobación y aplicación de determinadas normas.

En esta investigación se sostiene que la aceptación de las políticas antiterroristas no se basa en el miedo a la amenaza terrorista, sino que es intencional. La intención que subyacería a esa aceptación sería el mantenimiento de las jerarquías sociales de la forma en la que ya se encuentran. De la misma manera, en la acción del Estado se encontraría también esa intención. Esto es, al interpretarse el terrorismo como un intento de alterar la organización de la sociedad, se implementarían (respuesta legislativa) y se apoyarían (respuesta social) políticas públicas, en este caso antiterroristas, con el objetivo de evitar esa alteración. Así, la hipótesis de investigación de la que parte este trabajo es que la respuesta al terrorismo, tanto la social como la legislativa, están destinadas al mantenimiento de las jerarquías sociales ya existentes, y que, por tanto, están dirigidas contra un grupo social concreto.

La asunción de la existencia de intencionalidad tanto en el apoyo (respuesta social) como en el desarrollo e implementación (respuesta estatal) de las políticas antiterroristas se deriva de la teoría de la dominación social (Sidanius, 1993; Sidanius y Pratto, 1999). En base a sus investigaciones, Sidanius y Pratto (1999) asumen que “todas las sociedades humanas se basan en jerarquías de grupo” (Sidanius, 1993, p.196; Sidanius y Pratto, 1999, p.31) y señalan tres sistemas que categorizarían y situarían a los individuos dentro de la jerarquía social. En primer lugar, el género; en segundo lugar, la edad y, por último, un tercer sistema que denominan “set arbitrario” (Sidanius y Pratto, 1999; Pratto, Sidanius y Levin, 2006, p.273).

En base a los autores, la categorización por género supondría que los hombres tendrían una mayor representación dentro del sistema que las mujeres. Por su parte, la categorización por edad supondría que las personas de más edad tendrían una representación mayor en el sistema que las personas de menos edad. En cuanto al tercer sistema, los autores indican que funcionaría categorizando a los individuos en base a “construcciones sociales como clan, etnia, estado, nación, raza, casta, clase social, agrupación regional o cualquier otra distinción de grupo relevante que la imaginación pueda construir” (Sidanius y Pratto, 1999, p.33).

Además de indicar la existencia de esos tres sistemas de categorización, Sidanius y Pratto (1999) abordan también la cuestión de cómo se mantienen las jerarquías derivadas de esos sistemas de categorización. Los autores indican que existen dos tipos de mecanismos para mantener estables las relaciones entre los grupos hegemónicos y los grupos subordinados de los sistemas sociales: la discriminación individual y la discriminación institucional.

Sobre la discriminación individual los autores señalan que serían “esos actos simples, diarios, a veces de forma inconsciente de un individuo A respecto de un individuo B” (Sidanius, 1993, p.198; Sidanius y Pratto, 1999, pp.39-40; Pratto et al., 2006, p.278). Sobre la discriminación institucional, Sidanius y Pratto (1999) apuntan que “las instituciones mantienen la integridad de las jerarquías sociales mediante el uso del Terror Sistemático” (Sidanius, 1993, p.199; Sidanius y Pratto, 1999, p.41). Por Terror

Sistemático los autores se refieren al “uso de la violencia o de la amenaza de la violencia por individuos de los estratos sociales altos sobre individuos de los estratos sociales bajos con el objetivo de mantener la jerarquía social” (p.199; p.41, respectivamente). En base a los trabajos de ambos autores, el Terror Sistemático comprendería tres variantes en función de quién ejecutara dicha violencia o amenaza de violencia: el terror oficial, el terror semioficial y el terror extraoficial.

En primer lugar, el terror oficial, estaría definido como “la violencia legalmente sancionada, o la amenaza de la violencia, por parte de órganos del Estado y que está dirigido directamente hacia miembros de los grupos de referencia negativos<sup>1</sup>” (Sidanius, 1993, p.199; Sidanius y Pratto, 1999, p.41). En segundo lugar, el terror semioficial haría referencia a “cuando la violencia o intimidación de las fuerzas de seguridad interior (policía, policía secreta, organizaciones paramilitares) está desproporcionadamente dirigida a los grupos de referencia negativa y esta conducta no está sancionada ni políticamente ni por los sistemas judiciales” (Sidanius, 1993, p.200; Sidanius y Pratto, 1999, p.42). La última de las variantes del Terror Sistemático sería el terror extraoficial, entendido como “la violencia o la amenaza de la violencia perpetrada por individuos o pequeños grupos que pertenecen a los estratos hegemónicos [de la sociedad] contra miembros de los grupos negativos de referencia y que tienen la aprobación tácita y/o la participación activa de miembros de las fuerzas de seguridad” (Sidanius, 2003, p.201; Sidanius y Pratto, 1999, p.42). La relación propuesta aquí entre la teoría de la dominación social y la respuesta al terrorismo, tanto social como institucional, supondría que tanto en el apoyo como en la implementación de políticas antiterroristas subyacería una intención de mantenimiento de las jerarquías sociales, como así se indicaba en la hipótesis.

En su teoría, Sidanius y Pratto (1999) afirman que el tercer sistema de categorización, el set-arbitrario, es flexible en función del contexto. Dependiendo de la situación, la característica que serviría para categorizar a un individuo como parte del grupo hegemónico o del subordinado sería distinta (en función de la etnia, de la raza, de la nacionalidad, etc). El contexto, por tanto, resulta fundamental para determinar qué característica será la que funcione como característica de comparación entre los grupos. La pregunta que cabe hacerse es si una situación de amenaza terrorista alterará las características de comparación que sirven para categorizar a los individuos como pertenecientes a los grupos hegemónicos o a los grupos subordinados, cuestión que se estudiará a los capítulos destinados al análisis.

La respuesta al terrorismo, tanto social como legislativa, depende de que dicha amenaza se haya hecho real mediante un atentado. De acuerdo a lo que se plantea en esta fase preliminar de la investigación, la ejecución efectiva de un atentado será el hecho que provoque la alteración del set arbitrario (Sidanius y Pratto, 1999) haciendo que unas características sobresalgan sobre otras y sean, por tanto, las que sirvan para categorizar a los individuos.

Mueller (1970) señala la existencia de un fenómeno que puede aportar luz sobre la cuestión de los atentados como disparadores de la alteración del set arbitrario propuesto por Sidanius y Pratto (1999). Dicho autor, estudiando las razones por las cuales variaba

---

<sup>1</sup> Por grupos de referencia negativos los autores se refieren a los grupos subordinados

el apoyo a los presidentes de los Estados Unidos de América en el periodo comprendido entre el mandato de Harry S. Truman (1945-1953) y Lyndon B. Johnson (1963-1969), llegó a la conclusión de que existía un efecto, que denominó *rally 'round the flag'*<sup>2</sup>, que determinaba tanto los momentos como la intensidad en que se daría dicho aumento en el apoyo presidencial.

El autor afirma que este efecto supone que “ciertos eventos internacionales de carácter intenso impulsan la popularidad presidencial” (Mueller, 1970, p.21). Según Mueller (1970), dichos eventos deben cumplir tres cualidades, “que sean internacionales, que involucren a los Estados Unidos, y particularmente al presidente, y que sean específicos, dramáticos y concretos” (Mueller, 1970, p.21). A raíz de la teorización de la existencia de dicho efecto por Mueller (1970), se ha comprobado su existencia en varios eventos internacionales en los cuales se han visto envueltos los Estados Unidos de América como la Guerra del Golfo (1990-1999) (McLeod, Eveland y Signorielli, 1994; Parker, 1995) o el 11S (Hetherington y Nelson, 2003; Perrin y Smolek, 2009). En todos los casos se muestra de manera significativa que la “expectativa de una amenaza nacional incita la aparición del efecto de repliegue” (Perrin y Smolek, 2009, p.134).

Los análisis realizados a partir del efecto *rally 'round the flag* (Mueller, 1970) se centran en cuestiones relacionadas con las Relaciones Internacionales como, por ejemplo, las guerras. En lo que respecta al terrorismo, este efecto ha sido utilizado principalmente para analizar las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América. Al margen de ese evento, el terrorismo ha quedado fuera del foco de esta cuestión. Así como los atentados de 2001 cumplen de manera rigurosa con las tres características que indica Mueller (1970), las características de los atentados sucedidos en el pasado reciente en Europa son distintas. Por tanto, la respuesta al terrorismo en Europa en la actualidad también es distinta. La utilización de este efecto a lo largo de la investigación que se desarrolla aquí requerirá realizar ciertas adaptaciones y actualizaciones teóricas del modelo de Mueller (1970) para adecuarlo al estudio de la respuesta al terrorismo en la actualidad. Dichas modificaciones se explicarán más ampliamente en el capítulo destinado a la profundización y desarrollo de los fundamentos teóricos.

Tanto el efecto *rally 'round the flag* (Mueller, 1970) como la teoría de la dominación social (Sidanius y Pratto, 1990) son las bases principales de la investigación que se lleva a cabo en este trabajo. Por ese motivo, es necesario situarlas dentro de un modelo que evidencie su relación y que permita, posteriormente, analizar el objeto de estudio de esta investigación. A tal fin, se ha formulado un modelo *ad hoc* dentro del cual se presentan ambos dentro de una relación lógica que, a falta de realizar el análisis, permitiría comprobar la veracidad de la hipótesis de investigación.

El modelo se ha denominado *tensión-distensión* haciendo referencia a los dos estados en que podrían encontrarse los Estados democráticos cuando se enfrentasen a una amenaza terrorista (ver el análisis de Barberis (2020) sobre la obra de Rosenfeld). Así, se daría una situación de tensión tras la ejecución exitosa de un atentado, que se destensaría

---

<sup>2</sup> Replegarse en la bandera, en castellano. El concepto *rally 'round the flag* se popularizó gracias a la marcha militar *Battle Cry of Freedom*, una canción bélica unionista compuesta durante la guerra civil estadounidense (1861-1865)

una vez que tanto los mecanismos cognitivos de los ciudadanos como los mecanismos políticos y sociales del sistema se hubieran readaptado para confrontar la amenaza dando lugar a una nueva normalidad a la que se habría incorporado la existencia del riesgo terrorista.

El modelo de tensión-distensión parte de la comisión efectiva de un atentado terrorista cumpliendo con las características indicadas por Mueller (1970) en su investigación. Esto es, que dicho ataque sea internacional, que afecte al país y que sea específico, dramático y concreto (Mueller, 1970)<sup>3</sup>. En base a los estudios de Mueller (1970), un evento que cumpliera con esas características daría lugar al efecto *rally 'round the flag*. Es decir, generaría un aumento masivo en el apoyo a las eventuales acciones del Estado, y del gobierno de ese momento, en contra de esa amenaza. Aunque el *rally 'round the flag* sirve para legitimar las acciones del Estado según Mueller (1970), cabe preguntarse si todos los *rallies* tienen el mismo carácter y si, de existir varios tipos, todos tienen las mismas consecuencias. Esto es, si blindan las acciones del Estado contra la amenaza específica que ha ejecutado dicho ataque o si lo blindan en contra del fenómeno terrorista en general. Esta cuestión se desarrollará en el capítulo destinado a la exposición del modelo.

En una fase preliminar se contempla la existencia de dos tipos de *rally 'round the flag*. Por un lado, uno de tipo inclusivo, que tendría como consecuencia el apoyo a las acciones del Estado en contra del terrorismo como fenómeno, es decir, en sentido abstracto. Por otro lado, se daría un *rally* de tipo excluyente, que sucedería con posterioridad, cuando los ciudadanos hubieran asociado a los autores del ataque con un grupo social concreto presente en la sociedad al que se atribuiría cierta responsabilidad sobre sus acciones.

Tras el *rally* excluyente se daría una modificación del set arbitrario enunciado por Sidanius y Pratto (1999). La modificación a nivel cognitivo que se daría en el set arbitrario haría que las características de los atacantes, que a su vez son compartidas con el grupo social al que pertenecen, se hicieran más sensibles a la percepción de la mayoría poblacional permitiendo su identificación como responsables indirectos y reafirmando su pertenencia a un grupo social subordinado dentro del sistema jerárquico. Después de dicha modificación del sistema jerárquico se daría otro *rally* (Mueller, 1970) en el que los grupos hegemónicos de la sociedad se agruparían en torno a su grupo facilitando la acción del Estado en contra de dichos grupos sociales subordinados. Una vez se hubieran cumplido todas las fases señaladas, aquellas que implican a la mayoría poblacional, se iniciaría un proceso de justificación de la jerarquía existente antes de los ataques y, consecuentemente, una justificación de las medidas antiterroristas destinados a mantenerla. En este punto, se iniciaría la parte del modelo que involucra al Estado. En la teoría de Sidanius y Pratto (1999) el mantenimiento de las jerarquías sociales por parte del Estado se realiza mediante el recurso al Terror Sistemático (terror oficial, terror

---

<sup>3</sup> Las características que indica Mueller (1970) son que el evento sea internacional, que afecte a los Estados Unidos y al presidente y que sea específico, dramático y concreto. En el capítulo dedicado a la profundización y desarrollo de los fundamentos teóricos del modelo se realizará una actualización de las características de los eventos que suponen la aparición de un efecto *rally 'round the flag*.

semioficial y terror extraoficial). La justificación y el apoyo a la ejecución de esos terrores llevarían al mantenimiento de la jerarquía social en un nuevo paradigma de normalidad.

Las fuentes que se utilizarán para comprobar la existencia de las fases propuestas en el modelo son de tipo secundario. Asimismo, no se contempla una fuente única que permita comprobar la validez general del modelo, sino una multitud de fuentes que posibiliten comprobar la validez de cada una de las fases por separado. Esto llevaría a mostrar la validez del modelo en su conjunto. Para desarrollar esta investigación se requiere seguir una lógica inductiva para, eventualmente, llegar a conclusiones generalizables. Por esta razón, el modelo propuesto se aplicará a casos concretos de Estados y poblaciones que han tenido que confrontar la amenaza terrorista en el pasado reciente: Francia, Reino Unido y España.

La elección de estos tres países como casos de estudio no es aleatoria. Cada uno de esos tres países ha sido objetivo del terrorismo en el pasado reciente, y en consecuencia ha desarrollado una respuesta a él. Francia ha sido, desde 2015, el país europeo en el que el terrorismo yihadista ha tenido mayor incidencia. Reino Unido, por su parte, tras una prolongada relación con el terrorismo del IRA, fue víctima del terrorismo yihadista en 2005 y ha seguido siendo víctima desde entonces, aunque con una incidencia menor que en el caso francés si se toma el número total de víctimas como medida de referencia, siendo especialmente reseñable el atentado de Manchester en 2017. En España la situación es similar a la del Reino Unido. Tras aproximadamente medio siglo enfrentando el terrorismo de ETA, en 2004 se produjo en Madrid el mayor atentado de la historia de Europa, al que le siguieron los de Barcelona y Cambrils trece años después.

En los tres casos ha existido, y existe, una relación con el terrorismo. Sin embargo, no en los tres casos ha sido igual. Tanto en el Reino Unido como en España, la experiencia previa ha generado respuestas al terrorismo (sociales y jurídicas) similares, aunque con ciertas diferencias entre ellas. Francia, por su parte, ha tenido que adaptarse de manera acelerada. La existencia, podríamos decir, de dos tipos de países, aquellos con experiencia previa y aquellos sin experiencia, hace que el análisis resulte especialmente relevante. La utilización de estos casos permitiría inferir si en todas las ocasiones en las que se presente una amenaza terrorista los países responderán de la misma forma o si, por el contrario, existen respuestas diferenciadas en función del contexto social y político, así como en función del tipo de amenaza.

La metodología propuesta responde a los objetivos que se plantean en esta investigación. En primer lugar, se encuentran dos objetivos principales. Por un lado, comprobar si la respuesta al terrorismo, tanto la social como la legislativa, funcionan de acuerdo al modelo de tensión-distensión propuesto como herramienta de análisis. Por otro lado, encontramos otro objetivo principal como consecuencia del primero. Así, el segundo es comprobar si tiene validez la afirmación de que el apoyo y la implementación de políticas antiterroristas responden a la lógica del mantenimiento de las jerarquías sociales existentes.

A los dos objetivos principales les acompañan varios objetivos secundarios. El primer objetivo secundario es verificar si, como se decía en la introducción al modelo metodológico, existen diferentes tipos de *rallies*. Esto es, si existe un *rally* inclusivo y otro excluyente. El segundo objetivo secundario es conocer si existe diferencia en la

aplicación de las políticas antiterroristas en función del tipo de amenaza terrorista. Por su parte, tanto el tercero como el cuarto, se refieren a la influencia de la experiencia previa con el terrorismo en la respuesta. En el caso del tercer objetivo, a la influencia en la respuesta social. En el caso del cuarto, a la influencia sobre la respuesta legislativa.

La diferenciación entre objetivos principales y secundarios tiene sentido analítico. Por un lado, los objetivos principales persiguen responder a la hipótesis de la cual parte esta investigación. Es decir, responden a las preguntas fundamentales. Por otro, la finalidad de los objetivos secundarios es responder a algunas otras preguntas que aparecen a lo largo del texto a medida que se desarrolla el análisis, así como resolver otras sobre la construcción del modelo teórico. Si los objetivos han sido cumplidos o no es una cuestión que se abordará al final de este texto.

La estructura de la investigación inicia en la exposición de los fundamentos teóricos y la formulación de un modelo de análisis para seguir con su aplicación a los casos concretos y exponer las conclusiones. Siguiendo esa idea, los capítulos se ordenan de la siguiente forma.

En primer lugar, se abordarán y desarrollarán los fundamentos teóricos de la investigación en base a los cuales se ha construido el modelo teórico presentado de manera resumida en las páginas previas (capítulo 1). A la disertación sobre los fundamentos teóricos le seguirá la construcción del modelo como tal. En ese segundo capítulo, se presentarán de manera detallada las fases, señalando su relación con los fundamentos teóricos y su utilidad, tanto para el modelo como para el análisis en su conjunto. En tercer lugar, en el capítulo tres se presentará la metodología de investigación indicando, entre otras cuestiones, las fuentes de las cuales se extraerán los datos para comprobar la validez del modelo para cada caso concreto. En cuarto lugar, se procederá al análisis de casos en los capítulos cuarto, quinto y sexto, donde se aplicará el modelo a los casos señalados de Francia, Reino Unido y España. En estos tres capítulos, la estructura interna será idéntica. En primer lugar, se analizarán los resultados obtenidos sobre la respuesta social. A continuación, se procederá a realizar una breve introducción a los cambios legislativos como consecuencia de la amenaza terrorista en el pasado reciente. Por último, se analizarán los datos obtenidos sobre la acción del Estado en contra del terrorismo como consecuencia de los cambios producidos por la amenaza. Una vez finalizado el análisis, se dará paso a la discusión sobre los resultados y el modelo (capítulo séptimo). En ese punto se examinará la validez de la hipótesis de investigación, así como de la consecución, o no, de los objetivos propuestos y se procederá a una discusión final sobre la investigación. Por último, se presentarán las conclusiones, en el octavo, y último, capítulo.

Popularmente se cree que la aceptación de las políticas antiterroristas está mediada por el miedo al terrorismo. Además de que asumir el miedo como único factor explicativo obvia el resto de variables que podrían estar mediando en dicha aceptación, como la composición demográfica de cada territorio o su experiencia previa con el terrorismo, sitúa a la sociedad en un lugar pasivo en el que solamente es la receptora de la acción política y en ningún caso puede participar en ella.

El enfoque que se adopta aquí parte de la necesidad de realizar un estudio crítico sobre las políticas antiterroristas y, en especial, sobre la participación de los ciudadanos

en su desarrollo e implementación. Lejos de asumir el papel de los ciudadanos como pasivo, en este trabajo se parte de que la sociedad es un elemento activo que determina el sentido de la acción antiterrorista. Entendiendo así el papel de la sociedad, como activa y colaboradora con la acción política, queda determinar las otras variables que, junto al miedo al terrorismo, podrían mediar en la aceptación de determinadas políticas antiterroristas independientemente de sus consecuencias.

# Capítulo 1. Fundamentos teóricos de la construcción del modelo

En la introducción se indicaba que los fundamentos teóricos del modelo que aquí se desarrolla son el efecto *rally 'round the flag* (Mueller, 1970) y la Teoría de la Dominación Social (Sidanius, 1993; Sidanius y Pratto, 1999). Pese a que ambas son la base de esta investigación, ninguna de ellas fue diseñada como una herramienta para el estudio de la respuesta antiterrorista. Por este motivo, tras exponer de manera detallada los elementos fundamentales de ambas teorías, será necesario realizar algunas modificaciones en ellas, tanto para actualizarlas como para adaptarlas al modelo de análisis sobre la respuesta al terrorismo.

## 1.1. *Rally 'round the flag*

El efecto *rally 'round the flag* fue descrito por Mueller (1970) en un estudio sobre las variables que habían determinado la popularidad de los presidentes de Estados Unidos de América en el periodo de tiempo transcurrido entre la elección de Harry S. Truman (1945-1953) hasta la de Lyndon B. Johnson (1963-1969). Tras su análisis, Mueller (1970) determinó que “ciertos eventos internacionales de carácter intenso impulsan la popularidad presidencial” (Mueller, 1970, p.21), cuestión que había indicado previamente Polsby (1964, p.25 en Mueller, 1970, p.21) al afirmar que “invariablemente, la respuesta popular hacia un presidente durante un crisis internacional es favorable, independientemente de la sensatez de las políticas que aplique” (Mueller, 1970, p.21; Baum, 2002; Chowanietz, 2010; Lambert, Schott y Scherer, 2011; Chatagnier, 2012).

Para Mueller (1970), que se produzca este efecto dependerá de las características de los eventos que afecten al país. Los hechos que desencadenarían el efecto, denominados por el autor como “puntos de repliegue” (Mueller, 1970, p.21), deberían cumplir con los requisitos de ser “internacional, involucrar a los Estados Unidos, y particularmente al presidente, y ser específicos, dramáticos y concretos” (Mueller, 1970, p.21).

El autor defiende la idoneidad de estos requisitos y no de otros para producir el efecto *rally 'round the flag*. En primer lugar, sobre la cuestión de la internacionalidad, éste argumenta que los eventos nacionales (desórdenes internos graves, etc.) solamente mostrarán y “exacerbarán las divisiones internas” (Mueller, 1970, p.21). En cuanto al requisito de especificidad, dramatismo y concreción, Mueller (1970) argumenta que solamente de esa manera se “asegura la atención y el interés de la opinión pública ya que el impacto en el público de los eventos graduales tiende a difuminarse” (Mueller, 1970, p.21).

Desde que Mueller (1970) demostrara la existencia de este efecto se ha producido un volumen considerable de literatura a este respecto. Además de en distintos sucesos ocurridos durante la Guerra Fría (Mueller, 1970), se ha estudiado también la aparición del efecto en otras situaciones del pasado reciente de los Estados Unidos de América como la Guerra del Golfo (1990-1991) (McLeod, Eveland y Signorielli, 1994; Parker,



1995) o el 11S (Hetherington y Nelson, 2003; Perrin y Smolek, 2009). En concreto, Perrin y Smolek (2009) descubrieron que no solamente en eventos que cumplieran las características enunciadas por Mueller (1970) se produciría este efecto, sino que la “expectativa de una amenaza nacional [también] incita[ría] la aparición del efecto de repliegue” (Perrin y Smolek, 2009, p.134).

La existencia del efecto *rally ‘round the flag* no supone un aumento *ad eternum* del apoyo a las acciones del presidente. Como encontraron Oneal y Bryan (1995), el aumento en el apoyo tiene un límite en los 19 días (Oneal y Bryan, 1995; véase también Barnett y Rosell, 2008) para después decrecer. Además, analizando 41 crisis internacionales en las que se vieron envueltos los Estados Unidos de América en el periodo 1950-1985, encontraron que el efecto de una crisis en la opinión pública es relativamente pequeño. En base a la investigación de los autores, no es la crisis en sí, sino el tipo de cobertura del evento que realicen los medios, lo que determina el apoyo de la opinión pública a las respuestas gubernamentales para enfrentar una crisis internacional (Oneal y Bryan, 1995).

### **1.1.1. Actualización del efecto rally ‘round the flag**

En la exposición del efecto *rally ‘round the flag* del apartado anterior se aprecian varias cuestiones que es necesario modificar para hacer posible su utilización en esta investigación. Por un lado, su dependencia del contexto estadounidense. Por el otro, la influencia del contexto social y político de la época en que se teorizó en su construcción.

En cuanto al contexto estadounidense, Mueller (1970) teorizó el efecto para analizar la realidad de ese país. Sin embargo, la investigación posterior ha demostrado que el efecto se da de manera invariable independientemente de qué país, evento, e incluso organización, se analice (Baker y Oneal, 2001; Chapman y Reiter, 2004; Tiargan-Orr y Eran-Jona, 2015; Hamanaka, 2017; You, Huang y Zhuang, 2019). Por este motivo, una de las características enunciadas por Mueller (1970) que deben tener los eventos que inicien el efecto *rally ‘round the flag*, a saber, “que afecten a los Estados Unidos y particularmente al presidente” (Mueller, 1970, p.21), se reformula aquí como *que afecte al país*, refiriéndose esto al país que se analice, independientemente de cuál sea.

Respecto de la influencia del contexto social y político de la época, Mueller (1970) desarrolló su investigación durante la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética (1947-1991). Esta cuestión se hace explícita cuando el autor señala determinados eventos que, en base a su investigación, han supuesto una aparición del efecto (véase Mueller, 1970) y asume, por tanto, que eventos similares a esos serán los que produzcan ese efecto de nuevo en el futuro. Sin embargo, el contexto actual es diferente al de entonces. Sin entrar en cuestiones geopolíticas, en la actualidad el enfrentamiento entre bloques no existe de la misma manera que durante la época en que Mueller (1970) desarrolló su teoría. Si bien existen enfoques geopolíticos más o menos definidos, el enfrentamiento entre ellos carece de las características del periodo de Guerra Fría.

Acabado el riesgo de enfrentamiento entre Estados, al menos en Occidente, las principales amenazas para la seguridad han cambiado (Aznar, 2015; Aznar y González, 2015; García Guindo y Valera González, 2015; De Estepona, 2018; Aznar, 2018; Colom,

2019). Por ese motivo, pese a que Mueller (1970) indica que los eventos deben ser internacionales para provocar el efecto, cabría preguntarse si a esa lista de eventos pueden añadirse otros. O incluso si eventos nacionales pueden suponer la aparición del efecto. Esta es la cuestión que se aborda en el apartado siguiente.

### **1.1.2. Adaptación del efecto rally ‘round the flag al terrorismo: la cuestión de la internacionalidad**

La actualización del efecto de Mueller (1970), además de separarlo de su dependencia de su contexto histórico, tiene como objetivo posibilitar su utilización como herramienta de análisis de otros eventos diferentes a los enunciados por el autor. Centrándonos en la materia de esta investigación, el estudio del terrorismo como precursor de la aparición del efecto *rally ‘round the flag* se ha circunscrito principalmente a los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos (Hetherington y Nelson, 2003; Perrin y Smolek, 2009).

Mueller (1970) no contemplaba en su listado de eventos un atentado terrorista en el territorio norteamericano. Sin embargo, dicho atentado cumplió de manera estricta con todas las características que, en base a la investigación del autor, deberían tener las crisis que iniciaran un efecto *rally ‘round the flag* y lo provocó.

Si bien el 11 de septiembre cumplía con los requisitos de *ser internacional, afectar al país y ser específico, dramático y concreto*, los atentados en Europa desde 2015 carecen de uno de esos requisitos, la cuestión de la internacionalidad del evento. A modo de ejemplo, si se compara el 11 de septiembre con los atentados de noviembre de 2015 en París, se aprecia que en el caso estadounidense tanto la planificación como la ejecución de los ataques tenía un carácter internacional, cuestión que no resulta clara en el caso de Francia.

Las autoridades norteamericanas determinaron la implicación de la organización terrorista Al-Qaeda y de su líder, Osama Bin Laden, en la planificación del ataque. Así mismo, del listado de los terroristas del 11 de septiembre de 2001 se extrae que todos ellos eran extranjeros desplazados al territorio continental de los Estados Unidos con el objetivo de atentar. En el caso de los atentados de noviembre de 2015 la cuestión es diferente. Aunque el Estado Islámico reivindicó el ataque días después, la investigación reveló que tanto la planificación como la ejecución corrieron a cargo de jóvenes nacidos y criados en Francia y Bélgica, con la salvedad de Ahmad al-Mohammad, proveniente de Siria, y M. al-Mahmod, del cual no se conocen datos exactos de nacimiento, pero se sabe que entró a Europa por Grecia.

Desde el punto de vista de Mueller (1970), el terrorismo europeo del pasado reciente sería una cuestión doméstica dado que no existiría ninguna conexión internacional evidente más allá de las reivindicaciones. Por tanto, al tratarse de desórdenes internos, no provocarían el efecto *rally ‘round the flag*. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla. Pese a que los autores del atentado de noviembre, tanto planificadores como ejecutores, fueran nacionales europeos, la cuestión de la reivindicación de la acción por parte de una organización extranjera a la Unión Europea lo convierte en una cuestión internacional que, presumiblemente, es capaz de provocar la aparición del efecto.

Ahora bien, no solamente la reivindicación de las acciones por parte de una organización extranjera ha hecho que el terrorismo se perciba como una cuestión extranjera y no como un problema doméstico europeo, aunque sus ejecutores sean nacionales europeos.

Analizando la percepción sobre los musulmanes en la Unión Europea, Khader (2016) señala que cuando el aumento de la inmigración musulmana en Europa en las décadas de 1970 y 1980, de carácter temporal y ligada a cuestiones laborales, se convirtió en un asentamiento permanente de muchos de esos inmigrantes en el territorio comunitario, estos pasaron de ser percibidos “no como inmigrantes, sino como “musulmanes” que ponían en peligro el tejido social europeo” (Khader, 2016, p.2).

Que los individuos provenientes del norte de África y de Oriente Medio pasaran de ser percibidos como “trabajadores inmigrantes” a “musulmanes” ha supuesto que ciertas características asociadas al primero se hayan asimilado para el segundo. La percepción de que la estancia de los musulmanes en Europa tiene un carácter temporal es una de ellas. Esta cuestión, además, ha influido en la percepción de que esta comunidad no es una parte integrante efectiva de la Unión Europea dado que si su estancia está acotada en el tiempo, no forman realmente parte del tejido social. Por tanto, en base a la percepción mayoritaria, seguirían siendo extranjeros. Como indica Khader (2016), “un francés de origen argelino sigue siendo considerado argelino y musulmán. Puede que no haya puesto un pie en Argelia, puede ser ateo; se lo sigue viendo como “otro” (Khader, 2016, p.15).

Si se observan las estadísticas de actitudes hacia los musulmanes, los datos indican que la asimilación de los musulmanes como parte de la sociedad europea es una cuestión pendiente. En el *Special study of Islam* del año 2015 de la Fundación Bertelsmann Stiftung, los investigadores encontraron que un 57% de los encuestados consideraban que en 2014, antes del inicio de la campaña de atentados en Europa, el islam suponía una amenaza para Alemania. Los otros resultados del estudio indicaron resultados similares, un 61% de los encuestados señalaban que el islam era incompatible con Occidente, un 40% afirmaba sentirse como un extranjero en su país y, por último, un 24% consideraba que los musulmanes deberían tener prohibida la inmigración hacia Alemania (Bertelsmann Stiftung, 2015). De la misma manera, en el apartado dedicado a Francia del *European Islamophobia Report* (Louati, 2017), se alude a un estudio realizado por Ipsos, Le Monde y Europe 1 en donde, desde los ataques de enero de 2015 hasta junio de 2017, el porcentaje de encuestados que consideran que el islam es compatible con los valores franceses ha bajado de un 47% a un 40%, en contraposición con la consideración sobre el catolicismo (93% en 2015 y 92% en 2017) y sobre el judaísmo (81% tanto en 2015 como en 2017) (Louati, 2017).

Los resultados de las encuestas coinciden con lo que se sostiene en esta investigación sobre la percepción de los musulmanes europeos como extranjeros. Cuando los encuestados, en el caso alemán, afirman que se sienten extranjeros en su país están afirmando indirectamente que no consideran a los musulmanes como parte permanente de la sociedad si no como residentes temporales en el país. Además, en ambas encuestas, tanto alemanes como franceses consideraban en porcentajes muy altos la incompatibilidad del islam con los valores occidentales. Esta afirmación, al igual que la anterior, redundaba en la percepción de internacionalidad del islam y de los musulmanes

dado que nada que no sea compatible con la sociedad puede ser parte de ésta. Por tanto, si el islam y los musulmanes no son considerados por la sociedad como parte integrante de ella misma, y los autores de los diversos ataques terroristas que han tenido lugar en Europa eran musulmanes, o utilizaban el islam como justificación para sus atentados, el terrorismo yihadista no sería considerado como doméstico, sino como una cuestión internacional.

Por tanto, teniendo en cuenta lo presentado en los párrafos anteriores, puede afirmarse que el terrorismo en Europa en la actualidad cumple con los requisitos enunciados por Mueller (1970) en su investigación y que se han actualizado aquí. Es decir, tendría capacidad de provocar un efecto *rally 'round the flag* al ser percibido como internacional. A modo de recapitulación, el terrorismo en Europa en la actualidad cumpliría con las características de *percibirse como internacional, afectar al país y ser específico, dramático y concreto*.

### **1.1.3. ¿Rally o rallies?**

Cuando se presentaba en la introducción el modelo tensión-distensión, se indicaba que en su construcción se contemplaba la existencia de dos tipos de rallies. Por un lado, uno de tipo inclusivo, que tendría como consecuencia el apoyo a las acciones del Estado en contra del terrorismo como fenómeno, es decir, en sentido abstracto. Por otro lado, se daría un rally de tipo excluyente, que sucedería con posterioridad, cuando los ciudadanos hubieran asociado a los autores del ataque con un grupo social concreto presente en la sociedad al que se atribuiría cierta responsabilidad sobre sus acciones. La teorización de la posible existencia de dos rallies distintos se deriva, por un lado, de considerar el impacto emocional que supone un atentado terrorista para la población y, por el otro, el efecto del tiempo en la asimilación y procesamiento de ese impacto emocional.

Un atentado terrorista es un evento traumático, individual en el caso de las víctimas directas, y social en el caso del resto de ciudadanos. Una de las principales consecuencias de los eventos traumáticos es la respuesta de estrés que provocan una vez han finalizado. Calvete y Palmero (2008) señalan la existencia de cuatro tipos de eventos traumáticos que pueden desencadenar una respuesta de estrés: los *sucesos vitales individuales*, los *sucesos cotidianos*, las *catástrofes* y los *eventos relacionados con el contexto individual* (laboral, familiar, etc.) (Calvete y Palmero, 2008). Los propios autores señalan que los atentados terroristas se encontrarían en la categoría de catástrofes junto con otros eventos como huracanes e inundaciones.

En lo que se refiere a la respuesta y evaluación de eventos estresantes, Lazarus y Folkman (1984) defienden que el estrés funciona de manera transaccional. Es decir, que el estrés es una transacción entre las condiciones y capacidades de la persona y los requerimientos del ambiente. Así, cuando las demandas del ambiente superan la capacidad de los individuos para atenderlas se produce una respuesta de estrés.

En su modelo, Lazarus y Folkman (1984) señalan la existencia de dos fases en el procesamiento del estrés. En primer lugar, una vez sucedido el evento estresante, que en este caso es un atentado terrorista, los individuos realizarían una primera evaluación de la situación o el acontecimiento para clasificarlo como irrelevante, positivo o negativo.

En el caso de que el evento fuera percibido como negativo, los individuos valorarían sus capacidades y herramientas disponibles para afrontar ese evento en el caso de que las tuvieran y las implementarían. Esa sería la segunda fase.

El planteamiento de Lazarus y Folkman (1984) sobre los procesos de afrontamiento de eventos traumáticos es la base para argumentar la posible existencia de dos tipos de rallies. El rally inclusivo que se propone aquí se correspondería con la evaluación primaria de Lazarus y Folkman (1984) que, como se ha indicado, está destinada simplemente a evaluar un suceso como positivo, negativo o neutro. Así, cuando sucediera un atentado terrorista, los individuos lo evaluarían como negativo y lo rechazarían en sentido amplio. Esto es, rechazarían el terrorismo como fenómeno abstracto.

Por su parte, el rally excluyente se correspondería con la evaluación secundaria a la que aluden los autores. Una vez procesado el evento como negativo, y rechazado el fenómeno en sentido amplio, tendría lugar una evaluación posterior sobre el ataque en la que se considerarían más variables. En esa evaluación se tendrían en cuenta cuestiones como los motivos por los cuáles ha tenido lugar el ataque, quiénes son los autores, cuáles son los objetivos del ataque, etc. Evaluando estas variables, los individuos, como observadores del evento, tendrían más capacidades para extraer conclusiones de lo sucedido y, por tanto, para procesarlo y desarrollar y poner en práctica herramientas de afrontamiento.

Lo que subyace a la suposición de la existencia de un rally de tipo excluyente es la asunción de que una vez realizada la evaluación de todas las variables que han influido en el ataque, los individuos asociarán los factores sociodemográficos de los terroristas (raza, religión, etnia, nacionalidad, etc.) con el grupo de pertenencia de estos. Es decir, con aquellos con los que comparten esas mismas características sociodemográficas.

A esa asociación entre los terroristas y su grupo de pertenencia le seguirá una percepción de homogeneidad entre todos los miembros de ese mismo grupo (Tajfel y Turner, 1979; Quattrone y Jones, 1980; Tajfel, 1984; Judd, Carey y Bernadette, 1991). Así, el rally excluyente funcionaría como un método para categorizar a los individuos en función de si pertenecen al grupo de pertenencia de los terroristas o no. En el caso de que pertenecieran a ese grupo serían percibidos como una amenaza potencial debido a la homogeneidad percibida entre los individuos que componen el colectivo.

## **1.2. Teoría de la Dominación Social**

En el apartado anterior se exponía el efecto *rally 'round the flag* (Mueller, 1970), se actualizaba y se adaptaba al fenómeno terrorista. Como se señalaba en la introducción, tanto el *rally 'round the flag* como la Teoría de la Dominación Social constituyen los fundamentos teóricos de esta investigación. Así, en este apartado el objetivo es el mismo que en el anterior, realizar una exposición general de los elementos de la teoría y evidenciar su capacidad para analizar la respuesta al terrorismo.

La Teoría de la Dominación Social parte de la observación de que “todas las sociedades humanas tienden a estar estructuradas en un sistema de jerarquías sociales basadas en el grupo” (Sidanius y Pratto, 1999, p.31; Sidanius, 1993, p.196). Diferentes investigaciones han refrendado esta afirmación independientemente del lugar en que se

haya estudiado (véase el estudio comparativo de Heaven, Greene, Stones y Caputi, 2000). Cuando Sidanius y Pratto (1999) señalan el concepto de *jerarquías sociales basadas en el grupo* se refieren específicamente a que el “poder social, el prestigio y el privilegio que posee un individuo se debe en parte a su adscripción a un grupo socialmente construido como la raza, la religión, el clan, la tribu, el linaje, el grupo étnico o lingüístico o la clase social” (Sidanius y Pratto, 1999, p.32). De esta afirmación, los autores derivan que la sociedad estaría dividida entre un grupo hegemónico que poseería valores sociales positivos<sup>4</sup> (riqueza, acceso a la salud, etc.) de manera desproporcionada y uno o más grupos subordinados que acumularían los valores sociales negativos de manera desproporcionada (Sidanius y Pratto, 1999).

La división que señalan los autores entre el grupo hegemónico y el/los grupo/s subordinado/s se construye en base a lo que ellos denominan *estructura trimórfica*, que serían los mecanismos en base a los cuales se construirían las relaciones entre los individuos y los grupos dentro de un sistema social. Esta estructura estaría compuesta por tres sistemas de estratificación: uno basado en la edad, otro en el género y otro denominado *set arbitrario* (Sidanius y Pratto, 1999).

En cuanto al sistema de estratificación basado en la edad, los autores asumen que “los adultos y las personas de mediana edad tienen un poder social desproporcionado respecto de los niños y los adultos jóvenes” (Sidanius y Pratto, 1999, p.33). A continuación, cuando se refieren a la estratificación basada en el género apuntan que “los hombres tienen un poder social y político desproporcionado respecto de las mujeres” (Sidanius y Pratto, 1999, p.33). Por último, en cuanto al sistema de estratificación que ellos denominan como *set arbitrario* indican que “el sistema de set-arbitrario está lleno de construcciones sociales como clan, etnia, estado, nación, raza, casta, clase social, agrupación regional o cualquier otra distinción de grupo relevante que la imaginación pueda construir” (Sidanius y Pratto, 1999, p.33).

Pese a que pueda considerarse que los tres sistemas de estratificación son iguales, existen diferencias entre ellos más allá de las diferencias sobre qué característica individual sirve para categorizar a los individuos como parte de un grupo u otro (género, edad, etc.). Al margen de los posibles cambios sociales, las jerarquías sociales en cada sistema tienden a mantenerse relativamente estables, lo que no necesariamente implica que estos sistemas de estratificación sean rígidos. Las concepciones de los sistemas sociales sobre qué es una persona mayor o una persona joven o qué es un hombre o una mujer son relativamente maleables<sup>5</sup>.

A diferencia de estos dos sistemas, qué elemento servirá para categorizar a los individuos en el sistema basado en el set arbitrario es una incógnita. No es de extrañar que por ese motivo los autores señalen que “el sistema de set arbitrario se caracteriza por

---

<sup>4</sup> Cuando Sidanius y Pratto (1999) hablan de “valores sociales positivos” hacen referencia a todo aquello material o simbólico que tiene valor social. Por “valores sociales negativos” hacen referencia a aquello que no tiene valor social

<sup>5</sup> En el caso de la edad, los individuos transitan de forma natural con el simple hecho de vivir de la pertenencia a un grupo subordinado (jóvenes) a uno hegemónico (mayores). En el caso del género es distinto, es por este motivo por el que aunque son concepciones maleables, las resistencias que presentarán los sistemas sociales a una redefinición de qué es un hombre o una mujer serán mayores respecto de qué constituye un joven o un mayor (véase el capítulo 10 de Sidanius y Pratto, 1999)

un inusual grado de arbitrariedad, plasticidad, flexibilidad y sensibilidad situacional y contextual” (Sidanius y Pratto, 1999, p.33).

A los sistemas de estratificación le siguen los métodos mediante los cuales se mantienen dichos sistemas y, en consecuencia, la jerarquía social en su conjunto. Sidanius y Pratto (1999) indican que existen tres métodos mediante los cuales éstos se mantienen: la asimetría conductual, la discriminación individual y la discriminación institucional.

La asimetría conductual hace referencia a la, podría decirse, colaboración necesaria de los subordinados en el mantenimiento de los sistemas sociales, que se habría interiorizado mediante “patrones de socialización, estereotipos, ideologías de legitimación, sesgos psicológicos y terror sistemático” (Sidanius y Pratto, 1999, p. 43). Así, los subordinados no serían solamente “sujetos de opresión sino también agentes que participan activamente en el ejercicio opresivo” (Sidanius y Pratto, 1999, p.43). En esta investigación, la asimetría conductual no se estudiará y centraremos el análisis exclusivamente en la discriminación individual y la institucional, que se ligarán en el siguiente capítulo con el modelo de análisis propuesto.

La discriminación individual hace referencia a los actos “simples, diarios y a veces bastante desapercibidos que un individuo realiza contra otro” (Sidanius y Pratto, 1999, pp.39-40). Estos actos, según indican los autores, serían llevados a cabo por individuos pertenecientes a los grupos hegemónicos, ya sea en edad, género o set arbitrario, y se dirigirían contra los individuos que pertenecieran a los grupos subordinados de esos mismos sistemas. Sin embargo, los sistemas sociales no se sustentan solamente mediante las acciones individuales.

Derivado de la conceptualización que los autores realizan sobre los sistemas sociales, es decir, que estos están formados por jerarquías de grupo, entienden que el grupo hegemónico, que es quien ostenta el poder, tratará de mantener estable el sistema social mediante las “normas, procedimientos y acciones de las instituciones sociales” (Sidanius y Pratto, 1999, p.41). Así, señalan la existencia de un instrumento, que denominan como *terror sistemático*, que implicaría “el uso de la violencia o la amenaza del uso de la violencia de manera desproporcionada contra los [grupos] subordinados” (Sidanius y Pratto, 1999, p.41).

El terror sistemático tendría tres formas de ser llevado a cabo, como *terror oficial*, como *terror semioficial* y como *terror extraoficial*. El primero haría referencia a la violencia, o a la amenaza de violencia, pública y legalmente refrendada por órganos del Estado en contra de los grupos subordinados. Por su parte, el terror semioficial aludiría a la “violencia o intimidación dirigida contra los grupos subordinados llevada a cabo por los oficiales del Estado pero sin ser pública, abierta, oficial o estar refrendada por el Estado” (Sidanius y Pratto, 1999, p.42). Por último, los autores se refieren a la violencia extraoficial como “la violencia, o la amenaza de violencia, llevada a cabo por individuos de los grupos hegemónicos contra miembros de los grupos subordinados” (Sidanius y Pratto, 1999, p.42). Este último tipo de terror no estaría aprobado y refrendado por el Estado pero tendría la aprobación tácita de los miembros de las fuerzas de seguridad. A diferencia de la discriminación individual, que hace referencia a conductas discriminatorias sin violencia, tanto el terror oficial como el semioficial y el extraoficial (discriminación institucional) implican el uso o la amenaza del uso de la violencia.

De estos tres tipos de terrores, el terror oficial es el que capta mayor parte de su investigación. Los autores afirman que el terror oficial es ejecutado por el sistema de justicia mediante cinco principios, que ellos denominan como *las leyes de la ley*. La primera ley es el *principio de persecución desproporcionada*. En base a esta ley, los autores argumentan que cuando las leyes sociales son violadas, las sanciones serán superiores cuando el que las viola pertenece a un grupo subordinado que cuando pertenece a un grupo hegemónico, aunque hubieran cometido el mismo delito (Sidanius y Pratto, 1999).

La segunda ley es el *principio de "fuera de lugar"*. En este caso, los autores señalan que "cuando los subordinados son acusados de actos de violencia contra los dominantes, los acusados se enfrentan a un riesgo particularmente alto de ser considerados culpables y sufrir un castigo especialmente severo" (Sidanius y Pratto, 1999, p.214). Sobre esta segunda ley indican que las razones que sustentan este principio son dos. En primer lugar, que dentro de un sistema organizado jerárquicamente, las vidas y el bienestar de los dominantes son valorados como más valiosos que la vida y el bienestar de los subordinados. En segundo lugar, los autores argumentan que "los actos de violencia contra los dominantes a manos de los subordinados serán considerados como más serios porque dicha violencia sobrepasaría la mera criminalidad y constituiría un acto de insubordinación política. Esta insubordinación violenta se convierte en una amenaza potencial para la estabilidad y la integridad del sistema basado en la jerarquía de grupo" (Sidanius y Pratto, 1999, p.215).

La tercera ley de la ley que señalan los autores es el *principio de dominación y congruencia con el rol social*. Según esta tercera ley, los miembros del sistema de justicia criminal estarán enfocados al mantenimiento de la jerarquía social existente. Por ese motivo los individuos que formen parte de dicho sistema deberán tender al mantenimiento de la jerarquía.

En cuarto lugar, los autores presentan el *principio de tolerancia al abuso*, en base al cual "el grado de las sanciones contra las fuerzas de seguridad derivadas de abusos de poder serán extremadamente pequeñas, especialmente en el caso de que ese abuso se haya cometido contra subordinados" (Sidanius y Pratto, 1999, p.218).

En quinto, y último, lugar aparece el *principio jerarquía-terror*. De acuerdo a esta ley, cuanto más jerarquía exista en un sistema, mayor uso de la violencia, tanto formal como informal, se producirá por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad (Sidanius y Pratto, 1999). A diferencia de Tyler (2006a; 2006b), que veía en la legitimidad percibida por parte de los individuos una forma mediante la cual el Estado se aseguraba no recurrir a la violencia, salvo como último recurso, Sidanius y Pratto (1999) argumentan que tanto la amenaza de violencia como su uso es el recurso principal mediante el cual los sistemas se mantienen organizados jerárquicamente.

Tras la exposición de los principios de la teoría de la Dominación Social, es el momento de realizar lo mismo que se hizo en el apartado anterior cuando se exponía el efecto *rally 'round the flag* (Mueller, 1970), adaptar la teoría a la investigación en curso de manera que permita su aplicación al estudio de la respuesta al terrorismo.



### **1.2.1. La teoría de la Dominación Social y el estudio de la respuesta al terrorismo**

La teoría de la Dominación Social de Sidanius y Pratto (1999) analiza las relaciones entre el grupo hegemónico y los grupos subordinados presentes dentro de un sistema social determinado durante periodos de normalidad social y política. El terrorismo está lejos de entrar dentro de la normalidad social y política, al menos en el territorio europeo. Además, es una situación muy específica a la que los autores no hacen referencia a lo largo de su investigación. Entonces, debemos preguntarnos cómo puede adecuarse la teoría de la Dominación Social al estudio de la respuesta al terrorismo.

Si nos remitimos a la segunda ley de las leyes, “*principio de fuera de lugar*”, los autores señalaban que una acción contra los dominantes iba más allá de un crimen y constituía un acto de insubordinación política. De acuerdo a esto, dentro de todos los posibles actos de insubordinación, el terrorismo sería uno de los más graves dado que su principal objetivo, más allá de causar víctimas, es alterar explícitamente la estabilidad de los sistemas sociales y políticos.

Si se obvia el de Estado, el terrorismo suele utilizarse como método de lucha por parte de miembros de algún grupo subordinado dentro del sistema social con el objetivo de conseguir objetivos políticos (Martini y Njoku, 2017). Esto supondrá que las categorías que asemejan a autores de los atentados y a su grupo social de pertenencia (raza, religión) se hagan mucho más salientes para categorizar a los individuos. Es decir, que si antes la raza o la religión servían para categorizar a los individuos como miembros de un grupo u otro, a esas mismas categorías se les añadirá ahora una percepción de riesgo terrorista.

A esto hay que añadirle lo señalado en el apartado de este capítulo dedicado al efecto *rally ‘round the flag*, que el terrorismo actual no está considerado como una cuestión doméstica sino como una agresión extranjera, por lo que la intensidad de esos mecanismos de discriminación aumentará previsiblemente todavía más. Esta mayor sensibilidad respecto de los individuos que compartan características concretas con los autores de los ataques terroristas generará un clima social en el que resulte posible la aprobación e implementación de medidas específicamente dirigidas contra un grupo social en concreto. No contra individuos específicos, sino contra el grupo en sentido abstracto, aunque ese clima, previsiblemente, facilitara las transgresiones contra individuos específicos pertenecientes a dicho grupo.

La adecuación de la teoría de la Dominación Social a la respuesta al terrorismo que se realiza en esta investigación no está enfocada a conocer las discriminaciones específicas que se dan en un contexto de amenaza terrorista. Por el contrario, el objetivo es conocer cómo esa situación de amenaza posibilita que se desarrollen e implementen normas destinadas a asegurar que se mantenga inalterable la relación entre los grupos dentro del sistema social que preexistía antes de que apareciese el peligro.

### **1.3. Discusión del capítulo**

El efecto *rally ‘round the flag* (Mueller, 1970) se construyó para averiguar los motivos por los que determinados eventos críticos para la vida social y política de los Estados Unidos tenían como consecuencia un aumento en la popularidad del presidente.

Por su parte, en la teoría de la Dominación Social (Sidanius y Pratto, 1999) el objetivo era determinar cuáles son los mecanismos que permiten que la relación jerárquica entre los diferentes grupos dentro de un mismo sistema social se mantenga estable en el tiempo.

Como se ve, ni en los objetos de estudio del efecto *rally 'round the flag* de John Mueller (1970) ni en los de la teoría de la Dominación Social de Jim Sidanius y Felicia Pratto (1999) se encontraba la respuesta al terrorismo. Sin embargo, ambas teorías son potencialmente aplicables a esta materia.

En el caso del efecto de Mueller (1970), su aplicación al estudio de la respuesta al terrorismo pasa por reformular algunos aspectos presentes en la teoría inicial como, por ejemplo, su dependencia del contexto norteamericano o la cuestión de la internacionalidad de los eventos que provocan el efecto. Al reformular la teoría y adaptarla tanto a la situación actual como al objeto de estudio de esta investigación aparecen cuestiones que resultan de interés para este trabajo. Por ejemplo, si la afirmación realizada por Mueller (1970) en su investigación de que los eventos internos no provocarán una respuesta de repliegue es cierta cuando se habla de la reacción al terrorismo.

En el caso de la teoría de la Dominación Social (Sidanius y Pratto, 1999), su potencial aplicación al objeto de estudio pasa por considerar que tras un atentado terrorista podría producirse una ilusión de homogeneidad entre los terroristas y el resto de miembros del grupo al que estos pertenecen. Asimismo, es necesario tener en cuenta que, dado que los actos terroristas habrán sido ejecutados por miembros de un grupo subordinado, el terrorismo se interpretará por parte de los grupos hegemónicos como un acto de insubordinación destinado a alterar la organización social y política de ese momento.

Si bien en esta fase preliminar de la investigación puede considerarse que ambas teorías son potencialmente útiles para el estudio de la respuesta al terrorismo será el modo en que se integren en un nuevo modelo y, sobre todo, el cómo respondan a los estudios de caso seleccionados, lo que permitirá afirmar dicha utilidad.

Es necesario tener en cuenta que la reformulación de construcciones teóricas que han sido conceptualizadas y aplicadas para la investigación de un objeto de estudio diferente del que se analiza aquí entraña riesgos. El principal es que en la reformulación se obvien elementos que si bien resultan determinantes para el análisis original no lo sean para el objeto de estudio para el cual se reformulan. Esto podría ocasionar fallos en la aplicabilidad de esas teorías a una nueva investigación.

Pese a esto, aplicar las teorías de Mueller (1970) y de Sidanius y Pratto (1970) al estudio de la respuesta al terrorismo supone una innovación interesante por dos motivos. En primer lugar, el efecto *rally 'round the flag* abre la puerta a considerar la posibilidad de que no solamente sea el terrorismo como fenómeno el que active una respuesta de repliegue, sino que el tipo de terrorismo al que se responde es una variable fundamental que determinará los términos en que se da esa respuesta.

En segundo lugar, la teoría de la Dominación Social plantea la posibilidad de que los mecanismos que en tiempos de normalidad aseguran de manera autónoma la estabilidad de un sistema social se hagan explícitos en una situación excepcional. Si bien el objetivo seguiría siendo el mantenimiento de la estabilidad del sistema social, la

situación crítica de ese sistema obligaría a que la acción fuera evidente y con un claro ánimo disuasorio. Es decir, que estuviera destinada a asegurar la no insubordinación de otros miembros del grupo subordinado concentrando el grueso de las medidas antiterroristas contra él.

## Capítulo 2. Modelo de tensión-distensión

En la introducción se indicaba que la forma mediante la cual se iba a verificar la validez de la hipótesis era a través un modelo creado *ad hoc*, denominado *tensión-distensión*. Si en el capítulo anterior se exponían los principales fundamentos teóricos, es el momento de integrarlos en una herramienta que permita el análisis del objeto de investigación.

### 2.1. Modelo de tensión-distensión

El modelo de tensión-distensión alude a cada uno de los estados en los cuales se encontrarían los Estados democráticos al enfrentar una amenaza terrorista<sup>6</sup>. El modelo parte de la asunción de que cuando se hubiera producido un atentado terrorista se generaría una situación de tensión social y política debido a que ni la sociedad ni las instituciones dispondrían de herramientas para enfrentar una amenaza de ese tipo. Esta situación de tensión se resolvería, o se destensaría, una vez que tanto la sociedad (respuesta social) como las instituciones (respuesta legislativa) hubieran generado los mecanismos necesarios para contrarrestar el riesgo provocado por el terrorismo. La distensión sería la consecuencia de la generación de esos mecanismos de respuesta. Este estudio no trata de la distensión, sino de la tensión y del modo mediante el cual se generan los mecanismos que permiten llegar a ese punto.

El punto de inicio del modelo es la producción efectiva de un atentado terrorista. A ello le sucederá la creación de mecanismos de respuesta que se refleja en el diagrama de flujo de la Figura 1. En primer lugar, encontraríamos la respuesta social: repliegue inclusivo, repliegue excluyente-I, modificación del equilibrio de los sistemas de estratificación y repliegue excluyente-II. En segundo lugar, la respuesta legislativa: justificación de la jerarquía, aplicación de los terrores (Sidanius y Pratto, 1999) y mantenimiento de la jerarquía.

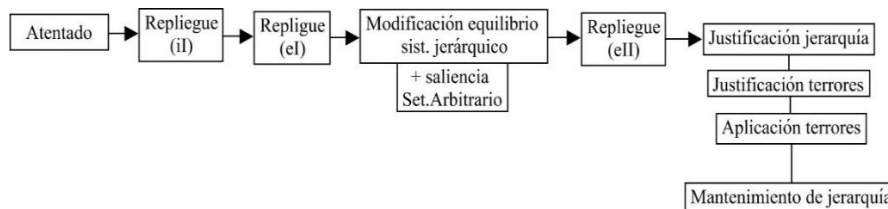


Figura 1. Modelo de tensión-distensión

<sup>6</sup> Tratando la cuestión de la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo, Rosenfeld (2005) diferencia entre tiempos normales, tiempos de crisis y tiempos de tensión. La diferencia entre los tiempos de crisis y los tiempos de tensión radicaría en la gravedad, la intensidad y la duración de las amenazas (véase su análisis para una revisión más profunda de estos conceptos). Asumiendo que, en la actualidad, el terrorismo no representa una amenaza contra los sistemas democráticos de una intensidad tal que pudiera suponer un riesgo real de disolución del sistema, en este trabajo solamente se consideran los tiempos de normalidad y los tiempos de tensión como los posibles estados de un Estado en lo que a la lucha contra el terrorismo se refiere.

### 2.1.1. Atentado

Cuando suceda un atentado terrorista, este deberá cumplir con los requisitos señalados por Mueller (1970), modificados aquí para adaptarlos a la amenaza terrorista en la actualidad. Esto es, que se perciba como un evento internacional, que afecte al país y que sea específico, dramático y concreto. Tanto la percepción de internacionalidad del evento, como el hecho de que afecte al país se han reformulado en el capítulo que precede a este explicando los motivos por los cuáles se han llevado a cabo dichos cambios. El tercer requisito es el único que se ha extraído de la investigación de Mueller (1970) de la misma manera en que él la teorizó, pero resulta necesario realizar una breve aclaración sobre él.

El terrorismo tiene múltiples métodos de hacerse explícito. Desde una explosión a una ejecución, cualquier método ha mostrado ser válido. Sin embargo, no puede afirmarse que todas las acciones terroristas tengan el mismo impacto. Siguiendo con los ejemplos, una explosión en un centro comercial o una ejecución tendrían impactos distintos sobre la población. Cuestiones como lo indiscriminado de las víctimas o lo dramático de las imágenes posteriores implicaría que no se percibieran de la misma forma, aún cuando ambos hechos fueran, a efectos prácticos, lo mismo.

Invariablemente, cualquier atentado cumple con el requisito de especificidad, dramatismo y concreción. Por lo tanto, se debería asumir que todos provocarían una aparición del efecto *rally 'round the flag*. Sin embargo, en esta investigación se mantiene lo contrario. Un atentado selectivo, salvo cuando sea especialmente dramático, no provocará la aparición del efecto. Un atentado indiscriminado con víctimas sí lo hará. Por tanto, se hace necesario profundizar en los motivos por los que un evento dramático puede generar el efecto y otro, aunque también lo sea, puede no hacerlo.

Si se dividen los atentados terroristas por tipos, en función de si discriminan o no a sus víctimas, podría hablarse de dos: los indiscriminados y los selectivos. Mientras que en el caso de los indiscriminados las víctimas serían aleatorias, en los selectivos el objetivo sería una persona o un grupo reducido de personas. Para que ambos tipos de atentados generasen el efecto *rally 'round the flag* consideramos que deberían cumplirse ciertos requisitos, diferentes para cada uno de los tipos.

En el caso de los atentados indiscriminados, se exigirá que los daños sean elevados, en número de víctimas, heridos o daños materiales. En este caso, el impacto social del atentado se basaría principalmente en cuestiones cuantitativas (cuantas más víctimas o daños, más probable que aparezca el efecto), aunque será necesario considerar también la influencia de algunos componentes cualitativos.

En el otro caso, el de los atentados selectivos, la aparición del efecto *rally 'round the flag* se basaría en cuestiones cualitativas. El asesinato de un miembro muy destacado de la sociedad, ya sea por lo que representa o por cualquier otra cuestión que haga que resulte relevante, generará el efecto. Sin embargo, no siempre es necesario que la víctima tenga relevancia social antes de ser asesinado. Si la historia que envolviera al asesinato fuera especialmente dramática, previsiblemente también aparecerá el efecto. Así, no sería necesario que la persona fuera socialmente relevante antes de su asesinato, sería lo dramático del suceso lo que provocaría que ésta adquiriese relevancia y, por tanto, que

apareciese el efecto. En el siguiente apartado se muestran algunos ejemplos que ilustran cómo diferentes los tipos de atentados, que se enmarcan en las categorías señaladas aquí, son susceptibles de generar dicho efecto.

### 2.1.2. Repliegue inclusivo

Una vez se ha producido un atentado terrorista, la siguiente etapa del modelo es el repliegue inclusivo. Cuando se aludía a esta fase en la introducción se señalaba que su objetivo era rechazar el terrorismo en sentido amplio, como fenómeno. Dicho rechazo se derivaría de las consecuencias producidas por el atentado (víctimas, daños, etc.), que habrían sido percibidas por la sociedad como una amenaza para la seguridad, la estabilidad o para alguno de los valores fundamentales de dicha sociedad (libertad de expresión, de información, de culto, etc.).

El cómo se expresa ese rechazo es una cuestión difícil de determinar. Si bien el rechazo al terrorismo es primeramente una cuestión individual, que cada individuo expresa a título personal, la dimensión social de ese rechazo es una variable que no puede obviarse. El rechazo social al terrorismo habitualmente ha tomado forma de manifestaciones públicas por parte de la sociedad. En la historia del terrorismo en Europa encontramos una diversidad de ejemplos que van en ese sentido.

Así, observando los atentados terroristas en el pasado reciente, tanto el del 7 de enero de 2015 como el del 13 de noviembre de 2015 en París provocaron una ola de rechazo al terrorismo a nivel internacional (La Vanguardia, 2015<sup>7</sup>; ABC, 2015<sup>8</sup>; ABC News, 2015<sup>9</sup>). Si se mira a otros países europeos encontramos otros ejemplos similares tras, por ejemplo, los atentados de Manchester en 2017 (ABC News, 2017a<sup>10</sup>), los de Cataluña de ese mismo año (Congostrina, 2017<sup>11</sup>; El País, 2017<sup>12</sup>), los de Londres en 2005 (BBC News, 2005a<sup>13</sup>; 2005b<sup>14</sup>) o las reacciones posteriores a los atentados del 11M en Madrid (Cadena Ser, 2004a<sup>15</sup>). Ejemplos similares se dieron durante el siglo XX. Por ejemplo, tras el atentado en la Casa Cuartel de la Guardia Civil en Zaragoza, el supermercado Hipercor de Barcelona (La Vanguardia, 2017a<sup>16</sup>) o el asesinato de Miguel Ángel Blanco (Carpio, 2017<sup>17</sup>), todos ellos llevados a cabo por ETA.

---

<sup>7</sup> <https://www.lavanguardia.com/internacional/20150107/54423097265/manifestacion-silenciosa-paris-atentado-charlie-hebdo.html>

<sup>8</sup> <https://www.abc.es/internacional/20150110/abci-charlie-hebdo-manifestaciones-francia-201501101754.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F>

<sup>9</sup> <https://abcnews.go.com/International/photos/paris-attacks-grief-heartbreak-world-35201627/image-35263022>

<sup>10</sup> <https://abcnews.go.com/International/photos/world-reactions-manchester-bombing-47584684/image-47592878>

<sup>11</sup> [https://elpais.com/ccaa/2017/08/25/catalunya/1503666137\\_743513.html](https://elpais.com/ccaa/2017/08/25/catalunya/1503666137_743513.html)

<sup>12</sup> [https://elpais.com/ccaa/2017/08/26/catalunya/1503733027\\_986536.html](https://elpais.com/ccaa/2017/08/26/catalunya/1503733027_986536.html)

<sup>13</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/4684207.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4684207.stm)

<sup>14</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_politics/4674675.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_politics/4674675.stm)

<sup>15</sup> [https://cadenaser.com/ser/2004/03/12/espana/1079052618\\_850215.html](https://cadenaser.com/ser/2004/03/12/espana/1079052618_850215.html)

<sup>16</sup> <https://www.lavanguardia.com/politica/20170826/43832740446/miles-de-personas-manifestacion-barcelona-contra-el-terrorismo.html>

<sup>17</sup> <https://www.rtve.es/noticias/20170709/cuando-espana-dijo-yosoymiguelangelblanco/1577260.shtml>

Se aprecia cómo, tras un atentado que cumple con los requisitos señalados en el apartado anterior, se activa una respuesta al terrorismo en la forma de una manifestación pública de rechazo. En este rechazo al terrorismo en sentido amplio, que parece ser un hecho constante que se produce consecuentemente a un atentado independientemente del lugar, el tiempo juega un papel fundamental.

Generalmente, cuando se producen las manifestaciones de rechazo, la sociedad se encuentra aún en un estado de shock causado por el atentado. Así mismo, las investigaciones policiales y judiciales aún no resultan esclarecedoras, por lo que la relación de hechos todavía se asienta sobre la especulación. Esto es, no hay culpables firmes ni información sobre las identidades de los culpables o sus motivaciones. Por este motivo, ante la inexistencia de certezas, en un primer momento el rechazo al terrorismo es un rechazo al fenómeno terrorista en base a las consecuencias provocadas por éste. Será el tiempo, y la resolución de las incógnitas que aparecen tras el atentado, las que determinen el paso a la siguiente fase.

### **2.1.3. Repliegue excluyente-I o identificación**

Después del *shock* social aparece una nueva etapa que se ha denominado como repliegue excluyente-I, si bien podría denominarse también como de identificación. Una vez que se conocen las identidades de los autores del atentado, sus motivaciones, perfiles sociodemográficos y datos personales, entre otras cuestiones, será posible situarlos como miembros de un grupo concreto. En ese momento en el que los terroristas sean asociados con su grupo de pertenencia se dará un proceso de percepción homogénea (Tajfel y Turner, 1979) sobre dicho grupo por parte de los estratos hegemónicos del sistema en el cual las diferencias entre los terroristas y el resto de miembros de su grupo de pertenencia se verán atenuadas, percibiéndose todos los individuos del grupo como similares.

Este repliegue, o identificación, tiene una utilidad defensiva. Cuando se asocia a los terroristas con un grupo, y por tanto éste es percibido como un elemento potencialmente peligroso, los grupos hegemónicos entienden el atentado de acuerdo a una lógica de conflicto intergrupal. Al estar encuadrados dentro de ese prisma, los individuos pertenecientes a los estratos hegemónicos seleccionarán cuáles son las características comunes entre el grupo subordinado y los terroristas y que, a su vez, no se dan en el grupo hegemónico. Un individuo que tuviera alguna de las características en base a las cuales se realiza dicha diferenciación entre hegemónicos y subordinados, sería categorizado como miembro del grupo de pertenencia de los terroristas y, en consecuencia, situado por debajo en la jerarquía social.

La identificación y selección de esas características diferenciales es la antesala de la reorganización del set arbitrario (Sidanius y Pratto, 1999) y, por tanto, de un cambio en el modo en que se relacionan los grupos entre sí. Queda ver en base a qué características se da esa reorganización.

#### **2.1.4. Modificación del equilibrio de los sistemas de estratificación**

Sidanius y Pratto (1999) indicaban en la exposición de su teoría que de los tres sistemas de estratificación, género, edad y set arbitrario, era este último el que resultaba más sensible al contexto, al cual se adaptaba para categorizar a los individuos como miembros de un estrato o de otro. Se asume aquí, por tanto, que en un contexto excepcional, como lo es el posterior a un atentado terrorista, las características que sirven para identificar a los individuos variarán para ajustarse a la nueva situación.

La práctica totalidad de los atentados terroristas en Europa desde 2015 han sido de inspiración yihadista, utilizando el islam en su versión como base de justificación de sus acciones. Por tanto, la religión podría funcionar como una característica de diferenciación entre los grupos subordinados y los grupos hegemónicos, reorganizándose el set arbitrario para categorizar a los individuos en función de esta cuestión.

El problema de la religión como característica de diferenciación intergrupal es que no es observable salvo que la persona lleve elementos (objetos o prendas) que la identifiquen como creyente de una fe determinada. En este punto es donde tendrá lugar, de nuevo, un proceso de percepción de homogeneidad (Tajfel y Turner, 1979). Los individuos de los grupos hegemónicos identificarán cuál es la característica más común entre los individuos que profesan dicha religión y la utilizarán como predictora de la fe de un individuo.

En esta investigación se apunta que la característica que servirá como predictora de la religión será la raza. A diferencia de la fe, la raza es mucho más sencilla de observar. Cuando un individuo tenga determinados rasgos faciales o color de piel, se conocerá su pertenencia racial y se inferirá su religión. Es necesario señalar que la utilización de la raza como predictora de la religión puede llevar a que se cometan errores de categorización. Por ejemplo, existe la posibilidad de que un individuo de esa raza no sea creyente de esa religión o que no sea creyente de ninguna (Khader, 2016), e incluso el caso contrario, que alguien tenga esa fe pero no pertenezca a esa raza. Pese a estos posibles casos, el error en la categorización es una cuestión irrelevante para esta investigación, aunque no lo es en la vida cotidiana dadas las implicaciones que esto tiene. No es necesario que la categorización realizada sea cierta, la simple percepción de que un individuo pertenece a una categoría concreta es suficiente para que el observador clasifique a ese individuo como miembro efectivo de dicha categoría.

El cerebro funciona mediante procesos denominados heurísticos. Estos procesos son atajos cognitivos que permiten procesar una información de manera rápida sin que sea necesario analizar cada una de las partes de esa información de manera detallada. Uno de esos heurísticos es el de representatividad. De acuerdo a Tversky y Kahneman (1974), los autores que definieron el concepto, el heurístico de representatividad es un método para evaluar “el grado en que A es representativo de B, es decir, el grado de relación de A con B” (Tversky y Kahneman, 1974, p.1124). Es decir, cuál es la probabilidad de que una persona sea parte de un grupo o una categoría en base a la similitud de esa persona con el grupo determinado con el que se la compara.

Conociendo esto, podemos afirmar que la raza sí podría funcionar como un predictor de la religión, aún teniendo en cuenta los posibles errores de categorización.



Así, si los individuos del grupo hegemónico han percibido que la mayoría de los musulmanes del país son árabes o subsaharianos, cuando algún individuo del grupo hegemónico entre en contacto con otro que cumpla con esas características raciales, es probable que el primero infiera que el segundo es musulmán.

De acuerdo a lo afirmado, la raza y la religión servirían como características en base a las cuales operaría el set arbitrario. Que el set arbitrario funcione en esos términos implica que se creará una nueva relación jerárquica en la que se determinará quiénes son los subordinados y quiénes no lo son en función de sus características (raza y religión). Al nuevo grupo subordinado que nazca de esa reorganización (aquellos que sean musulmanes y árabes/subsaharianos) se les añadirá, además, una percepción de peligrosidad adicional al asociarlos al terrorismo siguiendo con ese mismo heurístico de representatividad.

La asociación realizada por los propios terroristas entre el terrorismo y la religión, y aceptada por parte de la población europea, es un handicap para los individuos que profesan el islam. Percibir a un individuo con una fe determinada como un elemento de potencial riesgo terrorista en el futuro añade una carga adicional a la condición de subordinado dentro del sistema social.

Una vez que se haya reorganizado el set arbitrario y las características musulmán y árabe/subsahariano hayan pasado a funcionar como categorías de categorización de los individuos, es el momento en que se pasará a la siguiente fase, el repliegue excluyente-II.

#### **2.1.5. Repliegue excluyente-II o exclusión**

Si en el anterior repliegue excluyente se aludía a la identificación de los autores de un atentado y su asociación a un grupo social determinado, este es diferente. Una vez que los autores de un atentado han sido percibidos como asociados a un grupo, se han seleccionado las características que identifican a dicho grupo y se ha reorganizado el set arbitrario para situar a ese grupo en la jerarquía social, los individuos de los grupos hegemónicos procederán a excluir a esos individuos. Por exclusión no nos referimos a una exclusión en sentido estricto y físico, sino a nivel cognitivo. Algo así como una deshumanización.

La exclusión cognitiva implica un cambio en los términos de la relación intergrupal entre los grupos hegemónicos y los subordinados. Si se recuerda la segunda ley de la ley que nombraban Sidanius y Pratto (1999), el *principio de "fuera de lugar"*, en ella señalaban que una agresión contra un miembro del grupo hegemónico no solamente era interpretada en términos de agresión, sino de insubordinación política. Y se añadía aquí que el terrorismo constituía el acto de insubordinación más grave dado que dicha agresión tiene por objetivo, además de causar víctimas, desestabilizar el sistema social y político de un país.

Por tanto, una acción terrorista será interpretada por los pertenecientes al grupo hegemónico como un intento de cambiar el modo de funcionamiento de la sociedad por parte de individuos que no pertenecen tradicionalmente al país y que, en términos numéricos, son minoritarios. Aquí la nacionalidad de cada individuo carece de importancia. Serán las características de raza y religión, y no el hecho de que sean

nacionales del mismo país en el que atentan, las que sirvan para categorizar a las personas como miembros de un grupo determinado por parte de los grupos hegemónicos.

La exclusión cognitiva de quienes compartan las mismas características que los terroristas tendrá un efecto de profecía autocumplida. Cuanto más se excluya a los individuos de un grupo social, más alejado y aislado se percibirá al grupo y, en consecuencia, más se reforzará la justificación del orden y la jerarquía social en el sistema actual donde los miembros de ese grupo son subordinados.

### **2.1.6. Justificación de la jerarquía y de los terrores, aplicación de los terrores y mantenimiento de la jerarquía**

La justificación de la jerarquía, del *statu quo* del sistema y de los métodos para mantenerlo se produce en base a lo que Sidanius y Pratto (1999) denominan *mitos de legitimación*. Estos mitos serían narrativas desarrolladas por el sistema y por los que participan en él y “consistirían en actitudes, valores, creencias, estereotipos e ideologías que proveerían justificación moral e intelectual a la distribución actual del sistema social” (Sidanius y Pratto, 1999, p.45) en términos generales. Esto es, si bien pueden existir individuos que no los compartan, si funcionarían para grandes capas de población.

Así pues, ante una tentativa de desestabilización del sistema, estos mitos servirían para confirmar su vigencia y protegerlo de cualquier cambio abrupto que pusiera en duda la estructura de relaciones de los grupos dentro de él (De Oliveira, Guimond y Dambrun, 2012). Estos mitos no aparecerían de la nada, dado que estarían sustentados en la tradición, ni se transmitirían de forma autónoma. Los elementos e individuos que representan el poder dentro del sistema (el presidente o presidenta del gobierno, el jefe o la jefa del Estado, los medios de comunicación, etc.) tendrían una participación activa y crucial para transmitir y propagar esos mensajes así como para confirmar su validez. Una vez que estos mitos estuvieran instalados y contasen con un respaldo social mayoritario, las instituciones se encontrarían con un contexto facilitador para asegurar la pervivencia del sistema.

A juicio de Sidanius y Pratto (1999), la jerarquía social y los sistemas se mantienen mediante el uso del terror sistemático, que comprende el terror oficial, el semioficial y el extraoficial. Teniendo en cuenta que los autores hacen referencia a periodos de normalidad social y política, asumimos que en un contexto de amenaza terrorista el uso de estos métodos aumentará considerablemente. En este punto se produce un paradoja, y es que los miembros de los grupos hegemónicos, valiéndose de la exclusión cognitiva realizada sobre los individuos del grupo subordinado, e impulsados por los mitos de legitimación, justificarían esos métodos como una forma viable de proteger el sistema democrático de la amenaza, aunque apoyarlos significase transgredir ciertas normas del propio sistema. El apoyo tácito para esas transgresiones por parte de la población se apoyaría en el quién transgrede las normas y contra quién se transgreden.

Las transgresiones de las normas para proteger el sistema social y político no serían interpretadas como una violación explícita y arbitraria dado que las instituciones transgresoras contarían con la legitimidad necesaria para hacerlo (Tyler, 2006a, 2006b). Además, el contexto de necesidad (Agamben, 2010) crearía un clima propicio en el que

esos métodos serían interpretados más como un método de defensa del sistema que como una extralimitación en el ejercicio de las funciones públicas. Además de esto, la valoración subjetiva de que esas medidas estarán dirigidas contra individuos sospechosos, que en este caso coinciden con el grupo subordinado, también facilitará la falta de resistencia en contra de la aplicación de los terrores. Es decir, la mayoría de los ciudadanos considerarán que las medidas no les afectarán directamente (Gomis, 2016).

A medida que estos métodos se vayan aplicando, se llegará a un nuevo punto de equilibrio en el que el sistema social preexistente se mantendrá inalterado en términos de jerarquía. Sin embargo, pese a que a efectos prácticos el sistema se mantendría de la misma forma, no sería exactamente el mismo. El mantenimiento de la jerarquía y del sistema social se habría realizado mediante el recurso a los terrores, usando la terminología de Sidanius y Pratto (1999), siendo estos los que habrían permitido el alcanzar de nuevo el equilibrio. Por ello, ante el escenario de un posible retorno del riesgo en el futuro, existe la posibilidad de que se incorporen a la normalidad ciertos métodos utilizados durante la situación de amenaza.

## 2.2. Discusión del capítulo

El modelo de tensión-distensión es la herramienta creada *ad hoc* para verificar la validez de la hipótesis de la que parte esta investigación mediante la integración de las bases teóricas expuestas en el capítulo anterior, el efecto *rally 'round the flag* (Mueller, 1970) y la teoría de la Dominación Social (Sidanius y Pratto, 1999), en un único instrumento metodológico.

Atendiendo a dicha integración, se entienden las reacciones a un atentado terrorista como una sucesión cronológica de hechos. Si bien a nivel teórico esta cuestión resulta coherente, en la aplicación práctica a los estudios de caso puede plantear problemas. La realidad es de por sí compleja sin necesidad de un evento que la altere, por lo que si, además, se añade alguna cuestión excepcional, como lo es un atentado terrorista, es previsible que esa complejidad se vuelva, valga la redundancia, todavía más compleja. En otras palabras, asumir que un solo *input* puede generar un solo *output* puede llevar a caer en un sesgo de confirmación, cuestión que, en ningún caso, resulta deseable.

Si el modelo funciona de la forma en que se propone aquí o no lo hace es una cuestión que solamente podrá afirmarse cuando se haya aplicado a los tres estudios de caso seleccionados. Sin embargo, a nivel metodológico es útil presentar los hechos de acuerdo a una sucesión cronológica. En primer lugar, porque sitúa un punto de inicio a partir del cual comenzar el análisis. En segundo lugar, porque permite apreciar qué es consecuencia de qué o, al menos, qué podría ser consecuencia de qué.

Las relaciones de causalidad tras un atentado terrorista son de suma importancia para esta investigación. Tanto es así que la propia hipótesis de la que se parte entiende que como consecuencia a un evento terrorista la relación entre los diferentes grupos sociales cambiará con el objetivo de mantener el sistema social de la misma manera que estaba antes del ataque. Esto es, se contempla la respuesta al terrorismo como una consecuencia.

Sin embargo, no puede asumirse como idéntica en todos los contextos, como ya se comentaba en la introducción cuando se hablaba del estudio realizado por Nalvandov (2017). Es decir, la respuesta al terrorismo variará, previsiblemente, en función de la realidad social, política, e incluso histórica, de cada país.

Para mitigar al máximo la variabilidad interpaíses y con el objetivo de comprobar la viabilidad del modelo, se han seleccionado tres países con características sociopolíticas relativamente similares y en los cuales se han dado determinadas condiciones que permiten establecer comparaciones en sus respuestas.

En el capítulo siguiente se abordan los criterios de elección de cada caso así como las fuentes de las que se extraerá la información necesaria en cada uno de ellos para comprobar la aplicabilidad del modelo en ese ejemplo concreto y, en consecuencia, la validez de la hipótesis de investigación.

## Capítulo 3. Metodología de la investigación

Tras la exposición de las bases teóricas y del modelo en el cual se han integrado, es el momento de señalar qué fuentes se utilizarán para analizar la validez de cada una de las partes que lo constituyen. Así mismo, se presentará cada estudio de caso indicando las razones que han motivado su elección y las fuentes concretas que se utilizarán en cada uno de ellos.

### **3.1. Fuentes e información para el análisis de la respuesta social y la respuesta legislativa**

El objeto de estudio de esta investigación hace necesario analizar grandes volúmenes de información para conocer las tendencias, comportamientos, actitudes y actuaciones de las poblaciones y de los Estados. Por este motivo, la información, tanto para el análisis de la respuesta social como de la respuesta legislativa, se extraerá de fuentes de tipo secundario.

#### **3.1.1. Respuesta social**

La respuesta social, como se presentaba en el capítulo anterior, está constituida por las fases de repliegue inclusivo, el repliegue excluyente-I o identificación, la modificación del sistema jerárquico y el repliegue excluyente-II o exclusión que se presentan a continuación.

##### ***3.1.1.1. Repliegue inclusivo***

Tras la ejecución de un atentado terrorista que cumpla con las características indicadas, la primera etapa planteada en el modelo es el repliegue inclusivo. Cuando se abordaba esta etapa en el capítulo anterior, se señalaba que, independientemente del caso, los ciudadanos expresarían su rechazo al terrorismo, como fenómeno, mediante la realización de manifestaciones públicas. Por ello, en esta etapa se analizarán esas manifestaciones públicas de rechazo al terrorismo que han tenido lugar como respuesta a los diferentes atentados terroristas en los países caso de estudio, así como sus lemas y su tono.

Para realizar el análisis de estas manifestaciones se recurrirá a fuentes secundarias de tipo periodístico y académico. La combinación de ambas fuentes permitirá conocer aspectos para verificar si dichas movilizaciones se realizaron en los términos indicados en la configuración del modelo del capítulo anterior o no.

##### ***3.1.1.2. Repliegue excluyente-I o identificación, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II o exclusión***

Si bien el repliegue inclusivo puede analizarse mediante el estudio de las movilizaciones de rechazo al terrorismo, las siguientes etapas de la respuesta social plantean ciertos inconvenientes que dificultan la tarea de medirlas de manera separada.

Tanto los dos repliegues excluyentes como la modificación del sistema jerárquico son cuestiones enteramente cognitivas. Conocer si se identifica a los musulmanes en

conjunto como responsables de las actuaciones de personas que pertenecen a su mismo grupo es una cuestión que requeriría de una investigación de fuentes primarias y que, además, debería darse dentro de un contexto inmediatamente posterior a la ejecución de un atentado terrorista. Esto mismo aplicaría tanto para el caso de las conductas de exclusión recogidas en la parte de repliegue excluyente-II como para la modificación del sistema jerárquico.

Pese a que conocer de manera detallada los cambios cognitivos que se dan en cada una de esas etapas por separado es una tarea que requiere de muchas variables independientes coincidiendo en el tiempo, como que se haya producido un atentado antes de las mediciones, entre otras, existe una posibilidad para medir el resultado que podría producirse una vez que los ciudadanos hubieran pasado por las tres etapas.

Esa posibilidad nos la ofrece el análisis de las preocupaciones de los ciudadanos. Las encuestas sobre las principales preocupaciones de los ciudadanos sobre el terrorismo, los musulmanes, etc. aportarán información de interés para discernir si estas tres partes del modelo se dan o no en cada uno de los casos. Pero resulta necesario recordar que teniendo en cuenta la limitación señalada, la medición de la validez de cada una de las partes por separado es una cuestión que quedaría en suspenso hasta que pudiera realizarse una investigación con información procedente de fuentes primarias y que estaría supeditada a la conjunción de múltiples variables independientes, como se comentaba en el párrafo anterior.

### **3.1.2. Respuesta legislativa**

Las fases del modelo referidas a la respuesta legislativa son los mitos de legitimación y la aplicación del terror oficial, del terror semioficial y del terror extraoficial.

#### ***3.1.2.1. Mitos de legitimación o justificación de la jerarquía***

La justificación de la jerarquía se ha situado en el apartado de la respuesta legislativa, pero no es exclusiva de esta. Si se piensa en las etapas previas a esta, todas son, en parte, una muestra de la justificación de la jerarquía y del sistema social existente en un territorio determinado. La justificación de la jerarquía no sería, por tanto, la consecuencia de un acto específico, sino un proceso que se deja entrever en cada una de las acciones de cada uno de los actores sociales.

En el capítulo anterior se ha señalado que esta etapa se asienta sobre los mitos de legitimación, que tienen como objetivo reforzar la creencia en la justicia de la distribución actual del sistema social. Esta es la razón por la cual esta etapa se ha situado en este lugar del modelo.

Asumiendo que en las etapas previas las acciones tienden a justificar la jerarquía y el sistema social, es en este punto en donde aparecen los mitos de legitimación. La principal fuente de mitos de legitimación, tanto de propagación como de reafirmación, son las figuras públicas con responsabilidad política. Presidentes del gobierno y jefes de Estado, políticos, etc., todos ellos se convierten en altavoces en los cuales se reproducen mensajes destinados a propagar estos mitos y a reforzar la creencia en ellos, así como los expertos en el tema (Kiwani, 2016). Las figuras con responsabilidad política son la primera

fuerza de respuesta ante una amenaza contra el territorio y la población. Por ese motivo, en esta parte del modelo se analizarán los discursos de los principales referentes políticos de los Estados tras cada uno de los atentados cometidos en sus países.

### ***3.1.2.2. Aplicación de los terrores y mantenimiento de la jerarquía***

Esta última etapa del modelo corresponde en exclusiva al Estado y sus fuerzas de seguridad. El cómo se efectúa la respuesta a la amenaza más allá de los mitos de la etapa anterior revelará, en definitiva, si dicha respuesta está dirigida contra un grupo social concreto o no. La información que se analizará en esta etapa se dividirá teniendo en cuenta la clasificación de posibles terrores realizada por Sidanius y Pratto (1999).

En primer lugar, para analizar el terror oficial se realizará una revisión de las principales medidas legislativas impulsadas por los gobiernos de cada uno de los casos de estudio como respuesta a los atentados que han tenido lugar en sus países. Analizando las modificaciones legislativas de manera cronológica puede entreverse la postura general del Estado respecto de la amenaza y cómo ha variado ésta en función de los retos que el terrorismo presenta para el sistema.

En segundo lugar, una vez realizado el análisis de los cambios legislativos, es el momento del terror semioficial, utilizando los términos de Sidanius y Pratto (1999), llevado a cabo por las fuerzas de seguridad del Estado. Aquí la información a analizar serán los registros estadísticos de intervenciones, detenciones, etc. así como los perfiles de aquellos que han sido objeto de alguna de esas intervenciones. Si bien en las modificaciones legislativas puede apreciarse la direccionalidad de las mismas de forma más o menos explícita, es en la acción de las fuerzas de seguridad en donde se aprecia con más claridad cómo el marco creado por la ley es aplicado por quienes tienen la autoridad para hacerlo.

Por último, se analizará el terror extraoficial, es decir, aquel ejecutado por individuos pertenecientes a los grupos dominantes que carecen de relación directa con el Estado o las fuerzas de seguridad en contra de los miembros de los grupos subordinados. Para el estudio de este tipo de terror se recurrirá al análisis de las estadísticas oficiales de delitos de odio que se registran anualmente. Conocer cómo evolucionan las tendencias de este tipo de delitos, especialmente de manera consecuente a la ejecución de un atentado, permitiría conocer el objetivo que subyace a dichos actos. Es decir, si en esas agresiones existe el objetivo de mantener la jerarquía social.

## **3.2. Estudios de caso**

El análisis de la respuesta social y la respuesta legislativa ante una amenaza terrorista requiere de un sujeto de estudio en el cual se pueda comprobar la validez del modelo. En esta investigación se ha considerado que la forma de análisis adecuada para dicho fin es mediante el estudio de casos concretos en los que se hayan dado situaciones de terrorismo.

Esta investigación nace a la luz de los acontecimientos sucedidos en Europa en el pasado reciente, por lo que los casos de estudio serán tres países que han sido objetivo del terrorismo: Francia, Reino Unido y España. Similares entre sí por haber sido objetivos

en el pasado reciente pero diferentes por la historia de cada uno con el terrorismo, estos tres casos resultan paradigmáticos del tema de estudio de esta investigación.

Así pues, expuestas las fuentes de las cuales se extraerá la información necesaria para el análisis de cada una de las etapas del modelo y los casos de estudio seleccionados, es el momento de señalar de manera concreta cuáles serán esas fuentes seleccionadas para cada uno.

### **3.2.1. Francia**

Desde el año 2015, Francia ha sido el país europeo que más veces ha sido objetivo del terrorismo. Es por este motivo, y porque hasta ese momento su relación con este fenómeno había sido muy limitada, por lo que resulta ser un caso de estudio excepcional para los objetivos de esta investigación dado que, tanto la sociedad francesa como sus instituciones, han tenido que adaptarse en un periodo de tiempo muy limitado a un nuevo contexto de amenaza para la seguridad.

Al igual que se hará en los casos de Reino Unido y de España, el análisis se realizará en un continuo temporal. Analizando así la respuesta a la amenaza terrorista, se observará la relación entre la respuesta a un atentado inicial y la respuesta a los siguientes, haciéndose posible la extracción de un patrón de respuesta al terrorismo tanto de la sociedad como de las instituciones.

En cuanto al análisis de la respuesta social, las fuentes serán las siguientes. Respecto del repliegue inclusivo, se realizará el análisis atendiendo a fuentes de información periodística de medios generalistas (Le Monde, 2015, Rue89Lyon, 2015, Tritah y France Blue Gironde, 2015) e investigaciones académicas (Payne, 2016; Todd, 2015; Niemeyer, 2019; Eroukhmanoff, 2019) que permitan comprender tanto el sentido como el objetivo de las movilizaciones, entre otras fuentes. En cuanto al repliegue excluyente-I o identificación, la modificación del sistema jerárquico y el repliegue excluyente-II o exclusión, la información se extraerá de los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE por sus siglas en francés) (INSEE, 2018).

Por su parte, para analizar la respuesta legislativa, en primer lugar se analizarán los discursos dados tanto por el presidente Hollande (2015a; 2015b; 2016) como por otros representantes políticos (Valls, 2015a; Le Pen, 2015a, 2015b, 2016; Sarkozy, 2015a, 2016) en respuesta a los atentados de 2015 y 2016, realizando un análisis del contenido, la forma y el lenguaje de cada uno de ellos de manera que puedan conocerse los mitos de legitimación utilizados en cada discurso y evidenciando las diferencias y los puntos comunes.

A continuación, se expondrán y analizarán las modificaciones introducidas mediante la aprobación en 2015 de la nueva ley de inteligencia (Loi n° 2015-912, 2015), el decreto de estado de emergencia y sus sucesivas prórrogas entre 2015 y 2017 (Décret n° 2015-1476, 2015; Décret n° 2015-1478, 2015; Loi n° 2015-1501, 2015; Loi n° 2016-162, 2016; Loi n° 2016-629, 2016; Loi n° 2016-987; Loi n° 2017-1154) y la ley de refuerzo de la seguridad interior de octubre de 2017 (Loi n° 2017-1510, 2017), analizando en este último caso la influencia de las medidas de la excepción formal en su confección.



Conociendo el contexto creado mediante los mitos de legitimación, que habrían posibilitado la aprobación de ciertas medidas legislativas contra la amenaza terrorista, será el momento de observar cómo se han traducido dichas leyes a la actuación policial en base a los datos ofrecidos por la Asamblea Nacional (Assemblée National, 2017a, 2017b;) y el Ministerio del Interior (Ministère de l'Intérieur, 2017a; Ministère de l'Intérieur, 2019a). Al análisis de los datos sobre las acciones policiales le seguirá el análisis de los datos de delitos de odio cometidos por ciudadanos no pertenecientes a los cuerpos de seguridad. Al igual que en los otros dos casos, es el Ministerio del Interior quien ofrece los datos sobre agresiones en base a la religión, raza o género de la víctima (Ministère de l'Intérieur, 2016, 2017, 2018, 2019b). Sin embargo, se utilizarán también los datos de organizaciones no gubernamentales que también recogen y publican información referida a las agresiones como consecuencia de la religión de la víctima (CCIF, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

### **3.2.2. Reino Unido**

La relación del Reino Unido con el terrorismo a lo largo del siglo XX no ha evitado que también haya sido objetivo en varias ocasiones en el siglo XXI. Los atentados de Londres en 2005 y el de Manchester en 2017 son el ejemplo de ello. Esa relación con el terrorismo en el pasado, al igual que en el caso de España, convierte al Reino Unido en otro ejemplo paradigmático, aunque las razones sean diametralmente opuestas a las razones por las que lo era Francia. La presencia de una amenaza terrorista constante, aunque fuera de un tipo distinto, presumiblemente habrá tenido efecto en la forma de afrontar la amenaza terrorista, tanto por parte de la población como por parte de las instituciones británicas.

Si en el caso de Francia el análisis comenzaba con los atentados en la revista Charlie Hebdo, el análisis para el Reino Unido comienza catorce años antes, con los atentados en los Estados Unidos de América, momento en el cual el Reino Unido comienza a desarrollar su sistema antiterrorista moderno.

Las fuentes de información para la respuesta social son del mismo tipo. Para el repliegue inclusivo, medios de comunicación generalistas e investigaciones académicas. Para el repliegue excluyente-I o identificación, la modificación del sistema jerárquico y el repliegue excluyente-II o exclusión, las encuestas de preocupación de los ciudadanos (IPSOS Mori, 2006, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h) en el periodo comprendido entre 2005 y 2019.

El estudio de la respuesta legislativa, al igual que en el caso anterior, comenzará con el análisis de los discursos posteriores a los atentados (Blair, 2005a, 2005b; May, 2017) de manera que se puedan conocer los mitos en los que se fundamenta la respuesta institucional. La diferencia del Reino Unido con Francia aparece cuando se observan las modificaciones legales realizadas por el gobierno británico. Si en el caso anterior las medidas y modificaciones habían sido consecuencia de los atentados terroristas, es decir, reactivas, los británicos han destacado por su adopción de un enfoque de respuesta legal mixto.

El enfoque del Reino Unido contra el terrorismo se ha basado en la aprobación e implementación proactiva de leyes preventivas contra el terrorismo de manera combinada con la aprobación de leyes reactivas cada vez que ha tenido lugar un atentado de consideración en su territorio. El enfoque proactivo de las autoridades británicas se hizo patente con la aprobación de la *Anti-terrorism, crime and security Act* (c.24, 2001) como respuesta a los atentados en los Estados Unidos, pero fue a partir de los atentados de Londres de 2005 cuando empezó la escalada legislativa antiterrorista.

En su capítulo correspondiente se analizarán las leyes más relevantes de modificación del sistema antiterrorista británico. A saber, el *Terrorism Prevention Act* (c.2, 2005), el *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* (c.23, 2011), el *Data Retention and Investigatory Powers Act* (c.27, 2014), el *Counter-Terrorism and Security Act* (c.6, 2015) y el *Investigatory Powers Act* (c.25, 2016) teniendo en cuenta las diferencias existentes entre el sistema jurídico anglosajón, o *common law*, y los sistemas jurídicos continentales de los otros dos casos.

Después del análisis de las múltiples reformas legales en materia antiterrorista se continuará con el análisis de la aplicación de dichas medidas a la actividad policial a través de los datos publicados por la *Office for National Statistics* (ONS, 2018, 2019) en materia de lucha contra el terrorismo. Tras esto, se analizarán los datos de delitos de odio cometidos en el Reino Unido que ofrece la misma institución en el mismo informe.

### **3.2.3. España**

El caso de España es similar al del Reino Unido. Si bien España ha sido objetivo del terrorismo yihadista durante el siglo XXI en dos ocasiones, 2004 y 2017, esos no han sido los únicos contactos con el fenómeno ya que, durante todo el siglo XX, España había enfrentado el terrorismo de tipo nacionalista de ETA. Es por esto por lo que previsiblemente los resultados que se obtengan en el caso español se parezcan más a los del Reino Unido que a los de Francia.

De la misma manera que se comentaba en el apartado anterior, la respuesta de España al terrorismo comenzó mucho antes de que tuviese lugar el primer atentado yihadista en su territorio, debido a la lucha contra ETA durante la segunda mitad del siglo XX. La diferencia con el Reino Unido es que las leyes antiterroristas españolas aplicables contra el terrorismo yihadista son las mismas, en términos generales, a las que ya se utilizaban contra ETA. Es decir, si bien han sido modificadas para adaptarse a la amenaza presente, la situación actual no se comprende sin conocer cómo se ha desarrollado el sistema antiterrorista español. Por este motivo, el análisis destinado a España comenzará en la transición a la democracia, mucho antes de los hechos que nos ocupan, para conocer la evolución histórica de la legislación antiterrorista.

Después de esa contextualización y del análisis histórico, en primer lugar, se analizarán las reacciones posteriores a los atentados de 2004 y de 2017, utilizando el mismo tipo de fuentes que en los dos casos anteriores, informaciones periodísticas e investigaciones académicas, y con los mismos objetivos. Para las siguientes tres etapas del modelo aplicado al caso de España se utilizarán como referencia las estadísticas de evolución de las preocupaciones de los españoles elaboradas de forma periódica por el

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, s.f.). En comparación con Francia y con el Reino Unido, la actividad del CIS comenzó mucho antes, por lo que la información relativa a las preocupaciones, que empieza a recogerse en 1985, permitirá también analizar de manera comparativa las diferencias en la preocupación de los españoles respecto de la amenaza terrorista de ETA en el pasado y de la actual amenaza yihadista.

En cuanto a la respuesta legislativa, el procedimiento es el mismo que en los casos anteriores. Para analizar la justificación de la jerarquía y del sistema social, se analizarán los discursos del expresidente Aznar (2004) y Rajoy (2017) como respuesta a los atentados de Madrid y Cataluña; de manera que puedan apreciarse los mitos de legitimación expresados en cada uno de ellos.

Tras el análisis de los mitos de legitimación, se procederá a la revisión de los métodos desarrollados para combatir el terrorismo. De manera similar al Reino Unido, España ha tomado un papel proactivo en la lucha contra el terrorismo a nivel legislativo. Sin embargo, a diferencia de los británicos, no se han desarrollado apenas leyes que pudieran definirse como antiterroristas. En su lugar, se ha optado por modificar otras leyes introduciendo supuestos relacionados con el terrorismo como, por ejemplo, la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, *de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas* (en adelante, LO 7/2003, 2003), en la que se endurecían las penas de prisión y sus condiciones de ejecución para los delitos de terrorismo.

Por esta cuestión, para el análisis de la legislación antiterrorista en España será necesario hacer la revisión de la evolución de las reformas previas, como que se comentaba anteriormente. Además de esa revisión, habrá cuatro reformas de especial interés dadas sus consecuencias que acapararán gran parte del análisis legislativo. Por un lado, la acometida por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal*, incluyendo los supuestos que constituyen delitos de terrorismo (en adelante, LO 5/2010). Por otro lado, las tres leyes orgánicas aprobadas en 2015. En primer lugar, la Ley Orgánica 1/2015, *de reforma del Código Penal* (LO 1/2015). En segundo lugar, la Ley Orgánica 2/2015, *de reforma del Código Penal en materia de terrorismo* (LO 2/2015). Por último, la Ley Orgánica 13/2015, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal* (LO 13/2015).

Concluido el análisis de las reformas legales, y tras analizar si alguno de esos cambios está especialmente dirigido contra un grupo social, se procederá al análisis de la acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, FFCCSE). En este caso, en base a los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior sobre la lucha contra el terrorismo (Ministerio del Interior, 2003a, 2003b, 2008, 2011a, 2011b, 2015a, 2016a, 2019a, 2019b, 2019c). Para conocer el tercer terror, el extraoficial, recurriremos de nuevo al Ministerio del Interior y la base de datos sobre delitos de odio cometidos en España en el periodo 2013-2018 (Ministerio del Interior, 2014, 2015b, 2016b, 2017, 2018, 2019d).

### **3.3. Discusión del capítulo**

En este capítulo se ha desarrollado la metodología de la investigación que se lleva a cabo en este trabajo. Si el capítulo anterior estaba dedicado a presentar y desarrollar el modelo de tensión-distensión como el instrumento generado y seleccionado para verificar

la hipótesis, en este se han presentado, por un lado, el tipo de fuentes a utilizar en cada una de las partes del modelo a nivel general y, por el otro, las fuentes específicas que se utilizarán para cada una de las partes de cada caso de estudio.

Como se aprecia en la lectura de este capítulo, se ha tratado que las fuentes escogidas para cada uno de los casos fueran similares en su naturaleza, lo que *a priori* permitiría comparar los datos que se obtuvieran para cada parte del modelo en cada caso de estudio. Sin embargo, hay una cuestión en la que existen diferencias entre cada país: el sistema jurídico.

Mientras que Francia y España funcionan de acuerdo a un sistema de derecho continental, el Reino Unido lo hace en base a uno de derecho anglosajón, conocido también como *common law* (Losano, 1993; Méndez y Anduiza, 2000). La diferencia entre ambos sistemas estriba en las fuentes de derecho. En el caso del sistema continental, la principal fuente de derecho son las normas que se derivan de actividad del poder legislativo. Esto es, de las diferentes leyes que se aprueben. Por su parte, la principal fuente de derecho en el modelo anglosajón es la jurisprudencia, siendo las leyes “la tercera fuente de la que emana el derecho” (Orts, 2000, p.268), conocido también como *statute law* (Bombillar, 2010).

Así, en el sistema continental el objetivo es “instalar reglas de una manera abstracta que prevean así soluciones a toda cuestión legal imaginable” (Stürner, 2016, p.181). En su contraparte anglosajona, la base del sistema se encuentra en la doctrina del precedente vinculante, siendo las leyes “principalmente un sustituto donde se carece de caso y [que] es sobretodo detallada y descriptiva, imitando así a través de la legislación al precedente judicial” (Stürner, 2016, p.180).

Esto es, en el sistema anglosajón las leyes sirven principalmente como complementos a la decisión judicial, prescribiendo conductas o situaciones que pudieran no haber sido contempladas en la jurisprudencia, y no como guías que deben ser ejecutadas, al entenderse que “ningún legislador (...) puede anticiparse a todos los problemas legales que puedan ocurrir en el tiempo” (Stürner, 2016, p.181). Sin embargo, de acuerdo a a Orts (2000), la “legislación (...) se ha convertido [también] en fuente esencial de derecho” (p.268), por lo que si bien la interpretación que los jueces hacen de la ley es fundamental a la hora de proceder contra un individuo, interpretación formulada en base a la jurisprudencia, no puede obviarse el papel fundamental que la ley tiene esas decisiones.

Las implicaciones que esto tiene para esta investigación son relevantes. El análisis legislativo que se hará en los casos de España, Reino Unido y Francia es el mismo, pero las implicaciones y el significado de cada una de esas leyes para cada uno de los casos no lo es. Y esto es algo que debe tenerse en cuenta.

Sin embargo, como se verá en los capítulos que suceden a este, el análisis que aquí se desarrolla está centrado en las tendencias generales adoptadas por cada uno de los países analizados, y no en la aplicación concreta o en las características individuales de cada intervención, proceso o agresión que haya tenido lugar. Analizar las reformas legislativas que se han sucedido como consecuencia del terrorismo bajo este enfoque permitirá reconocer, o al menos inferir, si los cambios introducidos van, en términos generales, en la dirección que se indicaba en la introducción de esta investigación.

## Capítulo 4. Análisis de la respuesta al terrorismo en Francia

El primer caso de estudio en esta investigación es el de Francia. Este país ha resultado ser un paradigma de la respuesta reactiva al terrorismo. Como se señalaba anteriormente, la falta de experiencia francesa contra el terrorismo ha influido de manera determinante en la necesidad de adaptarse y responder al riesgo de manera acelerada cambiando todo el paradigma antiterrorista del país.

En este capítulo se analiza el periodo 2015-2017 realizando una exposición cronológica, analizando las diferentes respuestas en tres periodos de tiempo distintos. En primer lugar, de enero de 2015 a noviembre de ese mismo año. En segundo lugar, de noviembre de 2015 hasta octubre de 2017. Por último, desde octubre de 2017 hasta la actualidad.

### 4.1. De enero de 2015 a noviembre de 2015: de Charlie Hebdo al **estado de emergencia**

#### 4.1.1. Atentado

El atentado de Charlie Hebdo fue el desencadenante de una sucesión de cambios en el sistema social y político francés. La secuencia de hechos es conocida: en la mañana del 7 de enero de 2015, dos hombres armados entraron a la redacción de la revista Charlie Hebdo, mataron a tiros a varios de sus dibujantes, trabajadores y al policía que protegía el edificio y se dieron a la fuga. Dos días después, fueron localizados en un pueblo cercano a París siendo abatidos por la policía. Durante la huida de los primeros, el día 8 de enero, otro individuo distinto disparó contra una pareja de policías matando a una de ellas y al día siguiente tomó con rehenes un supermercado matando a cuatro personas. Ese mismo día la policía intervino en el local neutralizando al terrorista y liberando a los rehenes que quedaban con vida. Aunque ambos incidentes coincidieron en el tiempo, fueron los de Charlie Hebdo los que produjeron una mayor repercusión e impacto. La razón por la cual esto fue así fue una confluencia entre las características del ataque y la interpretación que se realizó sobre ellos.

Los hechos de la mañana del 7 de enero cumplieron con todos los requisitos reformulados de Mueller (1970). En primer lugar, ser percibido como un evento internacional. En las primeras grabaciones enviadas por los ciudadanos que se encontraban cerca del lugar del incidente y que pudieron filmar partes aisladas de los hechos, los terroristas ofrecen detalles que facilitan la percepción del evento como una cuestión internacional. En uno de esos vídeos, uno de los terroristas grita repetidas veces “*Allahu akbar*” (Alá es el más grande, en castellano) mientras dispara contra la policía. En otro vídeo, exclaman “*hemos vengado al profeta Mahoma*”. Esas afirmaciones realizadas por los terroristas, unidas al objetivo del ataque, facilitaron la percepción de ese evento como una cuestión internacional.

En segundo lugar, dicho atentado afectó al país, cumpliendo con el segundo requisito señalado por Mueller (1970). En tercer y último lugar, el atentado contra Charlie Hebdo fue un evento específico, dramático y concreto. Esta también es una cuestión objetiva, pero hay que realizar una breve reseña de algo comentado en los capítulos

anteriores. Que el evento fuera especialmente dramático no se debe a la cantidad de víctimas, que si bien es notable, no es un número comparable, por ejemplo, al número de los atentados que tendrían lugar en noviembre.

Lo que convirtió a Charlie Hebdo en un evento especialmente dramático, además del propio desarrollo de los acontecimientos, fueron los motivos por los cuales los trabajadores de la revista se convirtieron en víctimas. En el capítulo segundo, cuando se abordaba la cuestión del dramatismo, se señalaba que los eventos pueden ser traumáticos por muchas cuestiones. Una de ellas es la selectividad o no de las víctimas. En este caso, no se cumplen los requisitos para afirmar que los atentados del 7 de enero fueran indiscriminados. Por el contrario, fueron selectivos y como respuesta a una actividad que los terroristas habían considerado como ofensiva. Así, el hecho dramático de los atentados en la revista se basa en la relevancia social de los trabajadores debido a su actividad, la comunicación, la crítica social por medio del humor. Tanto es así, que casi de forma automática el atentado se interpretó como un ataque en contra de las libertades de expresión y de información.

#### **4.1.2. Repliegue inclusivo: #jesuischarlie**

Poco tiempo después de los atentados en la sede de la revista se viralizó en internet (Schafer, Truc, Badouard, Castex y Musiani, 2019) el eslogan *Je suis Charlie* (Yo soy Charlie, en castellano) como un símbolo de solidaridad con los fallecidos, de defensa de la libertad de expresión y en contra del terrorismo. A las movilizaciones por internet le siguieron movilizaciones en la calle con ese mismo eslogan e intención, incluso cuando la búsqueda de los terroristas aún no había finalizado (Welch y Perivolaris, 2016). Esa misma noche del 7 de enero, el entonces presidente de la República, François Hollande (2015a), daría un discurso oficial en ese mismo sentido, como veremos posteriormente.

En todos estos actos se aprecia esencialmente el rechazo al terrorismo. En una investigación llevada a cabo por Dawes (2017) se analizó la réplica al #jesuischarlie, apreciándose la repulsa al terrorismo incluso en individuos críticos con los contenidos de la revista. Analizando el hashtag #jenesuispascharlie los investigadores encontraron tres perfiles diferentes de personas. En primer lugar, individuos de izquierda críticos con la estigmatización de los musulmanes en nombre de la libertad de expresión. En segundo lugar, individuos de tendencias conservadoras y católicos críticos con la línea editorial de la revista. En tercer lugar, musulmanes denunciando la islamofobia en Francia. Pese al posicionamiento crítico con la revista, el rechazo al terrorismo era una constante (Dawes, 2017).

La investigación de Giglietto y Lee (2017) revela hallazgos similares. En base a los datos analizados por ellos, las cinco temáticas centrales del hashtag #jenesuispascharlie fueron las condolencias, el rechazo a la violencia, los límites a la libertad de expresión, la doble moral y la defensa de los musulmanes. En especial, fueron las declaraciones contra la violencia y el debate sobre los límites de la libertad de expresión los que acapararon el centro del debate. La investigación de Payne (2016) llega a resultados similares.

Que en los dos principales hashtags que se viralizaron ese día y los siguientes, tanto a favor de la revista como de manera crítica con ella, se encuentre el rechazo a la violencia

terrorista de manera explícita, hace posible afirmar lo señalado en el capítulo dedicado a la exposición del modelo. Esto es, que tras un atentado terrorista, se producirá un repliegue cuyo objetivo principal será el rechazo a la violencia terrorista, independientemente de la fuente de la que proceda esta.

Esto mismo se repitió varios días después, el 11 de enero de 2015, en las conocidas como Marchas Republicanas convocadas por François Hollande. Varios millones de personas a lo largo de toda Francia, en especial en París, salieron a expresar su unión y rechazo al terrorismo bajo el lema *Je Suis Charlie*. Además de todas las demás que tuvieron lugar a lo largo de toda la geografía francesa, según las estimaciones, las más numerosas fueron las de París, con entre 1.5 y 1.6 millones de participantes (BBC, 2015; Faiola y Witte, 2015), la de Lyon con 300.000 (Rue89Lyon, 2015), la de Burdeos con 140.000 (Tritah y France Bleu Gironde, 2015) y, por último, la de Rennes con 115.000 asistentes (Gicquel, 2015).

Aunque la versión oficial de las marchas y de las manifestaciones previas parecen apuntar hacia ese rechazo de la violencia terrorista en sentido amplio, algunos autores han puesto en cuestión que esto fuera realmente así. Destaca Emmanuel Todd (2015), que en su libro *Who is Charlie?* afirmó que ni las marchas ni el eslogan consiguieron representar a todas las capas de la sociedad. Por el contrario, el autor afirma que esas demostraciones de unidad solo activaron a las clases medias y altas, que priorizaron la defensa del derecho a la libertad (*liberté*), en la que se incluye la libertad de expresión, sobre la igualdad (*égalité*). Este habría sido el motivo por el cual mientras que en los centros urbanos se registraron movilizaciones masivas, en los suburbios y zonas más deprimidas de las ciudades el seguimiento habría sido escaso. En el mismo sentido, Klug (2016) argumenta que tanto el eslogan como las marchas habrían tenido por objetivo priorizar el derecho a ofender sobre el derecho a ser respetado.

Al margen de los razonamientos de Klug (2016) y Todd (2015), los datos de asistencia y las consignas en torno a las que se organizaron las protestas parecen indicar lo que se afirma en esta investigación, que la respuesta a un atentado terrorista en el país tiene como primera consecuencia una muestra pública de rechazo por parte de grandes capas de población y que esas muestras públicas se hacen con un ánimo de unión en contra del fenómeno terrorista.

#### **4.1.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II**

En base al modelo propuesto, una vez realizadas las demostraciones públicas de rechazo al terrorismo, se produciría un cambio a nivel cognitivo en el que se asociarían los autores de los atentados con su grupo social de pertenencia y, en consecuencia, se modificaría el set arbitrario haciendo que los rasgos distintivos de ese grupo (raza, religión) sirvieran como forma de categorización de los individuos.

Ante la imposibilidad de acceder a fuentes de información primaria, se ha propuesto el análisis de las preocupaciones de la población realizadas por los diferentes institutos estadísticos, en el caso de Francia el INSEE, como forma de medir el impacto del terrorismo en la percepción de la situación general por parte de la población. Si se

observan los datos del INSEE, las preocupaciones de los franceses en el periodo 2007-2018 han variado de manera significativa, como se muestra en la Tabla 1 y en la Figura 2 .

Tabla 1

*Evolución de las preocupaciones de los franceses en el periodo 2007-2018, en porcentaje*

| Año  | Terrorismo | Empleo | Pobreza | Sanidad | Delincuencia | Racismo | M.Ambiente | S.Vial |
|------|------------|--------|---------|---------|--------------|---------|------------|--------|
| 2007 | 4,9        | 30,1   | 17,5    | 14,4    | 15,1         | 5,4     | 10,5       | 2,1    |
| 2008 | 4,3        | 26,8   | 21,5    | 16,9    | 13,6         | 4,5     | 10         | 2,4    |
| 2009 | 3,2        | 40,4   | 19,8    | 14,7    | 10,2         | 3,5     | 6,7        | 1,5    |
| 2010 | 2,7        | 40,7   | 18,9    | 12,8    | 13,4         | 3,4     | 5,6        | 2,4    |
| 2011 | 4          | 36,3   | 19      | 14,1    | 16,4         | 4       | 4,5        | 1,8    |
| 2012 | 3,2        | 41,2   | 19,6    | 13,7    | 13,2         | 3,8     | 3,4        | 2      |
| 2013 | 4          | 49,4   | 14,6    | 10,8    | 12,8         | 3,9     | 3,2        | 1,2    |
| 2014 | 2,5        | 46,6   | 15,1    | 11,7    | 13,8         | 5,1     | 3,8        | 1,4    |
| 2015 | 17,9       | 38,1   | 12      | 10,5    | 9,6          | 6,6     | 4          | 1,3    |
| 2016 | 30,4       | 30,9   | 10,6    | 9,6     | 7,3          | 5,5     | 4,3        | 1,4    |
| 2017 | 32,1       | 23,1   | 12,7    | 10,9    | 8,7          | 5,4     | 5,4        | 1,7    |
| 2018 | 29,3       | 18,5   | 15,3    | 11,9    | 9,9          | 6,2     | 7,2        | 1,8    |

Fuente: elaboración propia en base a los datos de INSEE (2018)

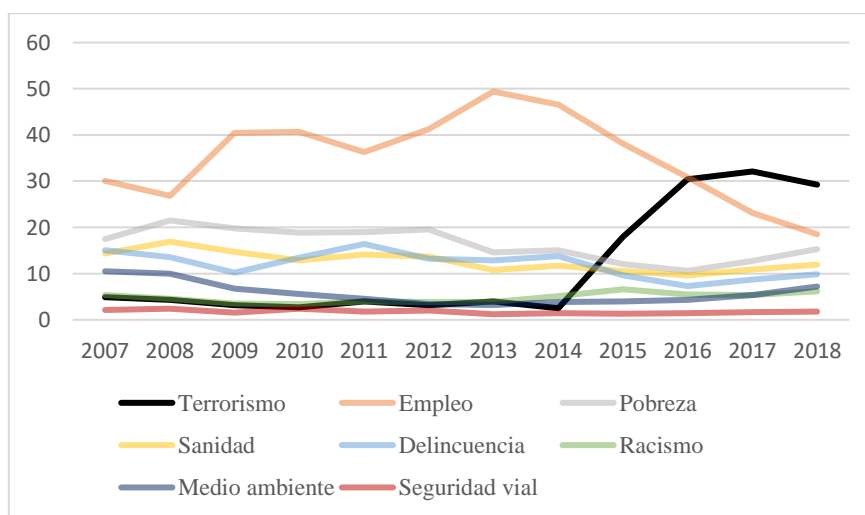


Figura 2. Evolución de las principales preocupaciones de los franceses en el periodo 2007-2018. Fuente: elaboración propia en base a los datos de INSEE (2018).

Comparando ocho categorías (terrorismo, empleo, pobreza, sanidad, delincuencia, racismo, medio ambiente y seguridad vial) de las ofrecidas por el INSEE se aprecia de forma clara la evolución de la preocupación por el terrorismo. La diferencia más notable se da entre el 2,5% de 2014 y el 17,9% de 2015 (+15,4 puntos). Al año siguiente, 2016, esa preocupación asciende otros 12,5 puntos hasta el 30,4%.

Como era previsible, la preocupación por el terrorismo aumenta de forma significativa como consecuencia de un atentado. En este caso, reemplaza incluso al



empleo como principal preocupación de los encuestados en 2016. Pese a que resulta de interés conocer el impacto de un atentado terrorista en la preocupación de los encuestados, los datos no aportan por sí mismos la información suficiente para afirmar que haya un cambio en la percepción de la población musulmana, solamente que el terrorismo supone un aumento en la preocupación. Más adelante, cuando se aborden los terrores, y en concreto el terror extraoficial, se observará la influencia de los atentados respecto del nivel de delitos de odio cometidos contra los musulmanes.

#### **4.1.4. Mitos de legitimación**

Siguiendo lo señalado en el capítulo anterior, la forma de conocer los mitos de legitimación utilizados será el análisis de los discursos de los principales líderes políticos como respuesta a los distintos ataques. En este apartado se analizarán varios: el discurso de François Hollande (2015a) como presidente de la República, el de Manuel Valls (2015a) como Primer Ministro, el del entonces presidente de la UMP<sup>18</sup>, principal partido de la oposición, Nicolas Sarkozy (2015a), y el de la presidenta del Frente Nacional<sup>19</sup>, Marine Le Pen (2015a).

En su discurso, François Hollande (2015a) valora los atentados ocurridos en la sede de la revista Charlie Hebdo como un enfrentamiento entre la libertad de expresión, que Francia representaría, y una fuerza contraria a esa libertad (y por extensión a Francia en su conjunto). Sin embargo, no es el único enfrentamiento que se deja entrever en las palabras pronunciadas por él.

A partir de esa primera comparación, Hollande (2015a) desarrolla toda una serie de comparaciones que servirían para definir tanto a Francia, en términos positivos, como a los terroristas, en términos negativos. Así, indica que la República, además de representar la libertad de expresión, representaría la cultura, la creación, el pluralismo y la democracia (Hollande, 2015a), por lo que los terroristas representarían todo lo contrario. Uno de los términos más repetidos en su discurso es el de oscurantismo (Hollande, 2015a).

Esta diferenciación entre Francia y los terroristas que se realiza sobre ideas abstractas tiene su traducción a nivel léxico y semántico. Cuando Hollande (2015a) hace referencia a los terroristas utiliza de manera constante términos con un connotación negativa intrínseca. Entre otros, se señalan términos como tiroteo, violencia, cobardía, asesinato o amenaza. Con la repetición de términos de connotación negativa no solamente se describe el atentado, sino que se dibuja el perfil de los terroristas que han ejecutado dichas acciones. Si se describe un evento mediante términos como violento o asesinato, de manera implícita se expresa que los ejecutores de dicho acto son, en consecuencia, violentos y asesinos, lo cual resulta coherente ante la perspectiva de un atentado con víctimas mortales.

En esta asociación se reincide cuando se atiende al registro utilizado para referirse a la acción de los terroristas. En la descripción de la acción de los terroristas Hollande

---

18 UMP, siglas en francés de Union pour un mouvement populaire (Unión por un movimiento popular, en castellano). Partido de centroderecha francés

19 En 2018 el Frente Nacional pasó a ser renombrado como Agrupación Nacional (Rassemblement National)

(2015a) utiliza de manera constante la voz activa. Es decir, carga la responsabilidad de la acción directamente sobre los terroristas y los perfila como sujetos conscientes que han decidido ejecutar tales actos conociendo las consecuencias de los mismos.

Cuando el expresidente hace referencia a las víctimas la cuestión es distinta. Si bien en el párrafo anterior se señalaba la utilización de palabras con una connotación negativa para referirse a los terroristas, cuando en su discurso hace referencia a las víctimas predomina la utilización de términos intrínsecamente positivos. Entre otros términos, cuando habla de los dibujantes se refiere a ellos como personas de gran talento, valientes, influyentes o independientes. Resaltar características positivas de las víctimas refuerza la visión negativa sobre los terroristas que se pretende transmitir dado que hace aún más deleznable los actos cometidos por estos.

Sobre la cuestión del registro en este caso también es diferente. La confrontación entre Francia y el terrorismo se refleja en el uso intermitente de la voz pasiva y la voz activa en función de a qué se haga referencia. El expresidente señala que Francia ha sido atacada, de la misma forma que los dibujantes de la revista han muerto. Por otro lado, los dibujantes tienen un gran talento y son valientes. Es decir, cuando se describen cuestiones positivas sobre las víctimas la voz es activa, mientras que cuando se hace referencia a las consecuencias de los eventos terroristas sobre esos dibujantes se recurre a una voz pasiva.

La polarización en el uso del lenguaje en el discurso de Hollande (2015a), y la creación de un contraste entre el nosotros y el ellos, es fundamental dado que sirve para reforzar la idea señalada unos párrafos antes de Francia como representante de la libertad de expresión en contraposición con el terrorismo, idea que se repetirá de manera invariable, e independientemente de su posicionamiento ideológico, en los respectivos discursos de todos los políticos seleccionados.

Los términos utilizados por Hollande (2015a) y la forma en que se utilizan dichos términos se repiten en los discursos de Le Pen (2015a) y Sarkozy (2015a). Por un lado, la líder de Agrupación Nacional se sitúa por la defensa de la libertad de prensa y continúa con la tendencia de Hollande (2015a) de referirse a los terroristas con términos intrínsecamente negativos. Por su parte, Sarkozy (2015a) señala de nuevo a la situación de confrontación entre Francia y los terroristas, tomando Francia como baluarte de los derechos y las libertades en contraposición con aquellos que están en contra de lo que representa.

Si bien todos los discursos giran en torno a una misma idea, el que daría el Primer Ministro Manuel Valls varios días después (Valls, 2015a) es sensiblemente diferente. Al inicio de su intervención, el Primer Ministro indica que París es la capital universal de la libertad y de la tolerancia, lo que incide directamente en la idea del enfrentamiento entre Francia, como representante de la libertad, contra el terrorismo, definido por contraposición como enemigo de la libertad. Utiliza, de la misma manera que Hollande (2015a), palabras con una connotación intrínsecamente positiva para referirse a los valores que representan a Francia y que la distinguen de los terroristas. A partir de ahí, el discurso varía.

A diferencia de Hollande (2015a), que no hacía referencia a nada similar en su intervención, Valls (2015a) indica de forma clara que Francia se encuentra en guerra contra el terrorismo, el yihadismo y el islamismo radical aclarando que en ningún caso

eso significa una guerra contra los musulmanes, ni aquellos que están en el extranjero ni aquellos que están en Francia o que son franceses.

La terminología bélica que Valls (2015a) utiliza en su discurso tiene un objetivo que va más allá del que tenía el de Hollande (2015a). Cuando el Primer Ministro interpreta los eventos de enero de 2015 como una declaración formal de guerra justifica la necesidad de acciones que respondan a la amenaza terrorista de acuerdo esa declaración de guerra.

Así, en primer lugar presenta un contexto internacional donde el terrorismo está en auge, a lo que responde con la necesidad de mantener las operaciones militares tanto en Mali como en Irak para contrarrestar a ese movimiento. En segundo lugar, se plantea un contexto en el que el riesgo, además de en el exterior, se encuentra en el interior, a lo que se responde con la necesidad de reforzar y aumentar los poderes de los servicios de información, así como con la creación de nuevas herramientas que permitan aumentar el control sobre los individuos sospechosos.

Puede afirmarse que si bien los discursos de Hollande (2015a), Le Pen (2015a) y Sarkozy (2015) tenían el objetivo crear en el imaginario social esa idea de confrontación entre Francia y el terrorismo, el de Valls (2015a) es levemente distinto. De la misma forma que los anteriores, el Primer Ministro reafirma esa idea de confrontación pero le añade, además, un aura de confrontación bélica en sentido estricto. Esto es, una situación excepcional a la que, en sus propias palabras, “hay que responder de una manera excepcional” (Valls, 2015a).

Como se observa, no hay ninguna diferencia entre lo que cada uno de los líderes políticos expresa y considera como valor fundamental del Estado. Queda claro que el mito en base al cual se justificará la estructura social y la implementación de medidas por parte del Estado para mantener dicha estructura será la libertad de expresión y de información. O mejor dicho, la idea Francia como baluarte y paradigma de la libertad de expresión y de información.

Los mitos de legitimación que señalaron y ayudaron a extender los líderes políticos y los medios de comunicación no solamente fueron recibidos de forma pasiva por la población, sino que esa misma población se convirtió en reproductora de esos mitos y, en consecuencia, se produjo una percepción de falso consenso a lo largo de toda Francia que sancionaba las interpretaciones discordantes con esos mitos. Como respuesta, después de los atentados de Charlie Hebdo, se produjo una corriente de reinterpretación de los atentados de enero y de la respuesta social y política a estos de los atentados de enero.

Uno de los trabajos de investigación ya reseñados, *Who is Charlie?* (Todd, 2015), inició toda una ola de revisiones críticas sobre qué representaba Charlie Hebdo y su concepto de libertad de expresión. Así mismo, se inició una reflexión crítica sobre todas las expresiones populares producidas a raíz de los acontecimientos de enero y sus consecuencias sobre la libertad de expresión y pensamiento (Sturges, 2015; Dawes, 2015; Kiwan, 2016; Hollis-Torué, 2016; Polonska-Kimunguyi y Gillespie, 2016; Klug, 2016; Jenkins y Tandoc Jr, 2017; Felicetti y Castelli Gattinara, 2018; Liu y Shafi, 2019; Niemeyer, 2019; Tize, Berckmoes, De Jong y Reis, 2020).

La tesis principal de Todd (2015) es que Charlie Hebdo y su concepto de libertad de expresión se basan en el laicismo como piedra angular, tanto de la construcción política de la actual Francia como de la identidad francesa, negando otras realidades que pudieran

ser constitutivas también de esa misma identidad. Esa negación (Todd, 2015; Marlière, 2017) se debería a que el laicismo habría suplantado a la fe como elemento generador y reafirmador de identidad y se habría consolidado como el más alto estándar de la evolución social y política. Al asumir Francia el laicismo como valor fundamental, esta se percibiría a sí misma en la vanguardia de dicha evolución.

En otras palabras, la consideración que la sociedad francesa tendría de sí misma como vanguardia de la evolución de los derechos y libertades de los seres humanos, donde el laicismo sería el valor fundamental que sustentaría esa creencia, tendría como consecuencia la exigencia a todos los ciudadanos de adoptar esos mismos valores. Es un razonamiento sencillo: si un valor se interpreta como la vanguardia, el resto de valores deben estar supeditados a este y no hay diálogo posible entre uno y los demás<sup>20</sup>. Como el propio Todd (2015) muestra en su trabajo, con esta interpretación, a los musulmanes franceses les tocó elegir entre la defensa de Charlie Hebdo, aceptando la blasfemia que suponía la línea editorial de la revista para sus creencias, o la defensa de su fe, lo que implicaba no defender a Charlie Hebdo y, en consecuencia, estar en contra de la libertad de expresión. En sus palabras, “ser francés no significó que tuvieras el derecho a blasfemar, sino que tenías el deber” (Todd, 2015, p. 3).

La investigación del autor, que interpretaba a Charlie Hebdo como un elemento de negación de otras realidades alternativas y no como un referente de la libertad de expresión, provocó reacciones a todos los niveles, incluso del Primer Ministro de la República, Manuel Valls (Valls, 2015b)<sup>21</sup>. Por su parte, Kiwan (2016) expuso en su investigación cómo los acontecimientos de enero habrían provocado un progresivo rechazo de toda interpretación crítica sobre Charlie Hebdo como referente y representante del mito de la libertad de expresión y de información. Incluso en la academia.

Pese a los esfuerzos por desligar a la revista de un concepto de libertad de expresión e información unitario, el ataque a Charlie Hebdo se interpretó de esa manera. Tanto en Francia como a nivel global, la revista siguió representando lo que los discursos públicos habían interpretado que representaba y, al estar en riesgo, se hizo necesario generar herramientas que permitieran salvaguardar esos valores atacados. Teniendo ese mito como base, comenzaron los esfuerzos legislativos para proteger a Francia de la amenaza terrorista.

---

<sup>20</sup> Este razonamiento es una variante de la asimilación expresada por Berry (1997) en su estudio sobre las estrategias de aculturación (Berry, 1997; García, 2017) y practicada por Francia como método de integración de inmigrantes. El enfoque basado en la asimilación defiende que son los valores de los inmigrantes los que deben adaptarse a los del país receptor renunciando a los suyos, al menos en el ámbito público (escuelas, etc). Otro ejemplo de estrategia de integración sería el *melting pot*, donde tanto la intervención como la no intervención política están enfocadas a lograr un punto de equilibrio entre los valores de los inmigrantes y los de los autóctonos.

<sup>21</sup> Manuel Valls (2015b) publicó en *Le Monde* un artículo contestando directamente a las tesis defendidas por Todd (2015) en su libro. Uno de los fragmentos respalda lo señalado aquí:

*Respondo, aquí, a Emmanuel Todd, pero no solo a él. Lo más preocupante de sus tesis es que forman parte de un cinismo ambiental, una renuncia formal, un abandono a la intemperie por parte de los intelectuales que ya no creen en Francia. Me gustaría que se alzaran más voces para defender a nuestro país, para pensar mejor en sus desafíos, para levantar la bandera del optimismo.*

#### 4.1.5. Terror oficial

La respuesta de las autoridades francesas no se hizo esperar. En marzo de 2015 se presentó para su aprobación por las Cámaras una ley de inteligencia (Loi n° 2015-912), que fue promulgada en julio de ese mismo año. Su objetivo fue la remodelación de todo el sistema de inteligencia francés para hacer frente a la nueva amenaza terrorista que se había hecho patente en los atentados de Charlie Hebdo.

En el estudio de impacto de la ley (PRMX1504410L/Bleue-1, 2015) se detalla el objetivo fundamental del texto legislativo. A saber, “salvaguardar la seguridad nacional y los intereses fundamentales de la Nación” (PRMX1504410L/Bleue-1, 2015, p.40). Para ello, se reforman diferentes apartados del Código de la Seguridad Interior (Code de la sécurité intérieure, 2012), del Código Penal (Code pénal, 1994), del Código de Justicia Administrativa (Code de justice administrative, 2000) y del Código Monetario y Financiero (Code monétaire et financier, 2001).

Como se comentaba previamente, Francia contaba hasta ese momento con un abanico de leyes antiterroristas insuficientes para enfrentar la amenaza terrorista proveniente del yihadismo. Con la Loi 2015-912 se adoptan nuevos métodos de investigación y persecución del terrorismo, especialmente cuando este ponga en riesgo la seguridad nacional y los intereses económicos y científicos de Francia.

En caso de que se dieran esas circunstancias, la fuerzas de seguridad podrían solicitar al Primer Ministro que permitiese el “acceso a datos de conexión de una red, las interceptaciones de seguridad, la captación, fijación, transmisión y registro de las palabras pronunciadas a título privado o confidencial o de imágenes de personas que se encuentren en un lugar privado así como la captación, transmisión y registro de datos informáticos” (PRMX1504410L/Bleue-1, 2015, p.50). En otras palabras, cuando las fuerzas de seguridad consideren que uno o varios individuos constituyen un riesgo para la seguridad o para los intereses de Francia, pueden solicitar una suspensión total de la privacidad de ese sujeto para evitar posibles atentados futuros.

Si el Primer Ministro diese su aprobación estaría obligado a informar a un organismo independiente, denominado CNCIS (*Commission Nationale de Contrôle des Interceptations de Sécurité*, en francés, *Comisión Nacional de Control de las Interceptaciones de Seguridad*, en castellano)<sup>22</sup>. La CNCIS es un órgano encargado de evaluar la constitucionalidad de los métodos de intervención utilizados por los agentes de seguridad cuando dichas intervenciones se basan en la intervención de comunicaciones. Sin embargo, es un órgano consultivo, por lo que carece de la capacidad de vetar las decisiones del Primer Ministro.

Para evitar que tanto las decisiones del Primer Ministro como la actividad de las agencias de seguridad puedan suponer una vulneración sistemática y extensiva de los derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo, en la ley 2015-912 se modifican los poderes del Consejo Constitucional<sup>23</sup> y se le otorga un control total sobre el desarrollo

---

<sup>22</sup> En los artículos siguientes de la ley, la CNCIS pasa a denominarse CNCTR, acrónimo de *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* (Comisión nacional de control de las técnicas de inteligencia, en castellano)

<sup>23</sup> El Consejo Constitucional es un órgano encargado, entre otras cuestiones, de supervisar la constitucionalidad de las diferentes normas aprobadas por el Parlamento

de las operaciones en este ámbito. Así, éste puede detener una intervención en cualquier momento si considera que existen irregularidades o vulneración de derechos fundamentales e incluso ordenar la destrucción de la información recabada sobre los sospechosos si esa información ha sido recabada de manera ilegal.

Pese a que en el texto de la ley se detalla de manera explícita la relación de autorizaciones que deben obtenerse para garantizar la proporcionalidad y legalidad de los métodos de intervención, se añade una excepción en la cual dicha cadena puede romperse: la urgencia de la situación.

De acuerdo al texto, en el caso de que sucediese una eventualidad que no hubiera podido ser prevista, podría iniciarse una operación en la que se vulnerasen los derechos fundamentales del sospechoso sin necesidad de que dicha intervención hubiera recibido el visto bueno de la CNCIS y del Consejo Constitucional. Sin embargo, este procedimiento es excepcional y no puede producirse a espaldas de ambos órganos, que deberán ser informados, como máximo, en un plazo de 24 horas.

Qué se considera como una eventualidad urgente es algo que no se define ni en el texto legal definitivo ni en el estudio de impacto de la ley. Es decir, no se detalla criterio alguno para determinar qué es una situación urgente. Por lo tanto, la consideración de urgencia queda a la discreción de la autoridad de seguridad competente en ese ámbito que, en cualquier caso en que se recurra a esta vía, deberá motivar y justificar su decisión.

Como estamos viendo, la intervención de las comunicaciones es la cuestión principal que se regula en este texto. Tanto es así que las reformas no solamente afectan a los individuos que se encuentran en Francia, sino que afecta también a otras personas que se encuentran fuera del territorio soberano francés. De acuerdo al texto, si un individuo investigado en Francia entrara en contacto con otro que se encontrara fuera del país, la información que se almacenará será la misma que si ambos estuvieran en Francia. De la misma manera, si ambos se encontrasen fuera del territorio pero al menos uno de ellos tuviera un identificativo telefónico francés también podría intervenir esa comunicación.

De todas las reformas introducida por esta ley la que tuvo más impacto para el sistema antiterrorista francés fue aquella que permitió a los agentes de agencias de seguridad e inteligencia geolocalizar a individuos sospechosos de actividad terrorista. Justificada en el ahorro de recursos y en la protección de los operativos de seguridad e inteligencia, se permite, en primer lugar, la geolocalización de dispositivos de comunicación (especialmente teléfonos que puedan ser triangulados por antenas de repetición) y, en segundo lugar, el seguimiento mediante balizas GSM<sup>24</sup> o GPS<sup>25</sup>. El procedimiento para su autorización, y también las excepciones en las cuales no es necesario solicitarla, son las mismas que en el caso de la vigilancia telemática. Sin embargo, si bien se permite a los agentes acceder a la información de los terminales y al posicionamiento del individuo en tiempo real, no se permite registrar información técnica

---

<sup>24</sup> Siglas en inglés de *Global System for Mobile communications* (Sistema global para las comunicaciones móviles, en castellano). Sistema estándar de comunicaciones móviles con acceso a datos de red.

<sup>25</sup> Siglas en inglés de *Global Positioning System* (Sistema global de posicionamiento, en castellano). Sistema que permite la localización de una posición sobre el territorio de la Tierra mediante el uso de satélites.

que permita conocer la identidad de la persona con la que el sospechoso mantiene comunicación.

Estas tres modificaciones son las principales introducidas por la ley 2015-912, pero no son las únicas. Además de estas cuestiones se regula también el control y la vigilancia de activos y operaciones financieras y la obtención de información en centros penitenciarios mediante la intervención de terminales telefónicos que pudieran haber sido introducidos ilegalmente a las cárceles.

Tras unas breves pinceladas sobre el contenido de la ley 2015-912, es necesario reflexionar qué implicaciones tienen estos cambios. La principal consecuencia de la ley es la introducción de la salvedad de la urgencia. Es decir, la consideración de que en determinadas situaciones se pueden iniciar intervenciones que comprometen los derechos fundamentales. Como hemos visto, esto no solo se encuentra presente en las intervenciones de comunicaciones, sino también, por ejemplo, en la geolocalización de individuos.

Considerando la problemática a la cual responde esta ley, dar a las agencias de seguridad la posibilidad de intervenir sin autorización en el caso de una urgencia resulta coherente. La realidad, en muchas ocasiones, supera en velocidad a los trámites burocráticos, por lo que un mínimo retraso puede tener consecuencias graves. Sin embargo, para conocer en qué momentos podría procederse de esa manera deberíamos saber qué es lo que, a juicio de los legisladores, se considera urgencia. Y esa cuestión es algo que no resulta claro.

Si bien se garantiza el respeto al derecho fundamental a la privacidad estableciendo controles, la posibilidad de realizar una intervención por procedimiento de urgencia sin necesidad de autorización, aunque dicha intervención pueda ser revocada posteriormente, entraña riesgos para el citado derecho fundamental. Esto es, abre la puerta a cierta extralimitación en el uso de esta figura por parte de las fuerzas de seguridad.

Aún así, la evolución de la amenaza terrorista parece justificar tanto los métodos introducidos por esta ley como los que se analizarán en los apartados siguientes, e incluso parece haberlos desfasado. Tanto es así, que la Asamblea Nacional ha solicitado una nueva ley de inteligencia antes de que finalice el año 2020 (Follorou, 2019) para reforzar los aspectos no cubiertos por la de 2015.

#### **4.1.6. Terror semioficial**

La aplicación por parte de las agencias de seguridad e inteligencia de las herramientas creadas gracias a la Loi n° 2015-912 están recogidas en los informes estadísticos que publica la CNCTR<sup>30</sup> con periodicidad anual (CNCTR, 2017, 2018, 2019, 2020). Por las características de las intervenciones y la información sensible de la que surgen y generan, solamente se ofrecen términos absolutos, sin entrar en las características de los intervenidos ni en ninguna otra cuestión.

---

<sup>30</sup> CNCTR es el nuevo organismo que se crea tras la disolución del CNCIS

En los cuatro informes publicados hasta el momento, la CNCTR mantiene las mismas categorías para la presentación de la información, lo que posibilita establecer comparaciones a lo largo de los años sobre cómo se han aplicado las diferentes medidas.

Tabla 2

*Intervenciones realizadas por las agencias de seguridad e inteligencia en base a la Loi n° 2015-912 (2015)*

|                                | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Acceso a los datos de conexión | 48.208 | 47.117 | 48.628 | 46.184 | 39.619 |
| Geolocalización en tiempo real | 2.127  | 2.426  | 3.751  | 5.191  | 7.601  |
| Interceptaciones de seguridad  | 8.538  | 8.137  | 8.758  | 10.562 | 12.574 |
| Otras técnicas                 | 7.711  | 9.408  | 9.295  | 11.361 | 13.749 |

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la CNCTR (2017, 2018, 2019, 2020)

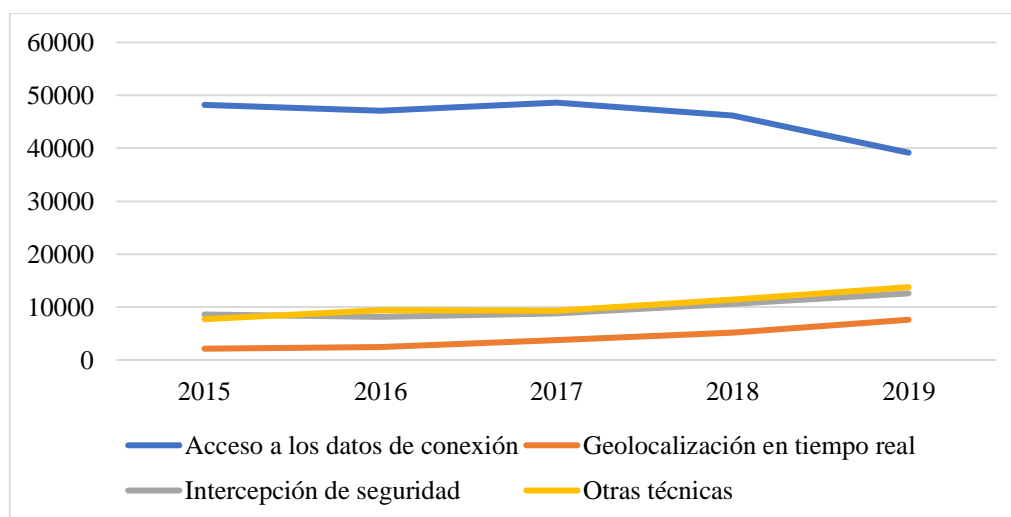


Figura 3. *Intervenciones realizadas por las agencias de seguridad e inteligencia en base a la Loi n° 2015-912 (2015). Gráfico*

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la CNCTR (2017, 2018, 2019, 2020)

En la exposición de los datos en la tabla se aprecia que la técnica creada por la Loi n° 2015-912 más utilizada está siendo el acceso a los datos de conexión. Esos datos de conexión, como el propio informe de la CNCTR señala, pueden ser de dos tipos. Por un lado, identificación de abonados y números de teléfono y, por el otro, fechas, duración, lugar en que se ha dado dicha comunicación, así como el número de identificación del otro interlocutor. Comparativamente, el resto de datos está numéricamente muy por debajo, lo que no impide que aún así sean números considerablemente altos.

De los datos ofrecidos por la CNCTR no se puede extraer muchas conclusiones más allá de afirmar que la ley de inteligencia (Loi n° 2015-912) ha tenido un impacto notable en la forma de actuar de las agencias de seguridad e inteligencia y que se ha recurrido a



ella reiteradamente. Ante la falta de otros datos ofrecidos por los servicios estadísticos de esta comisión de control o por otros órganos, no puede afirmarse que la actividad de las agencias de seguridad e inteligencia haya estado desproporcionalmente dirigida contra individuos pertenecientes a los grupos sociales subordinados, aunque es la codificación de la información lo que no permite realizar dicha afirmación.

#### **4.1.7. Terror extraoficial**

Cuando se abordaba el repliegue excluyente-II, se señalaba que previsiblemente podrían producirse exclusiones cognitivas como, por ejemplo, un aumento de la percepción negativa sobre los musulmanes, que no necesariamente conllevarían agresiones físicas. La medición de estas exclusiones requeriría recurrir a fuentes de información primarias. Además, como muestra la investigación de Gaertner y Dovidio (2004) sobre el *racismo aversivo*, muchas de las actitudes o pensamientos racistas de los individuos serían negados o no reconocidos como propios, lo que dificulta la medición.

Por tanto, se debe recurrir al análisis de otro tipo de conductas, observables y cuantificables, que permitan inferir cómo el aumento de la preocupación por el terrorismo está relacionado con un aumento en las agresiones contra el colectivo de pertenencia de los terroristas. Para esto, recurriremos a las estadísticas de datos relativos a conductas racistas y discriminatorias tanto del Ministerio del Interior de Francia como del Colectivo contra la islamofobia en Francia (CCIF, en adelante) de modo que se puedan extraer conclusiones en base a ambos.

Comparativamente, en el año 2015, primer año de publicación de los informes, el CCIF registró 905 actos de carácter islamófobo, de los cuáles el 65% eran discriminaciones (CCIF, 2016). Por su parte, para ese mismo periodo el Ministerio reporta 429 actos y amenazas (Ministère de l'Intérieur, 2016). La diferencia entre ambos datos es notable.

Tanto el Ministerio del Interior como el CCIF coinciden en una cuestión más allá de los datos. Comparativamente, en el año 2015 el número de actos islamófobos aumentó. El Ministerio del Interior cifra ese aumento en un 310% mientras que el Colectivo Contra la Islamofobia en Francia lo hace en un 18,5% respecto sus registros de 2014, con un total de 764 agresiones ese año (CCIF, 2015).

Un dato llamativo que aporta el Ministerio del Interior (Ministère de l'Intérieur, 2016), es que del total de 429 amenazas y agresiones contabilizadas por ellos, el 58%, 249 agresiones, se dieron en los meses de enero y noviembre. Esto es, tras los atentados de Charlie Hebdo y de la sala Bataclan, entre otras localizaciones. El resto se repartieron a lo largo del año. En base a esta información, puede afirmarse que el aumento de agresiones contra individuos del grupo de pertenencia de los terrorista depende en gran medida de que se den atentados o no.

Dicha dependencia da claves de los motivos por los cuales se producen las agresiones. Tomando de nuevo como referencia la ley de *fuera de lugar* de Sidanius y Pratto (1999), donde indican que las agresiones contra individuos de los grupos hegemónicos son más actos de insubordinación política que agresiones en sí mismas, puede inferirse que el aumento de agresiones contra el grupo subordinado como

consecuencia de un atentado son intentos de reafirmar la estructura del sistema social. En el último capítulo, cuando se expongan las conclusiones, se profundizará en esta cuestión.

## **4.2. De noviembre de 2015 a octubre de 2017: del estado de emergencia a la nueva normalidad**

### **4.2.1. Atentados del 13 de noviembre de 2015 en París**

Los atentados de Charlie Hebdo fueron el inicio de la primera etapa analizada en este capítulo, de enero a noviembre de 2015. Los atentados del 13 de noviembre son los que dan inicio a la segunda etapa dado que sus implicaciones, tanto para este estudio como para la sociedad y la política de Francia, fueron, y aún a día de hoy son, muy notables.

La noche del 13 de noviembre de 2015, un individuo se inmoló en las inmediaciones del estadio de Francia mientras las selecciones de fútbol de Francia y Alemania jugaban un partido amistoso. Poco después, un grupo de hombres armados recorrieron varias zonas de París disparando a las personas que estaban tanto el exterior como en el interior de diferentes establecimientos de restauración y bares. Mientras todo esto sucedía, otro comando tomó la sala de conciertos Bataclán, asesinando a una parte de los individuos que se encontraban dentro. Varias horas después la policía entró en la sala y neutralizó a los secuestradores dando fin al asalto. Al igual que en el caso de Charlie Hebdo, el atentado fue reivindicado por el Estado Islámico.

Si recurrimos a los requisitos de Mueller (1970) para clasificar los *rally points* observamos claras diferencias entre los atentados de enero y de noviembre. En primer lugar, el atentado debe poder ser percibido como un evento internacional. En este caso, la justificación para esta afirmación es la misma que en el apartado dedicado a Charlie Hebdo. En segundo lugar, debe afectar al país. Esta cuestión es clara. Por último, debe ser específico, dramático y concreto.

En este tercer punto es necesario detenerse un poco más. Los atentados de Charlie Hebdo eran dramáticos por la relevancia de las víctimas dentro del sistema social y político. Esa circunstancia no se da en este caso, o al menos no de esa forma. El motivo por el cual los atentados de noviembre resultan dramáticos es porque se trata de un atentado indiscriminado, en el cual la relevancia la marcan principalmente criterios cuantitativos, como el número total de víctimas, y no tanto los cualitativos, relevancia de las víctimas, si se compara con Charlie Hebdo. La cuestión cualitativa aquí se basa en que las víctimas eran personas normales, sin una relevancia social específica, lo que supone que se percibirá un riesgo específico por el conjunto de la población, que se verá a sí misma como objetivo potencial. En base a esto, podemos afirmar que los atentados de ese día también tienen la capacidad, al menos potencialmente, de propiciar que el modelo propuesto funcione de nuevo.

### **4.2.2. Repliegue inclusivo: #prayforParis**

Como respuesta a los atentados de París el gobierno francés decretó el estado de emergencia y las manifestaciones en las calles fueron prohibidas por motivos de

seguridad. Aún así, se sucedieron los homenajes. Dos días después de los ataques, una multitud de personas se congregaba en la Plaza de la República (Castellano, 2015), el mismo lugar en el que se habían dado las manifestaciones de enero. Sin embargo, las muestras de solidaridad se expresaron mayoritariamente mediante carteles, banderas, flores, etc. colocados tanto en esa misma plaza como en los lugares en los cuales se habían producido los atentados (Larrañeta, 2015). La ceremonia oficial se produjo en enero del año 2016 (Teruel, 2016).

Pese a que no tuvieron lugar manifestaciones masivas como en el caso de los atentados de enero, también tras los ataques en París en noviembre se popularizó un hashtag en las redes sociales. En este caso, *#prayforParis*. Aunque comparativamente, el impacto de este hashtag estuvo lejos de llegar al alcance de *#jesuisCharlie*.

En su investigación, Schafer, Truc, Badouard, Castex y Musiani (2019) indican que el alcance de *#prayforParis* fue mucho menos claro que en el caso de *#jesuisCharlie* dado que se generaron muchas otras tendencias que evitaron que ésta tuviera el alcance de la primera. Aún así, en su trabajo queda claro que fue una expresión creada y utilizada mayoritariamente como un símbolo de unidad (Döveling, Harju y Sommer, 2018), y no por instituciones u organizaciones, al contrario de lo que había sucedido en enero.

De todas las investigaciones, una de las más interesantes es la llevada a cabo por García y Rimé (2019). Utilizando el hashtag *#prayforParis*, analizaron los contenidos expresados en los tweets que contenían dicho hashtag, seleccionando solamente aquellos que estuvieran escritos en francés. El análisis léxico de los 62.114 tweets seleccionados por los autores reveló que los eventos de París tuvieron un impacto mayoritariamente negativo en quienes habían utilizado ese hashtag y que, dentro de ese grupo, las emociones expresadas de forma mayoritaria eran ansiedad, tristeza y enfado (García y Rime, 2019).

En comparación con los atentados de enero, como puede apreciarse aquí, los de noviembre no han generado un volumen de investigación suficiente que permita llegar establecer conclusiones sobre si dichos eventos provocaron, o no, un repliegue inclusivo de rechazo al terrorismo como fenómeno.

Lo mismo que con los atentados de noviembre sucede con los ataques que se produjeron en Niza en julio de 2016 (BBC, 2016). Tuvieron lugar homenajes similares a los que se dieron tras los atentados de noviembre, pero comparativamente su impacto fue mucho menor. Así mismo, al igual que en el caso de noviembre, las manifestaciones se prohibieron por motivos de seguridad.

#### **4.2.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II**

En esta siguiente parte del modelo retomaremos tanto la Tabla 1 (ver en página 52) como la Figura 2 (ver en página 52) utilizadas anteriormente.

Si de 2014 a 2015 la preocupación de los franceses aumentó en 15,4 puntos, esa misma tendencia se mantuvo en 2016, pasando a decrecer en el periodo 2017-2018. Lo que indica la forma de la gráfica es que el aumento de la preocupación por el terrorismo es consecencial a la realización de atentados. No es de extrañar, por tanto, ese

decrecimiento en el periodo 2017-2018, donde no se registró ningún incidente con las características de los atentados de Charlie Hebdo, París o Niza.

De los datos que se presentan tanto en la Tabla 1 como en la Figura 2 pueden extraerse dos posibles conclusiones. Por un lado, que existe una relación directa entre el número de atentados y la preocupación por el terrorismo y que, una vez desaparecido, la preocupación por este disminuye de manera progresiva. Por otro lado, podría extraerse también la conclusión de que la preocupación desciende debido a que se percibe que los sistemas de seguridad funcionan adecuadamente. Es una posibilidad que debe contemplarse y que se abordará más adelante.

De acuerdo a la Figura 2, cuando las medidas de seguridad más restrictivas, derivadas del estado de emergencia, se pusieron en marcha, la preocupación no cesó, sino que continuó aumentando hasta que transcurrió un tiempo prolongado desde la realización del último atentado de carácter grave, si se habla en términos cuantitativos de víctimas mortales y heridas.

El problema, tanto para la primera conclusión como para la segunda, es que ambos sucesos, tanto los atentados como las reformas de seguridad, han coincidido temporalmente, por lo que no resulta posible extraer una conclusión en firme que sí podría inferirse si un suceso se hubiera dado sin otro.

#### **4.2.4. Mitos de legitimación**

En el periodo entre el inicio del estado de emergencia en noviembre de 2015 y su final en octubre de 2017, se dieron al menos dos ocasiones en las que los líderes políticos tuvieron que dirigirse públicamente a los ciudadanos, como consecuencia de los atentados en París y de los de Niza. En este apartado se analizarán en ese mismo orden cronológico los mitos de legitimación esgrimidos en cada uno de esos ataques por todos los líderes políticos ya seleccionados previamente.

La noche del 13 de noviembre de 2015, François Hollande se dirigió a los ciudadanos franceses desde el Palacio del Elíseo (Hollande, 2015b) horas después de que los ataques hubieran comenzado en la capital. Si bien en enero dedicaba parte de su discurso a hacer valoraciones positivas sobre las víctimas, en el de noviembre el orden del discurso es diferente. En primer lugar, introduce brevemente la situación en París haciendo una valoración explícita y utilizando términos negativos. A continuación, expone las medidas que ha decidido adoptar. Por último, se dirige directamente a la población.

Especialmente interesante resulta esa tercera parte del discurso de Hollande (2015b). A diferencia de su discurso tras los atentados en Charlie Hebdo el expresidente no repara en la descripción de los terroristas. Mediante sus palabras, destinadas a impactar a la población francesa, se pretende generar en ella la idea de ser testigos de un momento histórico ante el que tienen que actuar con valor y ser fuertes ante la amenaza del terrorismo.

El mito de legitimación que se presenta en el discurso de Hollande (2015b) de la noche del 13 al 14 de noviembre es, por tanto, que Francia es un Estado fuerte que derrotará al terrorismo. Sin embargo, donde más detalles pueden apreciarse no es en esa

alocución, sino en el discurso que daría frente al Congreso el 16 de noviembre de 2015 (Hollande, 2015c).

El discurso comienza con una declaración muy similar a la que hiciera Valls (2015a) en enero. El presidente equipara los ataques en París con una declaración formal de guerra al señalar que “Francia está en guerra, los actos cometidos el viernes por la tarde son actos de guerra” (Hollande, 2015c). En consecuencia, Hollande (2015c) plantea una guerra total contra el terrorismo tanto dentro como fuera de las fronteras de Francia autorizando, por un lado, un aumento de las operaciones militares en Siria, Irak y Mali y, por el otro, anunciando un reforzamiento de las leyes que permiten combatir el terrorismo y un aumento de contrataciones de efectivos para la lucha antiterrorista. Esto es, acción militar en el exterior y aumento de la seguridad en el interior.

Al igual que en el discurso de enero, de este se desprende de nuevo la dicotomía entre Francia como baluarte de los derechos y la libertad y del terrorismo como enemigo de todo aquello que representa el país. Para reforzar esa idea se recurre en varias ocasiones a hitos como la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (Hollande, 2015c) y plantea la guerra contra el terrorismo como una prueba más en la historia de Francia.

Aunque el expresidente se refiera principalmente a Francia, cuestión que resulta evidente, señala explícitamente que la guerra contra el terrorismo no es solamente una cuestión francesa. Al contrario, considera que su país es una parte implicada más dentro de un conflicto global contra el terrorismo que, en ningún caso, se plantea como una guerra de civilizaciones (Hollande, 2015c).

Tras tratar de forma general los discursos de enero se procedía a la exposición de los elementos léxicos y semánticos más relevantes, motivo por el cual se repetirá esa misma estructura en este punto.

Si se recuerda, Hollande (2015a) exponía en enero la existencia de un enfrentamiento entre dos mundos, y para ello recurría a utilizar diferentes términos en función de si se refería a los terroristas o si se refería a las víctimas de los terroristas. Eso se repite de nuevo en este discurso cuando se refiere a los terroristas utilizando términos como asesinos y describiendo sus actos como abominaciones, masacres, violaciones, etc. Sin embargo, la importancia de esta cuestión es, comparativamente, menos relevante que en el discurso de enero. Menos relevante, principalmente, porque ya no es necesario crear idea de dos mundos enfrentados donde ellos son los agresores y nosotros los defensores de la libertad dado que eso se gestó ya en su alocución de enero. Por este motivo, las referencias a los terroristas y a las víctimas no centran el discurso. Solamente funcionan como términos que refuerzan y respaldan la idea principal del discurso: el cambio de actitud de Francia en la guerra global y total contra el terrorismo.

Ya anunciaba Valls (2015a) en su discurso de enero que Francia estaba en guerra, pero es en el discurso de Hollande (2015c) donde, en base a los términos utilizados, se aprecia mejor este hecho. Las palabras relacionadas con el campo semántico de la violencia y la guerra son frecuentes. Términos como *guerra*, *destruir*, *luchar*, *enemigo* o *enfrentar* se repiten cuando se alude a la postura de Francia contra el terrorismo. De la misma manera, *seguridad* es otra de las que aparecen recurrentemente.

En el uso de las palabras por parte de Hollande (2015c) se deriva lo que previamente se comentaba, que desde ese momento Francia va a adoptar una posición mucho más agresiva respecto de la amenaza terrorista global. Por un lado, una guerra total en el exterior y, por el otro, un aumento en la seguridad en el interior.

El discurso de noviembre es, en su ejecución, distinto del de enero dado que se dedica a desglosar las medidas, tanto específicas como en términos generales que se adoptaran, pero el mito de legitimación que subyace a ambos es el mismo: Francia como paradigma de la libertad y la democracia frente a la amenaza del terrorismo, que se entiende como una prueba más en su historia donde se ponen a prueba sus valores.

En los mismos términos se produce el discurso de Marine Le Pen (2015b) del 13 de noviembre. Notablemente diferente al de Hollande (2015b) de esa misma noche y, en cierta manera, muy distinto tanto en tono como en contenido del que pronunció ella misma en enero.

De la misma manera que en el caso de Hollande (2015c), tanto el contenido como el lenguaje tienen un carácter claramente bélico y agresivo. Le Pen (2015b) entiende que los actos que han tenido lugar en París son una muestra más de la guerra que Francia mantiene con el terrorismo, capaz de provocar el horror y la tragedia (Le Pen, 2015b). Si bien Le Pen (2015b) utiliza términos especialmente sensibles y con connotaciones negativas para describir la situación, como tragedia, horror, escalada de violencia o muertos (Le Pen, 2015b), el objetivo principal de su discurso es otro. La descripción de los eventos en su discurso solamente sirve como puente a la exposición de las medidas que considera necesarias para atajar la situación.

Entre otras cuestiones, solicita que Francia recupere el control sobre sus fronteras, que se rearme y que mejore sus capacidades de seguridad. Además de esto, apunta claramente a lo que considera como la fuente principal de riesgo señalando que deben prohibirse las organizaciones islamistas, las mezquitas radicales y se debe proceder a la expulsión del país a aquellos imanes que prediquen el odio a Francia (Le Pen, 2015b).

De la misma manera que Hollande (2015c), Le Pen (2015b) evoca un mito de Francia como un paradigma de la democracia y de las libertades frente a una amenaza tanto a la democracia como a las libertades. Sin embargo, hay un hecho que puede suscitar ciertas dudas.

Le Pen (2015b) señala de forma reiterada al islam radical como principal fuente de riesgo para Francia, señalando además qué tipo de organizaciones, qué tipo de mezquitas y qué tipo de individuos deben ser prohibidos o expulsados. Es decir, no lo hace extensivo a todos los musulmanes. Sin embargo, la reiteración genera dudas sobre hasta qué punto el mito que subyace en su discurso es Francia como representante de la libertad contra el terrorismo y no una guerra de civilizaciones donde la religión sería la punta de lanza del terrorismo.

El discurso de Sarkozy (2015b) reitera el tono belicista adoptado por Marine Le Pen (2015b) y Hollande (2015c) en su intervención ante el Congreso, pero obvia la inspiración yihadista de los ataques. Sarkozy (2015b) no señala a los culpables, solamente que Francia está en guerra y debe prepararse para luchar en todas las partes, tanto en el exterior como en el interior.

El mito de legitimación que se deja entrever en la alocución de Sarkozy (2015b) es la conocida *grandeur*, que de una forma u otra aparece en todos los discursos analizados aquí. Esta idea, construida en base a hitos históricos nacionales como la Revolución Francesa (1789 – 1799), la promulgación de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1791), el imperio colonial (1534 – 1980) o la Resistencia durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), hace referencia a la identidad francesa, que sería la heredera de un pasado de grandeza y que, en consecuencia, seguiría siendo grande aún en la actualidad. No es de extrañar, por tanto, que el expresidente señale: “Francia es grande. Francia es grande en sus valores, en su identidad y en sus gentes. Nuestra historia está llena de pruebas” (Sarkozy, 2015b). Existe un componente emocional muy profundo en el uso del término *grandeur*.

Estos son los discursos pronunciados por el presidente de la República y los líderes de los principales partidos tras los ataques de noviembre de 2015 en París. Ocho meses después, durante las celebraciones del 14 de julio, fiesta nacional de Francia, tuvo lugar otro atentado en Niza donde fallecieron 84 personas. Pocas horas después del ataque, el presidente Hollande se dirigió de nuevo a los ciudadanos (Hollande, 2016).

En esta ocasión, identifica claramente a los responsables de los atentados utilizando los mismos términos utilizados por Le Pen (2015b) en su discurso de noviembre cuando señala: “es toda Francia la que está bajo la amenaza del terrorismo islamista” (Hollande, 2016). La estructura del discurso de Hollande (2016) combina la descripción del atentado en Niza mediante la utilización de términos con un alto componente emocional, como *asesinar*, *aplastar* y *masacrar*, con una actualización de las medidas que van a adoptarse para contrarrestar la situación. La referencia más clara a un mito legitimación se realiza al inicio del discurso identificando, de nuevo, a Francia como un ejemplo de las libertades en guerra con una amenaza que tiene en sus objetivos todo aquello que el país representa.

Hollande (2016) señala: “Francia ha sido atacada el día de su fiesta nacional, el 14 de julio, símbolo de la libertad, porque los fanáticos niegan los Derechos del Hombre, y Francia es necesariamente su objetivo” (Hollande, 2016). La asociación entre el 14 de julio, la libertad y los Derechos del Hombre es una evocación directa a la Revolución Francesa (1789-1799), uno de los mitos fundacionales de la Francia moderna. El 14 de julio hace referencia a la toma de la Bastilla, la libertad a la victoria de Francia sobre el Antiguo Régimen, los Derechos del Hombre a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, uno de los textos fundamentales de la Revolución y del Estado moderno.

Hollande (2016), por tanto, hace referencia al mito fundacional de Francia y lo equipara con la situación actual. Así, si la Revolución fue contra el Antiguo Régimen, ahora resulta necesario que toda Francia se una en torno a esos mismos valores para combatir el oscurantismo, que ya no está representado por el Antiguo Régimen, sino por los “fanáticos” (Hollande, 2016). De las palabras de Hollande se puede extraer, en suma, que los valores de libertad y modernidad representados por el 14 de julio, que son los pilares de Francia, son todo aquello que los terroristas niegan y, por tanto, “Francia es su objetivo” (Hollande, 2016). De todos los mitos que Hollande pronuncia en sus discursos posteriores a los atentados (Hollande, 2015a, 2015b, 2016), este es el que más claro resulta en lo que se refiere a los mitos de legitimación. De nuevo, la *grandeur* que comentábamos en el análisis de Sarkozy (2015b).

El discurso de Le Pen (2016), el día siguiente a los atentados de Niza, es muy distinto a los otros pronunciados por ella en las otras dos ocasiones anteriores. En una pequeña nota de prensa, expresa su rechazo al terrorismo, traslada sus condolencias a las familias de los fallecidos, a los heridos e insta al gobierno a endurecer las medidas para combatir la amenaza terrorista.

Al igual que Hollande (2016) hace referencia al significado del 14 de julio para los franceses. Le Pen (2016) señala: “el 14 de julio, día de celebración de nuestra patria, de su libertad, día de celebración de los franceses, se transformó ayer en un día de temor, de inmensa aflicción” (Le Pen, 2016). Aunque carezca de la profundidad dada por Hollande (2016), la asociación 14 de julio-nuestra patria-libertad, alude al mismo mito fundacional de la Francia moderna. En suma, si el atentado de Charlie Hebdo se interpretó como un ataque a la libertad de expresión, el de Niza lo hizo como un ataque a la libertad y a las libertades emanadas de la Revolución (1789 – 1799).

El resto de declaraciones de los líderes políticos que se han analizado previamente se limitaron a breves declaraciones condenando los ataques y reiteraciones a la idea de que Francia se encuentra en una guerra total. Nicolas Sarkozy (2016) lo expresó claramente en una entrevista de TF1: “debemos comprender que estamos en una guerra, en una guerra total. No puede haber tabués ni fronteras ni principios [...] será ellos o nosotros [...] estamos en una guerra exterior y en una guerra interior” (Sarkozy, 2016).

#### **4.2.5. Terror oficial**

Los discursos y su referencia a distintos mitos de legitimación, así como el contexto social tras los atentados de noviembre, no quedaron en el vacío. Los atentados de París supusieron la declaración del estado de emergencia en todo el territorio francés, iniciando así un periodo de dos años de continuas reformas legislativas para dotar a Francia de herramientas capaces de contrarrestar la amenaza terrorista.

Hasta el 13 de noviembre de 2015, el estado de emergencia solamente había sido declarado en Francia en cinco ocasiones por diferentes razones. Durante la guerra de independencia de Argelia (1954-1962), como respuesta a dos rebeliones militares de los generales destinados en Argelia, una en 1958 y otra en 1961, denominada esta segunda como el *Putsch de Argel*; en el año 1984 en el territorio de ultramar de Nueva Caledonia tras una rebelión independentista; y, por último, durante las revueltas sociales de 2005-2006 en las *banlieus* de diferentes ciudades del territorio metropolitano. En la noche del 13 al 14 de noviembre, el gobierno aprobó el Décret n° 2015 -1475, gracias al cual el estado de emergencia pasaba a estar vigente de nuevo en Francia.

Con ese decreto entra en vigor el estado de emergencia en la forma en que fue redactado en 1955 (Loi n° 55-385, 1955) y solamente se indica una medida a adoptar por parte de las autoridades: la capacidad de ordenar registros de día y de noche en domicilios privados. Pocas horas después, ese primer decreto se complementó con el Décret n° 2015-1476, mediante el cual se daba a las fuerzas de seguridad la capacidad de prohibir el tránsito de vehículos y personas en diferentes zonas, prohibir el abandono de determinadas localidades a individuos concretos, cerrar salas de espectáculos y bares y requisar armas de todo tipo.



Antes de continuar resulta necesario hacer una contextualización del estado de emergencia dentro del Derecho francés que permita comprender lo que se expondrá en las páginas siguientes. De acuerdo a Cerdá (2017), el estado de emergencia es uno de los tres regímenes de excepción existentes en Francia. Además de este, se encuentran otros dos: los plenos poderes presidenciales y el estado de sitio.

El caso de los plenos poderes presidenciales, que se encuentra presente en el artículo 16 de la Constitución francesa (Constitución Francesa, 1958), hace referencia a una situación en la que deben cumplirse dos requisitos al mismo tiempo. En primer lugar, que exista una amenaza grave e inmediata contra las instituciones republicanas, la independencia de la Nación o la integridad del territorio. En segundo lugar, que derivado de esa situación el funcionamiento normal de los poderes públicos se vea alterado. Si concurriesen ambas situaciones, el Jefe del Estado asumiría todos los poderes legislativos y reglamentarios, pudiendo verse conculcados los derechos fundamentales hasta que desapareciese la amenaza que motivó su declaración (Cerdá, 2017).

El segundo caso, el estado de sitio, es un sinónimo del estado de guerra, que solamente podría ser activado en el caso de un peligro inminente derivado de una guerra extranjera o una insurrección armada en el territorio nacional francés (Código de la Défense, 2004, art.2121-1) y que implicaría la asunción por parte de las fuerzas armadas de las tareas de mantenimiento del orden público y de policía. Como se ve, los eventos de noviembre de 2015 no cumplen con los requisitos establecidos ni para decretar los plenos poderes presidenciales ni para el estado de sitio, por lo que la única figura de excepción posible era la del estado de emergencia.

Las implicaciones del estado de emergencia francés son diferentes a las del estado de sitio. Si bien el estado de sitio supone que las autoridades militares asumen tareas de policía eso no significa que tengan autoridad también para restringir libertades de manera extensiva, cuestión que sí puede hacerse durante el estado de emergencia.

De acuerdo al artículo 2121-7 (Code de la Défense, 2004), durante el estado de sitio las autoridades militares pueden hacer registros domiciliarios de día y de noche, requisar armas, prohibir publicaciones y reuniones susceptibles de atentar contra el orden público y desplazar personas cuyo domicilio habitual no se encuentre dentro de una zona sometida al estado de sitio. En comparación, el estado de emergencia supone la extensión de las competencias de las autoridades de policía (Cerdá, 2017), permitiéndose restricciones de manera extensiva sobre las libertades colectivas e individuales como, por ejemplo, la prohibición del tráfico de personas y vehículos, ordenar arrestos domiciliarios o intervenir de manera administrativa en domicilios privados.

La administrativización es una de las consecuencias que Cerdá (2017) señala como más relevantes del estado de emergencia. En Francia la policía se divide en dos ramas, la administrativa, que previene las lesiones al orden público, y la judicial, que tiene como objetivo comprobar las infracciones penales y encontrar a los autores antes de iniciarse una instrucción. Esa misma división se produce en la autoridad judicial, dividida entre el juez administrativo, que evalúa la legalidad de las acciones de la policía administrativa, y el juez judicial, que tiene la misma función que el administrativo pero respecto de la policía judicial (Cerdá, 2017).

De acuerdo a la autora, el estado de emergencia ha tenido como consecuencia el aumento de las competencias del juez administrativo (Cerdá, 2017), lo que ha supuesto la administrativización de todo el sistema de respuesta al terrorismo. Así, se ha posibilitado el uso administrativo de métodos que tradicionalmente requerían la autorización de un juez en tanto que vulneraban los derechos fundamentales de los encausados. Por ejemplo, las intervenciones en domicilios.

Al traspasar la competencia en materia de registros del juez judicial al juez administrativo cuando esos registros se realicen por cuestiones relacionadas con el terrorismo, los controles también se desplazan. Esto es, si bien antes se requería una autorización *a priori* que se otorgaba de acuerdo a pruebas que justificaran la necesidad de un registro, durante el estado de emergencia se evalúa si esas intervenciones se ajustan a derecho *a posteriori*, de acuerdo a las pruebas recabadas durante la realización de la intervención (Cerdá, 2017).

La cuestión de las intervenciones administrativas en domicilios es, con diferencia respecto de las demás, la que más reformas ha acumulado durante el estado de emergencia. En el Décret n° 2015-1475, mediante el cual se decretaba el estado de emergencia en Francia, como hemos visto antes, era la principal medida puesta en marcha por las autoridades, si bien no se presentaba en la forma en que fue redactada en 1955 (Loi n° 55-385, 1955).

La principal modificación introducida en el primer decreto de noviembre fue la autorización de que los agentes de policía administrativa accediesen a los datos almacenados en cualquier dispositivo electrónico presente en el lugar de realización del registros y que copiasen su contenido en otro dispositivo para que fuera analizado posteriormente (Décret n° 2015-1475). Esa posibilidad de que los agentes pudieran acceder a los sistemas informáticos de los propietarios de los domicilios y copiar su contenido en cualquier medio mientras se realizaban los registros, supuso que el Consejo de Estado solicitase al Consejo Constitucional una revisión de la constitucionalidad de esta medida. El 16 de febrero de 2016, tres días antes de la siguiente prórroga del estado de emergencia, el Consejo Constitucional determinó que la copia de datos de los sistemas informáticos durante la realización de un registro *en cualquier medio* era contraria a la Constitución (Décision n° 2016-536).

En consecuencia, en la siguiente prórroga del estado de emergencia (Loi n° 2016-162), se redactó de nuevo dicho párrafo, permitiendo a los agentes acceder a los datos de los sistemas informáticos presentes en el lugar del registro pero no a copiarlos en otro dispositivo informático. Así, se prorrogó el estado de emergencia de la misma manera que en el texto de la Loi n° 2015-1475, con la salvedad citada, hasta mayo de 2016, donde se aprobó la Loi n° 2016-629 que prorrogaba la excepción hasta julio, pero con una excepción: los registros administrativos se suspendieron.

Tras los atentados en Niza en julio de 2016, los registros administrativos se retomaron (Loi n° 2016-987, art.4). Las dos modificaciones que se realizan sobre los registros en julio de 2016 son, en primer lugar, que los agentes puedan extenderlos a otras localizaciones cuando hallen información que lo justifique, y, en segundo lugar, la obtención de datos de medios informáticos durante los registros, cuestión que se reformula de forma que evite el veto del Consejo Constitucional.

Tras vetarse la copia de datos durante los registros y permitirse solamente el acceso y la inspección sin copia, mediante el artículo quinto (Loi n° 2016-987, art.5, 2°-3°) se permite la copia, pero sin acceso en el momento del registro. Así, durante la intervención en un domicilio, los agentes podrán copiar los archivos contenidos en un medio informático, o incluso requisar dicho medio, pero la explotación de los datos solamente podrán realizarse en el caso de que el juez administrativo competente autorice dicha explotación. El Consejo Constitucional no consideró que esta posibilidad fuese contraria a la Constitución (Constitución Francesa, 1958), por lo que los registros administrativos continuaron funcionando de esta forma hasta diciembre de 2016, cuando el estado de emergencia volvió a ser prorrogado de nuevo (Loi n° 2016-1767, 2016).

Como se comentaba, los registros en forma administrativa fueron la medida que mayores reformas acumuló debido a su utilidad como herramienta preventiva en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, no fue la única cuestión que entró en vigor tras la declaración del estado de emergencia en noviembre de 2015.

En la ley n° 2015-1501, de 20 de noviembre, se modifica el artículo sexto del texto original del estado de emergencia (Loi n° 55-385, 1955) sobre las asignaciones a residencia. La reforma principal que se introduce mediante la citada ley es que el criterio para ordenar una asignación se fundamentará en la sospecha de que el comportamiento de ese individuo puede constituir una amenaza para la seguridad y el orden público. De nuevo, como sucedía en el caso de los registros domiciliarios, los motivos para iniciar acciones contra un individuo son enteramente administrativos, no judiciales. Es decir, se basan en posibilidades, no en pruebas.

Cuando se decidiese asignar a una persona a una residencia, de acuerdo al texto de noviembre, se le podrán imponer restricciones adicionales de obligado cumplimiento. Las cuatro restricciones posibles son la obligación de presentarse ante la autoridad policial como máximo tres veces al día, la entrega de su pasaporte y de todo documento identificativo que le permitiera desplazarse, la prohibición de mantener relación directa o indirecta con determinadas personas o grupos y, por último, vigilancia electrónica móvil para verificar la situación geográfica de esa persona (esta última medida requiere de la autorización expresa de la persona sometida a esta restricción).

Otra medida fue la aprobada en julio de 2016 mediante la prórroga del estado de emergencia por medio de la ley n° 2016-987 sobre el cierre de lugares de culto que supusieran una amenaza para la seguridad pública. En el artículo octavo de la ley de 1955 (Loi n° 55-385) se señala que determinados lugares de reunión podrían ser clausurados por la autoridad policial cuando se considerara que podrían suponer un riesgo para la seguridad. El criterio para clausurar lugares como bares o lugares de espectáculos se basaba en evitar la aglomeración de muchos individuos en un mismo espacio. A esa lista se añaden en julio de 2016 los lugares de culto. Como se detalla en el artículo tercero de esa ley: “en particular los lugares de culto en los que se haga un llamamiento al odio o a la violencia o una provación para la comisión de actos de terrorismo o que hagan apología de tales actos” (Loi n° 2016-987, art.3).

En la nueva redacción del artículo no se determina qué lugares de culto pueden ser clausurados, ni se apunta a una confesión en particular. Se entiende que todos y de todas las confesiones, pero teniendo en cuenta el tipo de amenaza terrorista a la que se enfrenta

Francia, puede concluirse que los legisladores se refieren a los centros de confesión musulmana. Esta cuestión se desarrollará de manera más detallada en el siguiente apartado de análisis del terror oficial cuando se analice el final del estado de emergencia.

Otra de las medidas introducidas por el decreto de estado de emergencia, en su versión de julio de 2016 (Loi n° 2016-987, art.4), fue el aumento de efectivos tanto de policía como de gendarmería nacional. Sin embargo, debido a la situación de emergencia, el aumento de efectivos no se hizo mediante la contratación de nuevos agentes, sino mediante la habilitación de los estudiantes de policía y gendarmería para que pudieran realizar las funciones de autoridad que les corresponderían una vez graduados.

Así, se le entrega al prefecto correspondiente de cada región la autoridad para, en función de las necesidades del territorio que administra, otorgar ese carácter de autoridad a los estudiantes de las fuerzas de seguridad, que podrían, entre otras cuestiones, realizar inspecciones de equipajes, vehículos o arrestos. Ante el riesgo que entraña otorgar el carácter de autoridad a individuos que no han completado la formación necesaria, se añade una cláusula para proteger a los estudiantes, y es que las posibles responsabilidades penales que pudieran derivarse de su actividad deberán ser asumidas por el prefecto de la región en cuestión.

Hasta julio de 2016, todas las reformas introducidas durante el estado de emergencia habían versado sobre el contenido de la propia ley. Sin embargo, en esa prórroga del estado de emergencia se modifican otras dos leyes. Por un lado, el Código Penal (Code pénal, 1994) y, por el otro, la ley penitenciaria (Loi n° 2009-1436).

En lo que respecta al Código Penal, se excluye a los reos por delitos de terrorismo de los beneficios penitenciarios comunes a todos los presos, salvo a los condenados por delitos de apología del terrorismo (Code pénal, 1994, art. 421-2-5) y a aquellos que hubieran sido detenidos por consultar de forma habitual de materiales que hicieran apología del terrorismo (Code pénal, 1994, art. 421-2-5-2)<sup>31</sup>, que siguen manteniendo esos beneficios.

Por su parte, las reformas en la ley penitenciaria (Loi n° 2009-1436) están dirigidas a la especial vigilancia de sujetos condenados por delitos de terrorismo y sometidos a aislamiento. Así, cuando existieran sospechas fundadas de que la vida del reo pudiera estar en peligro (intentos de suicidio, autolesiones, etc.) o que estuviera planeando una huida, las autoridades podrían instalar cámaras dentro de la celda para vigilar durante las 24 horas al preso. Dichas cámaras estarán destinadas a la supervisión de la actividad, sin que eso implique la grabación de sonido ni la comunicación entre los funcionarios y el penado.

Todas estas fueron las reformas introducidas por el texto de la prórroga de julio, que duraría hasta diciembre de 2016, cuando se volvió a prorrogar el estado de emergencia (Loi n° 2016-1767). En esta nueva prórroga no se introdujeron cambios notables respecto del texto anterior más allá de establecer limitaciones al tiempo que un individuo podía permanecer en situación de asignación a residencia (vivir en una determinada parte del territorio por orden de la autoridad administrativa).

---

<sup>31</sup> El Consejo Constitucional declaró inconstitucional este artículo mediante la Décision n° 2017-682 QPC (2017)

El plazo de prórroga de estado de emergencia de diciembre de 2016 a julio de 2017 se renovó ese mismo mes para otros tres meses (Loi n° 2017-1154), hasta octubre de ese mismo año. Al igual que en la prórroga de diciembre de 2016, solo se introdujo un nuevo cambio mediante la Loi n° 2017-1154. Modificando el artículo tercero de la Loi n° 55-385 (1955), el texto original del estado de emergencia, se introdujo la posibilidad de prohibir a determinados individuos la estancia en un departamento administrativo o en una parte de dicho departamento. Que se prohíba a una persona el acceso a alguna zona, dependerá de las sospechas de que su comportamiento pueda poner en riesgo el orden público.

En octubre de 2017 entró en vigor la Loi n° 2017-1510, que derogó el estado de emergencia en el país casi dos años después de su decreto. De manera general se han expuesto los cambios producidos por las diferentes prórrogas aprobadas en ese plazo para actualizar la respuesta francesa al terrorismo. Es el momento de valorar las implicaciones de todos esos cambios.

La primera conclusión que puede extraerse del periodo de emergencia en Francia es que ha introducido una dinámica administrativista. Es decir, ha relajado de manera sistemática los controles a la actividad de las fuerzas de seguridad al otorgar más competencias a la acción del juez administrativo que a los jueces judiciales.

Esto no significa que los jueces administrativos no velen por el cumplimiento de las leyes vigentes o que las vulneren. Como indica Cerdá (2017), las cuestiones relativas a la persecución del terrorismo eran propias de la jurisdicción judicial antes del estado de emergencia, lo que suponía que antes de iniciar una intervención debían tenerse pruebas suficientes para declarar dicha intervención como ajustada a derecho y proceder a su ejecución. Sin embargo, al traspasar las competencias en materia de terrorismo de lo judicial a lo administrativo, la lucha contra la amenaza terrorista pasa a convertirse en una cuestión preeminente preventiva.

Las situaciones de emergencia requieren de la posibilidad de anticiparse a la amenaza que las ha desencadenado para minimizar el riesgo de que se agraven. Teniendo en cuenta eso, el enfoque administrativo, que elimina trabas burocráticas en la acción policial, resulta coherente para alcanzar los objetivos perseguidos. Sin embargo, la administrativización de la lucha contra el terrorismo no solamente se ha circunscrito al periodo formal de vigencia de la emergencia. El desarrollo posterior de la normativa antiterrorista en Francia ha mostrado que lejos de ser una excepción, la administrativización se ha convertido en la norma.

#### **4.2.6. Terror semioficial**

Durante el periodo de vigencia del estado de emergencia, la Comisión de control de la Asamblea Nacional recopiló y publicó los datos de las actuaciones de los cuerpos de seguridad del Estado en cada una de las prórrogas señalando específicamente qué medidas habían sido aplicadas en ellas.

Si se auna toda esa información nos encontramos con la siguiente tabla:

Tabla 3

*Intervenciones realizadas por las agencias de seguridad e inteligencia durante el estado de emergencia (noviembre de 2015-octubre de 2017)*

|   | Nov-2015/jul-2016 | Jul-2016/dic-2016 | Dic-2016/jul-2017 | Después de jul-2017 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| Registros administrativos               | 3594              | 591               | 186               | 73                  |
| Asignación de residencia                | 554               | 93                | 64                | 41                  |
| Prohibición de acceso                   | 540               | 31                | 48                | 37                  |
| Cierre de lugares de reunión y de culto | 4                 | 13                | 5                 | 7                   |
| Restricciones de circulación            | n/a               | 23                | 16                | 0                   |

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Comisión de control del estado de emergencia de la Asamblea Nacional (Assemblée nationale, 2017a)

Como se aprecia en la tabla, la tendencia es decreciente a medida que transcurre el tiempo. La comparación más notable son los registros administrativos, que pasan de 3594 en los primeros nueve meses a solamente 73 entre julio y octubre de 2017. Todas las medidas expuestas aquí siguen esa esa tendencia, salvo el cierre de lugares de reunión y de culto. Ese aumento, de 4 a 13 lugares de culto cerrados, coincide con la modificación en el artículo tercero de la ley de 1955 (Loi n° 55-385, 1955), donde se habilitaba a las fuerzas de seguridad para clausurar lugares de culto que constituyeran un riesgo para la seguridad y el orden público.

Más allá de esta información, ni el Ministerio del Interior, de quien extrae los datos la Asamblea Nacional, ni la propia Asamblea, aportan más información que la señalada sobre las intervenciones realizadas por las fuerzas de seguridad. No se aporta información sobre las personas detenidas que permita concluir si las intervenciones han estado desproporcionalmente dirigidas contra algún colectivo.

#### **4.2.7. Terror extraoficial**

Como ya se ha hecho en el apartado dedicado a analizar las agresiones contra musulmanes desde los atentados de Charlie Hebdo hasta los atentados de París, en este apartado se compararán los datos ofrecidos por el Ministerio de Interior y por el CCIF. De acuerdo a los datos de ambos, la evolución de las agresiones y/o amenazas a miembros del colectivo musulman han seguido la siguiente distribución:

Tabla 4

*Agresiones contra musulmanes en el periodo 2015-2018 según el Ministerio del Interior y el Colectivo contra la Islamofobia en Francia*

|   | 2015     | 2016    | 2017   | 2018     |
|---|----------|---------|--------|----------|
| Ministerio del Interior                                 | 429      | 182     | 49     | 100      |
| Evolución porcentual<br>(respecto de los datos de 2014) | +222,56% | -57,58% | -73,08 | +104,08% |
| CCIF  | 905      | 580     | 446    | 676      |
| Evolución porcentual<br>(respecto de los datos de 2014) | +30,97%  | -35,91  | -23,1  | +52%     |

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministère de l'Intérieur (2016, 2017, 2018, 2019) y del Colectivo contra la Islamofobia en Francia (CCIF, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019)

Al igual que la vez anterior en la que se pusieron en conjunto los datos de ambas instituciones, los datos reseñados por el CCIF son notablemente superiores a los del Ministerio del Interior, aunque la evolución de la tendencia en ambos registros es similar.

Podría considerarse que esa diferencia en cuanto a datos absolutos, que ya se veía en el apartado anterior dedicado al terror extraoficial, podría deberse a lo que unos y otros consideran como delitos de odio. Desde la reforma de 1994 del Código Penal francés ya se incluye lo que pueden considerarse como delitos de odio, aunque no se sancionan como delitos, sino como faltas (Code pénal, 1994).

De acuerdo al código original, la provocación a la discriminación, al odio o a la violencia sobre una persona o un grupo de personas por razón de origen o pertenencia a una etnia, nación, raza o religión constituye una infracción penada con sanciones de quinta clase<sup>35</sup>. En 2004, se introdujeron los agravantes de delitos de odio como tal para cualquier delito cometido si la víctima era víctima como consecuencia de su pertenencia a un grupo étnico, nacional, racial o religioso (Code Pénal, 1994, art.132-76).

Desde 2004 hasta 2017 los delitos de odio se consideraban como agravante a la hora de sancionar una conducta, pero no se encontraban en el Code Pénal (1994) las consecuencias concretas de ese tipo de agravante. En 2017, con la aprobación de la Loi n° 2017-96, relativa a la igualdad y a la ciudadanía, se reformula el artículo 132-76, donde se había introducido el agravante de odio para cualquier delito cometido, y se establece

<sup>35</sup> En Francia, de acuerdo a su Code Pénal (1994), existen dos tipos de sanciones: las penas privativas de libertad o restrictivas de la libertad y las multas. Las multas se dividen a su vez en clases, de las más leves (1ª clase) a las más graves (5ª clase). Las sanciones de quinta clase, que son aplicables a múltiples cuestiones, desde los delitos de odio a las multas de tráfico, están compuestas por una parte de sanción económica (entre 1500 y 3000€) y otras restricciones asociadas, como retirada de carnet o requisa de determinados objetos.

el aumento de penas para los delitos cometidos con dichos agravantes<sup>36</sup> (Code Pénal, 1994, art.132-76 modificado por Loi n° 2017-68 en su artículo 171).

Que las sanciones fueran consideradas desde 2004 hasta 2017 como una infracción administrativa pueden estar detrás de las diferencia en los registros entre el Ministerio y la CCIF. Ante una expectativa mínima de que una conducta discriminatoria fuese sancionada, es probable que los denunciantes se vieran desincentivados a acudir a las autoridades a denunciar algún hecho que, si bien no siendo delictivo, si pudiera considerarse como discriminatorio, cuestión que refuerza los datos de la CCIF cuando presentan las agresiones o discriminaciones a musulmanes según el agresor.

A diferencia del Ministerio del Interior, la CCIF ofrece una clasificación de las agresiones islamófobas en función del autor de dicha agresión dividiéndolos entre personas físicas, personas jurídicas e instituciones. La evolución de las agresiones en el mismo periodo según el tipo de agresor ha sido la siguiente:

Tabla 5  
*Agresiones contra musulmanes en el periodo 2015-2018 según el agresor*

|                     | 2015  | 2016  | 2017   | 2018   |
|---------------------|-------|-------|--------|--------|
| Personas físicas    | n/a   | 11,6  | 31,22  | 54,08  |
| Personas jurídicas  | n/a   | 197,2 | 178,4  | 250,12 |
| Instituciones       | 579,2 | 371,2 | 236,38 | 371,8  |
| Total de agresiones | 905   | 580   | 446    | 676    |

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Colectivo contra la Islamofobia en Francia (CCIF, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019)

Los datos del CCIF muestran una realidad interesante. En base a sus registros, la mayor parte de las agresiones y discriminación procede de las instituciones, seguido por las personas jurídicas y, en último lugar, las personas físicas. Por instituciones, esta plataforma entiende cualquier órgano público, lo que abarca desde los servicios de los ayuntamientos hasta a la policía. Por su parte, por agresiones y discriminaciones por parte

<sup>36</sup> De acuerdo al artículo 132-76 del Code Pénal (1994) en su modificación de 2017 por la Loi n° 2017-68, en cualquier delito, cuando se determine que ha existido un agravante de odio por motivos de raza, religión o etnia, las penas se aumentan de la siguiente manera:

- 1° Será condenado a cadena perpetua cuando el delito sea castigado con treinta años de prisión
- 2° Se aumenta a treinta años de prisión cuando el delito sea castigado con veinte
- 3° Se aumenta a veinte años de prisión cuando el delito sea castigado con quince
- 4° Se aumenta a quince años de prisión cuando el delito sea castigado con diez
- 5° Se aumenta a diez años de prisión cuando el delito sea castigado con siete
- 6° Se aumenta a siete años de prisión cuando el delito sea castigado con cinco
- 7° Se duplica cuando la infracción sea sancionada con tres años de prisión como máximo



de personas jurídicas, la CCIF entiende las agresiones producidas dentro del entorno laboral. Por último, las agresiones o discriminaciones provocadas por personas físicas serían todas aquellas llevadas a cabo por personas individuales en contextos no laborales y no institucionales, por ejemplo, en la calle o en un restaurante.

El terror extraoficial, que en la definición de Sidanius y Pratto (1999) se entendía como las conductas llevadas a cabo por individuos o grupos de individuos a título personal y sin vinculación con las instituciones, no tiene la fuerza que sí presentan las discriminaciones llevadas a cabo por las instituciones. Teniendo la evidencia de los datos en cuenta, no podría considerarse la existencia de un terror extraoficial. Sin embargo, la evolución en el periodo 2016-2018 indica una tendencia al alza en este tipo de agresiones.

### **4.3. Nueva normalidad: excepcionalidad sin excepción**

El estado de emergencia terminó el 1 de noviembre de 2017 después de que el texto de la Loi n° 2017-1510 entrase en vigor el día anterior. El 30 de octubre de 2017, el presidente de la República, Emmanuel Macron, firmó delante de las cámaras el texto definitivo de dicha ley (Élysée, 2017) y anunció las principales medidas con el objetivo de “proteger mejor a nuestros ciudadanos” (Élysée, 2017).

Las conversaciones en torno a dicha ley que se produjeron en los meses anteriores a su entrada en vigor se dieron en términos de defensa de la libertad o priorización de la seguridad. Muchos de los opositores a la ley veían en ella un intento de cronificar el estado de emergencia con el que se suponía que rompía dicha ley. Sin embargo, tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado, los diputados y senadores votaron mayoritariamente a favor de su aprobación. En la Asamblea, 415 diputados votaron a favor y 127 en contra (Assemblée Nationale, 2017c). En el Senado, 244 senadores votaron a favor y solamente 22 se opusieron a la ley (Sénat, 2017).

La Loi n° 2015-1510, al no ser una respuesta a un atentado terrorista, como si lo fueron la n° 2015-912, sobre inteligencia, o el decreto n° 2015-1475, de estado de emergencia, careció de los discursos de legitimación que sí se dieron en los otros dos casos. Así mismo, debido al contexto en que se dio, un año y medio después del anterior atentado, y la forma para su aprobación, como una ley común y no como una de carácter excepcional, no provocó respuesta social alguna. Por este motivo, la exposición de la etapa posterior al estado de emergencia comenzará directamente en el análisis del terror oficial.

#### **4.3.1. Terror oficial<sup>37</sup>**

En el verano de 2017 comenzó a redactarse una ley que diera fin al estado de emergencia en Francia. Así, se presentó para su aprobación en el Parlamento la ley n° 2017-1510, que finalmente entró en vigor el 31 de octubre de 2017 con un 90,99% de votos favorables en el Senado (Sénat, 2017) y un 69,4% en la Asamblea Nacional (Assemblée National, 2017c).

---

<sup>37</sup> Parte del contenido que se presenta en este apartado ha sido publicado en la Revista Española de Investigaciones Sociológicas (véase Serrano-Sanz, 2021)

Con la aprobación de esta ley se cumplió el objetivo perseguido. Es decir, el estado de emergencia fue derogado. Sin embargo, esa derogación se produjo solamente en términos formales ya que en la práctica muchas de las medidas que entraron en vigor durante el estado de emergencia se trasladaron al derecho común francés. La ley antiterrorista ha absorbido las medidas que ya se aplicaban durante la vigencia del estado de emergencia. La diferencia fundamental radica en que los requisitos necesarios para la aplicación de algunas de las medidas se han ampliado, y por tanto también las garantías, mitigando la discrecionalidad del periodo previo.

En el estudio de impacto (INTX1716370L/Bleue-1, 2017) de la ley (Loi n° 2017-1510) se detallan las medidas que constituirán el cuerpo de la regulación antiterrorista que derogue el estado de emergencia. Con la aprobación de dicha ley, pasan a formar parte del derecho común el establecimiento de perímetros de protección, el cierre de lugares de culto, la ordenación de medidas individuales de vigilancia, los registros administrativos, la vigilancia de ondas de radio<sup>38</sup>, el control de zonas fronterizas y el tratamiento de datos de pasajeros por vía aérea, en aplicación la Directiva 2016/681 (2016), y vía marítima.

En lo relativo a los registros administrativos, se recupera cierto control judicial, aunque el carácter de estos sigue siendo preminentemente preventivo. El objetivo es normalizar el uso de los registros administrativos introduciéndolos en el uso común de la práctica policial como recurso preventivo, teniendo como única condición que dichas intervenciones estén dirigidas a evitar daños contra el orden público.

Se mantiene, por tanto, la diferenciación entre registros judiciales y registros administrativos ya existente durante la excepción. En el caso de los primeros, que tienen como objetivo detener a un individuo a causa de la comisión de un delito, el proceso es el mismo. Se requiere de pruebas suficientes de una violación del Código Penal para que se curse la autorización judicial necesaria para efectuar una intervención y/o registro. En el caso de los segundos, se permite la ausencia de autorización judicial cuando la intervención esté debidamente justificada. Para determinar cuándo una intervención sin autorización previa resulta justificada, se indican varios requisitos que deben cumplirse para considerar como ajustada a derecho dicha intervención.

En primer lugar, el deber de informar cuanto antes al procurador de la República. En segundo, la presencia de un oficial de policía judicial, que actuará como autoridad de control. En tercer lugar, la redacción de un informe que sitúe la responsabilidad de la intervención sobre el agente encargado de dirigir el operativo. Por último, que todos los datos incautados pasen a ser responsabilidad del jefe del servicio durante el cual se desarrolló la intervención, sin que se pueda acceder a ellos hasta que el juez correspondiente autorice su explotación. Pese a que sigue siendo un procedimiento administrativo, la participación de la autoridad judicial encarnada en el oficial de policía judicial evita a priori la ejecución de intervenciones en domicilios de manera arbitraria y, al menos en teoría, evita posibles excesos en las intervenciones.

---

<sup>38</sup> El Consejo Constitucional declaró inconstitucional en 2016 la vigilancia de ondas de radio de la manera en que se hacía previamente a esta ley (Décision n° 2016-590 QPC, 2016)

Además de los citados requisitos, se detallan las tres únicas situaciones en las que puede procederse a un registro administrativo, 1) que el comportamiento de la persona constituya una amenaza de extrema gravedad para la seguridad, 2) que mantenga relaciones habituales con personas u organizaciones que inciten a la comisión de atentados o hagan apología y 3) que solamente se utilice dicha medida con el objetivo de prevenir actos de terrorismo.

Durante el periodo de vigencia del estado de emergencia las situaciones concretas en las que se podía proceder a un registro administrativo quedaban a consideración de la autoridad administrativa correspondiente. Así, en el caso de la persecución de otros tipos delictivos, como la criminalidad organizada, las agencias de seguridad podían recurrir también a efectuar registros administrativos. Con las situaciones indicadas en la nueva ley, las intervenciones para perseguir ese tipo de delitos vuelven a ser de tipo judicial. Es decir, requieren de pruebas suficientes que prueben la posibles comisión de un delito y de autorización judicial previa fundamentada en dichas pruebas.

Otra de las medidas más significativas del estado de emergencia que se trasladan al periodo de normalidad es la de las asignaciones a residencia. Los objetivos de esta medida son múltiples: concentrar geográficamente la amenaza de cara a posibles investigaciones judiciales, facilitar la vigilancia de los individuos, reforzar la efectividad de los ficheros IST<sup>39</sup> y contrarrestar la ausencia de medidas para el control de extranjeros en Francia (NTX1716370L/Bleue-1, 2017).

Al igual que en el caso de las intervenciones administrativas, las asignaciones a residencia de manera preventiva se circunscriben de manera exclusiva a la prevención de delitos de terrorismo, no siendo posible proceder contra un individuo de esta manera aunque éste pudiera suponer una amenaza para el orden público por otros motivos como, por ejemplo, el narcotráfico.

Para que se ordene un arresto domiciliario preventivo, el comportamiento de los individuos deberá suponer una amenaza grave en base a dos criterios. Por un lado, “que mantengan relación habitual con personas que inciten, faciliten o participen en actos de terrorismo” (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p:41) y, por otro, “que apoyen o se adhieran a las tesis que incitan a la comisión de actos de terrorismo en Francia o en el extranjero o que hagan apología de esos actos” (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p:41).

Cuando se ordene un arresto domiciliario preventivo se indicarán las acciones que deben realizar los individuos sometidos a dicha orden. Por un lado, se establecen medidas obligatorias de residencia y, por el otro, la obligación de comparecer ante las autoridades. En primer lugar, la medida de residencia implica la obligación de permanecer en un lugar determinado del territorio, de tamaño no inferior a una comuna<sup>40</sup>, donde el afectado pueda desarrollar su vida cotidiana de manera habitual (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p:41). En segundo lugar, se ordena que, como máximo una vez al día, “el interesado deberá personarse en la comisaría de policía o de gendarmería” (NTX1716370L/Bleue-1, 2017,

---

<sup>39</sup> Acrónimo de “Interdiction de sortie du territoire” (Prohibición de salida del territorio, en castellano), uno de los tipos de ficheros de clasificación de individuos de la seguridad y la inteligencia francesa. Identifica a los individuos susceptibles de unirse a organizaciones terroristas en el extranjero y, por tanto, se les retira la posibilidad de abandonar el territorio francés

<sup>40</sup> La comuna es la división territorial más pequeña de Francia, equivalente a un municipio

p:41) más cercana a su domicilio para comparecer ante las autoridades, a diferencia del máximo de tres comparecencias diarias decretadas durante el estado de emergencia.

Además de las medidas obligatorias, la orden preventiva dictada por la autoridad administrativa puede acarrear otras medidas adicionales. La primera de ellas es la obligación de “declarar los números e identificadores técnicos de todos los medios de comunicación electrónica de los que disponga, así como todos los cambios de esos números” (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p:41). Además, como segunda medida, se puede obligar al individuo a que cese de mantener una relación directa, o indirecta, con ciertas personas, que deberán ser designadas nominalmente, sobre las que existan sospechas de actividad terrorista o relación con el terrorismo.

Las obligaciones de residencia y de comparecencia podrán extenderse, al menos, durante tres meses. La declaración de identificadores técnicos y la prohibición de mantener relación alguna con individuos sospechosos hasta seis. Sin embargo, en el caso de que existiesen nuevas circunstancias que lo justificasen, el tiempo de vigencia de ambas medidas adicionales podría prorogarse.

Las cuatro medidas, tanto las obligatorias como las complementarias, tienen dos objetivos distintos. En primer lugar, obligar al sometido a las mismas a mantener un contacto constante con las fuerzas de seguridad que evite cualquier tentativa de huida o posibilite una detección temprana en caso de que esta se diera. En segundo lugar, separarlo de ciertos círculos sociales en los que las interacciones que se dan en ellos puedan resultar determinantes para radicalizar al individuo o determinarlo a ejecutar un atentado cuando esa radicalización ya se hubiera producido.

Ambos grupos de medidas persiguen el control físico de los individuos que puedan suponer un riesgo potencial para el orden público. Sin embargo, en la ley se plantean dos alternativas a esas medidas físicas de control. La primera alternativa es sobre la obligación de comparecer diariamente en comisaría para ser identificado. Como alternativa a esa medida, los individuos pueden solicitar que se les coloque un dispositivo de vigilancia electrónica que permita verificar su posición dentro de la zona geográfica asignada en la orden de la prefectura o del Ministerio. Pese a que esta medida resulta altamente invasiva en tanto que permite localizar a los individuos (pero no monitorizarlos en tiempo real) se da un contrapartida a quienes la acepten, y es que la zona geográfica dentro de la cual el individuo está obligado a permanecer se amplía de manera considerable. De la comuna al departamento<sup>41</sup>.

La segunda alternativa es para los casos en los cuales la orden no contemple la obligación de permanecer dentro de un zona geográfica determinada. En ese caso, se puede obligar al interesado a 1) declarar su domicilio y todos los cambios de domicilio que realice y 2) señalar los desplazamientos que haga (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p:42).

Hasta este punto se ha mostrado la forma en que se han trasladado medidas las medidas más significativas del estado de emergencia al derecho común. Sin embargo, no han sido las únicas. El resto de medidas contempladas en la ley de octubre de 2017 (Loi n° 2017-1510) mantienen esa misma dinámica de endurecimiento de los requisitos

---

<sup>41</sup> División territorial de Francia similar a una provincia

necesarios para su aplicación con el objetivo de limitar la acción administrativa en la lucha contra el terrorismo.

De las cinco medidas incorporadas a la normalidad por la ley de octubre una de ellas es la capacidad de establecer perímetros de protección. Si bien durante el estado de emergencia su establecimiento se fundamentaba en la propia emergencia y quedaba a criterio de la autoridad administrativa considerar qué zonas debían ser perimetradas, mediante la Loi n° 2017-1510 se cambian los criterios. Desde ese momento, el criterio para perimetrar y controlar una zona es el número de asistentes o la previsión del número de asistentes.

Otra de ellas es la del cierre de los lugares de culto. En julio de 2016 (Loi n° 2016-987) se reformó la ley de decreto de estado de emergencia (Loi n° 55-385, 1955) en el artículo que permitía ordenar el cierre de bares y lugares de espectáculos y se incluyó la posibilidad de ordenar el cierre de determinados lugares de culto. Esta medida suscitó críticas al interpretarse, dada la redacción del texto, que estaba dirigida contra un grupo de población en específico. En concreto, contra los musulmanes. Tanto es así que el estudio de impacto de dicha ley (NTX1716370L/Bleue-1, 2017) se exponen de manera detallada los motivos por los cuales esa medida se ajusta de forma estricta tanto a la legislación francesa como a la normativa comunitaria.

Así, en base a la Loi n° 2017-1510, las fuerzas de seguridad y las autoridades administrativas se reservan el derecho de ordenar el cierre de lugares de culto cuando existan fundadas sospechas de que su actividad supone un riesgo para el orden público. Para el cumplimiento de esa medida se toma la decisión de establecer un servicio especial de policía que controle y supervise todo lo relativo a los lugares de culto.

Los motivos por los cuales puede procederse al cierre de un centro de culto son similares a los motivos justificativos de otras medidas expuestas a lo largo de estas páginas. A saber, que esté frecuentado por personas activas dentro del movimiento islamista radical, que supongan un riesgo de radicalización para los jóvenes, que existan conexiones con individuos presentes en Siria, que alguno de los fieles forme parte de un fichero IST, que exista una escuela coránica clandestina o que se organicen actividades relacionadas con el Daesh (INTX1716370L/Bleue-1, 2017). Si se diera alguno de esos casos, el lugar de culto sería cerrado hasta que los responsables subsanasen los motivos que han llevado a su cierre (expulsión del imán, condena explícita del terrorismo, instalación de sistemas de vigilancia dentro del centro, etc).

La última medida introducida por esta ley alude a la vigilancia extensiva de las comunicaciones por ondas de radio que, de acuerdo a los legisladores, tiene un carácter diferente a las comunicaciones telefónicas dado que no se requiere de registro de identidad para ser utilizadas, lo que, por tanto, posibilita que no se requiera tampoco de autorización judicial para su vigilancia.

Visto cómo determinadas medidas previstas para momentos excepcionales han sido trasladadas a periodos de normalidad, puede afirmarse que el estado de emergencia ha dejado de existir y de ser necesario en Francia en tanto que la legislación actual supone, de hecho, excepcionalidad sin excepción. Se profundizará más en esta cuestión en la discusión final de este capítulo.

### 4.3.2. Terror semioficial

Al igual que en las partes homólogas a esta de los apartados anteriores, los datos ofrecidos son escasos. La Comisión de control de la aplicación de la ley de refuerzo de la seguridad interior y de lucha contra el terrorismo, con los datos del ministerio del Interior, publica, desde enero de 2020, la siguiente tabla donde detalla todas las intervenciones realizadas desde octubre de 2017 (actualizada a noviembre de 2020):

Tabla 6

*Intervenciones realizadas desde la aprobación de la Loi n° 2017-1510 (2017)*

|  | Perímetros de protección | Cierre de lugares de culto | Medidas de vigilancia individual | Registros e intervenciones domiciliarias |
|--|--------------------------|----------------------------|----------------------------------|--|
| Intervenciones desde noviembre de 2017 hasta junio de 2020     | 528                      | 7                          | 294                              | 264                                      |
| Intervenciones desde noviembre de 2017 hasta noviembre de 2020 | 547                      | 7                          | 332                              | 272                                      |

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Comisión de control de la aplicación de la ley de refuerzo de la seguridad interior y de lucha contra el terrorismo (Assemblée Nationale, 2020)

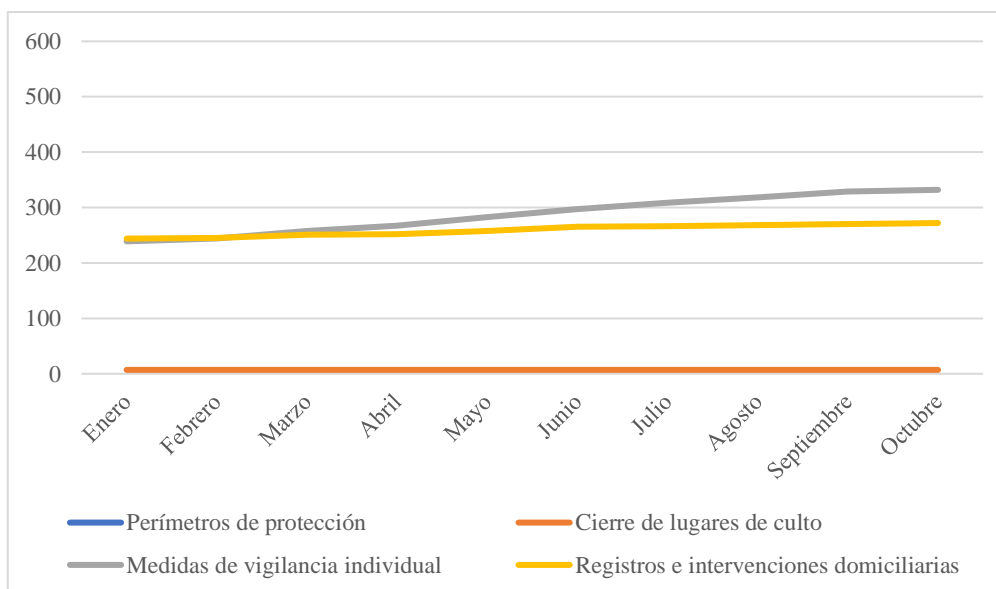


Figura 4. Evolución de las intervenciones realizadas desde la aprobación de la Loi n° 2017-1510 en el año 2020 de acuerdo a los informes de la Comisión de control parlamentario de la ley de refuerzo de la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo

De los cuatro tipos de intervenciones realizadas de manera administrativa, en el periodo transcurrido entre noviembre de 2017 y junio de 2020, salvo los perímetros de protección, que pueden ser determinados por cualquier motivo (conciertos, manifestaciones, etc.), las medidas más utilizadas de manera administrativa han sido las de vigilancia individual y las de intervenciones en domicilios. En cuanto a los lugares de culto, se han cerrado 7 desde la entrada en vigor de la ley, a los que hay que sumar los 11 que permanecían cerrados en la fecha en que esta se publicó (Ministère de l'Intérieur, 2017b).

Si observamos el segundo tramo, de noviembre de 2017 a noviembre de 2020, los números son similares a los del primero, Sobre las intervenciones en domicilios y las medidas de vigilancia individual, de nuevo no se aportan otros datos que permitan inferir los perfiles sociodemográficos de los que se han visto sometidos a esas medidas por lo que si bien podría inferirse, toda afirmación en este sentido se basaría en suposiciones al carecer de información a este respecto.

### **4.3.3. Terror extraoficial**

Para el análisis de agresiones y discriminaciones realizadas contra los musulmanes tras el final del estado de emergencia nos remitiremos de nuevo a las cifras de agresiones comparadas entre el ministerio del Interior francés y el Colectivo contra la Islamofobia en Francia que se utilizaban en el anterior apartado homónimo a este.

De acuerdo a los datos, las agresiones aumentaron en el periodo entre 2017 y 2018 (los datos para 2019 aún no están publicados) un 104,08% según la estimación del Ministerio del Interior (Ministère de l'Intérieur, 2018, 2019) y un 52% de acuerdo a los cálculos del CCIF (2018, 2019).

Sin un atentado que cumpla las características de los de enero y noviembre de 2015 o el de julio de 2016, el aumento en el número de agresiones y conductas discriminatorias podría parecer que no responde a un criterio de venganza o de respuesta al terrorismo. Sin embargo, de acuerdo a la evolución del terrorismo desde 2017<sup>44</sup>, la mera repetición del fenómeno de manera constante parece suficiente para motivar las agresiones y las discriminaciones contra los musulmanes, hecho que no se contemplaba en la exposición del modelo al inicio de este texto, donde se indicaba que serían determinados atentados los que, al cumplir determinadas características, motivarían esas agresiones. Aún así, las causas de ese aumento no resultan del todo claras.

Esa evolución de los datos plantea una nueva duda y es que, si bien la respuesta legislativa al terrorismo se adapta a las transformaciones de este, como se ha visto anteriormente, los datos plantean la posibilidad de que el terror extraoficial también lo haga. En otras palabras, existe la posibilidad de que las agresiones contra miembros del colectivo de pertenencia de los terroristas se presenten de manera más asidua cuanto más frecuentes sean los atentados en el país.

---

<sup>44</sup> Aunque no se han producido atentados de la envergadura de los de enero y noviembre de 2015 o el de julio de 2016, desde 2017 se han registrado atentados de baja intensidad en París (2017), Marsella (2017), Carcasona (2018), París (2018), Estrasburgo (2018), Lyon (2019), París (2019), Niza (2020), París (2020), París (2020), Romans-sur-Isère (2020), Conflans-Sainte-Honorine (2020), Niza (2020) y Lyon (2020)

#### 4.4. Discusión del capítulo

Francia es el primer caso de estudio de esta investigación. Como se comentaba en la introducción a este capítulo, la respuesta francesa es un paradigma europeo de la respuesta reactiva, y excepcional, a la amenaza terrorista que supone el yihadismo. En comparación con los casos de Reino Unido y de España, que se abordarán en los capítulos siguientes, Francia presenta particularidades en su enfoque contra el terrorismo que la hacen especialmente interesante para el análisis. Resulta necesario, por tanto, discutir algunas de las conclusiones extraídas de los datos expuestos en las páginas previas.

En el modelo de tensión-distensión se comentaba que previsiblemente un atentado terrorista tendría aparejada una manifestación pública de rechazo al terrorismo como fenómeno por parte de la ciudadanía. Este capítulo confirma que esto sucede (ver el apartado dedicado al repliegue inclusivo tras los atentados en Charlie Hebdo). Sin embargo, hay una cuestión que no se contemplaba en el modelo que, al menos en el caso de Francia, el análisis indica que sí ha sucedido.

La interpretación que se hizo del significado de los atentados en Charlie Hebdo generó un nuevo sentido de lo que significaba *ser francés*. Atendiendo a los discursos públicos y a los lemas de las manifestaciones, ser francés se convirtió en un sinónimo de estar radicalmente a favor de la libertad de expresión, independientemente de para qué se utilizase dicha libertad. Tanto es así, que toda crítica contra la actividad de la revista, principalmente enfocadas al tono de sus publicaciones, se interpretó, en cierta manera, como un indicativo de poca *francesidad*<sup>45</sup>.

En el trabajo que hemos reseñado previamente en este capítulo, Todd (2015) señalaba que esa defensa a ultranza de la libertad de expresión y en los términos en que se hizo suponía que muchas de las identidades presentes en Francia, y que no necesariamente aceptaban el tono de la revista, no pudieran sentirse como efectivamente francesas. En concreto, cuando hablaba de los musulmanes, señalaba que para un musulmán francés aceptar la libertad de expresión en los términos de Charlie Hebdo suponía renegar de su identidad como musulmán al cometer blasfemia y, por el otro, no aceptarla suponía renegar de su identidad como francés al no respaldar los términos en que se daba esa libertad. Por tanto, tenían que elegir entre ser musulmanes o ser franceses, sin que hubiera un punto de unión entre ambos.

De ahí puede extraerse que en situaciones críticas en las que el sistema social y político se encuentre en peligro se genera una nueva realidad en la que los términos, en base a los cuales se articula la respuesta, pueden suponer consecuencias indeseadas. La más directa, como se comentaba en el párrafo anterior, es que las claves utilizadas para generar a esa unión puedan resultar excluyentes de otras identidades o incluso de otras interpretaciones alternativas de la mayoritaria. Por una parte, se conseguiría la unión de aquellos que se encontrasen perfectamente representados en la interpretación dada por la opinión pública mayoritaria. Por otra parte, se excluiría a la parte de la población que no se encontrase representada por esa interpretación.

---

<sup>45</sup> En el trabajo de Todd (2015) se utiliza la expresión *frenchness*, que se traduciría literalmente al castellano como francesidad, para referirse a las características que se consideran inherentes al hecho de ser francés



Otra cuestión sobre la que es necesario discutir es sobre el hecho de la preocupación sobre el terrorismo. Si se recuerda la Tabla 1, donde se exponía la evolución de las preocupaciones de los franceses, se observaba que la aparición de una amenaza terrorista supone un aumento de la preocupación sobre el terrorismo. Algo que resulta lógico. El punto a discutir es otro: el descenso de la preocupación por el terrorismo.

Si atendemos a los datos del INSEE (2018), la preocupación por el terrorismo, que en el periodo 2015-2017 aumentó de forma notable, se redujo en 2018 y volvió a descender en 2019. La cuestión que cabe plantearse aquí son los motivos por los cuales esa preocupación ha descendido.

Existen dos posibles respuestas a esta cuestión. En primer lugar, la ausencia casi total de atentados en el periodo 2018-2019 y que los pocos que se produjeron tuvieron consecuencias mucho menores en comparación con los de 2015-2016, lo que hace reducir la preocupación de la población al no estar expuesta al fenómeno. En segundo lugar, la consideración general de que las medidas antiterroristas están siendo efectivas, lo que hace reducir la preocupación de la población por los mismos motivos señalados hace un momento.

Sobre este punto es difícil llegar a una conclusión. Previsiblemente, mayores poderes y medios en la lucha antiterrorista tengan como consecuencia un menor número de atentados al aumentarse la eficacia de los servicios de seguridad e inteligencia, pero no es la única posibilidad. Por ejemplo, la derrota del Estado Islámico tanto en Siria como en Irak, donde a día de hoy su presencia es testimonial y podría considerarse como extinta, puede haber hecho que la capacidad de atracción que la organización tenía para algunos ciudadanos europeos haya desaparecido. Ambas posibilidades son factibles dado que correlación no implica causalidad.

Cuando se comparen los datos de Francia con los de los otros dos estudios de caso será más sencillo llegar a una conclusión sobre esta cuestión, especialmente comparándolo con España, donde los motivos por los cuales se produce una disminución de la preocupación pueden concluirse de manera más clara.

Hasta este punto, se han discutido aspectos relacionados con lo que, de acuerdo al modelo, podría denominarse como respuesta social. Discutiremos ahora cuestiones asociadas a la respuesta legislativa.

En el caso de Francia, de acuerdo al análisis, el mito de legitimación principal es el de la libertad contra la no-libertad. Esta cuestión se repetirá en los casos siguientes, no hay nada novedoso en este punto. Lo realmente importante en esta parte estriba en la evolución del uso del lenguaje a medida que se suceden los discursos políticos y los atentados.

Tomando como referencia al expresidente del Gobierno, se aprecia cómo el lenguaje en los discursos políticos poco a poco se radicaliza. Si bien en su primera alocución del año (Hollande, 2015a) el lenguaje estaba destinado a generar un contexto de contraste entre Francia y la amenaza terrorista, a final de ese año ese contraste pasa de ser un mero enfrentamiento a convertirse en una guerra en sentido estricto (Hollande, 2015c). El uso de las palabras resulta revelador de esta cuestión.

La creación de un contexto de guerra mediante el lenguaje, aunque no necesariamente exista una declaración formal de guerra, sirve de puente para la aplicación

de medidas excepcionales en tanto que la guerra supone una situación excepcional. Es decir, la radicalización del lenguaje posibilita la adopción de medidas excepcionales.

Esta cuestión hay que entenderla en su contexto. Por un lado, los atentados de noviembre supusieron el atentado más grave ocurrido en Francia. Por el otro, el estado de emergencia había sido declarado días antes. La situación era, de facto, excepcional. Por estos motivos, el uso de terminología bélica resulta coherente en ese contexto y facilita la aceptación de medidas restrictivas de libertades en tanto que al interpretarse la situación de amenaza como excepcional, se entiende que las medidas para reestablecer la situación deben ser, a su vez, excepcionales. Esa excepcionalidad presente en el lenguaje político tuvo a su vez implicaciones a nivel legislativo. Este es otro aspecto a discutir sobre el caso de Francia: la excepción, los decretos y las leyes y la unanimidad parlamentaria.

La ley de inteligencia promulgada en 2015 (Loi n° 2015-912, 2015) supuso el primer parche para afrontar la nueva amenaza terrorista. Si bien muchas de las reformas que se introducían mediante esa ley podrían resultar limitativas de ciertos derechos, los atentados del 13 de noviembre de 2015 abrieron la puerta a la declaración del estado de emergencia.

La autoridad para la aprobación de un decreto corresponde en exclusiva al presidente de la República, en ese momento Hollande, o al primer ministro (Meny, 1986). En el caso concreto del decreto de estado de emergencia este solamente puede ser declarado, además, tras la deliberación en Consejo de Ministros. Posteriormente, dicho decreto debe ser refrendado por la Asamblea Nacional en un plazo máximo de quince días, o la cantidad de días que se hayan fijado en una ley posterior. Es decir, no puede aumentarse la duración de un estado de emergencia por decreto, se requiere de la intervención de la Asamblea para que continúe.

Pese al control parlamentario del estado de emergencia y de sus prórrogas como contrapeso a la posibilidad de que el ejecutivo gobierne por decreto, se plantea la duda de la probabilidad de que este o sus prórrogas se revoquen en el contexto de una amenaza grave contra el Estado. Observando los escrutinios de las sucesivas prórrogas del estado de emergencia tanto en la Asamblea Nacional (2015b, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d) como en el Senado (Sénat, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d) se hace evidente que, ante una situación de amenaza, la unanimidad política para la adopción de medidas excepcionales se refuerza y se convierte en norma, lo que en cierta manera implica que las Cámaras pasan de ser un contrapeso al ejecutivo a convertirse en una fuerza de apoyo.

Ante esa falta de contrapeso, los posibles excesos que pudieran darse en la legislación carecen de otro control que no sea el judicial, que como ya se ha visto en este capítulo declaró inconstitucionales algunas medidas previstas en las prórrogas. Por tanto, la excepción declarada por motivo de una amenaza externa parece blindar al ejecutivo en su actividad y brindarle el apoyo de la mayoría de los parlamentarios a fin de que neutralice la amenaza.

La duda que se plantea, por tanto, es si cuando aparece una amenaza difusa, como el terrorismo, las Cámaras prorrogarían su apoyo al gobierno de manera indefinida hasta que desapareciese la amenaza, produciendo esto un estado de emergencia formal de larga duración. De esa duda nace el siguiente punto a discutir aquí: la normalización de la excepcionalidad.

Por definición, los estados de excepción sirven para enfrentar situaciones excepcionales. Como consecuencia de los atentados de noviembre de 2015 en Francia, la excepcionalidad se ha impuesto en el país. Pese a que en varios países de la Unión Europea también se han dado pasos en esa dirección, el caso francés resulta paradigmático. Con la entrada en vigor de la ley antiterrorista de octubre de 2017 (Loi n° 2017-1510, 2017) se terminó el periodo de excepción en Francia, si bien esto no significó el final de la excepción. Atendiendo a las medidas aprobadas, dicha ley supuso la traslación a la normalidad de las medidas contempladas en el decreto de estado de emergencia y en sus respectivas prórrogas.

Lejos de ser una vuelta a la normalidad previa a los atentados de 2015, el escenario derivado de la ley antiterrorista de octubre de 2017 se adecuaría más a una situación *neoexcepcional*. A nivel formal, el estado de emergencia ha sido derogado, a nivel práctico continúa. La fenomenología de la nueva amenaza terrorista y la composición demográfica francesa han sido las claves que parecen estar detrás de esta cuestión. Sin embargo, la neoexcepción francesa plantea problemas sobre el concepto de lo excepcional.

Tanto Schmitt (2009), como Agamben y Bòrras (2003) y Agamben (2010) planteaban la cuestión de la necesidad como precursora de la excepcionalidad. En Francia, el terrorismo ha sido un condicionante suficiente para iniciar un periodo excepcional. La amenaza terrorista, que ya anteriormente era difusa y ahora lo es aún más, requiere de una respuesta igualmente difusa. Tanto en sus métodos como en su duración temporal. Sin duda, requiere de métodos excepcionales para ser abordada. Esta lógica subyace a la acción del Estado francés en la respuesta al terrorismo. Sin embargo, utilizar de los máximos poderes del Estado para afrontar una amenaza como la terrorista desdibuja la línea de qué eventos son excepcionales y qué eventos no lo son.

En el artículo primero de la ley de creación del decreto de estado de emergencia de 1955 (Loi n° 55-385, 1955), el condicionante para declarar el estado de emergencia es un atentado grave contra el orden público. Los atentados de noviembre de 2015 cumplen ese requisito (Cerdá, 2017). La cuestión no está en esa declaración, sino en la decisión, traducida en ley, de implementar las medidas previstas para contrarrestar un atentado grave contra el orden público en un escenario de no excepcionalidad.

A esta cuestión se le ha sumado el desarrollo de estrategias de prevención de la radicalización y de organización de la respuesta de los Estados como un todo. Esto deja entrever un cambio sobre la concepción del terrorismo. La amenaza terrorista no es solamente una amenaza contra la seguridad, sino que se entiende que, en la situación actual, sus características lo hacen parecerse a un movimiento social. Con grupos de población vulnerables y susceptibles a la radicalización, con un discurso estructurado y un objetivo final.

Esta situación fuerza a los Estados a aumentar su capacidad predictiva y a refinar sus métodos de detección del riesgo, pero no solamente eso, sino que los introduce en un plano de combate distinto, en donde la acción antiterrorista incluye también el dominio del relato con el objetivo de alejar a los grupos de población susceptibles de ser radicalizados tanto del mensaje de las organizaciones terroristas como de las propias organizaciones. Es decir, introduce a los estados en una dinámica de acción preventiva.

Entender el terrorismo como una amenaza total supone el desarrollo de una estrategia de acción integral, pero los términos de acuerdo a los cuales se articula dicha respuesta y los métodos utilizados pueden suponer un aumento de la presión sobre los sistemas democráticos que los convierta en sistemas distintos, no nacidos del consenso sino de la emergencia. Esto desvirtuaría tanto los periodos excepcionales como los normales, difuminando las diferencias entre ellos y creando un tiempo nuevo, a mitad de camino entre la excepción y la normalidad.

Teniendo esto en cuenta, cabe preguntarse si, en el futuro, el estado de emergencia, que es una de las tres figuras de urgencia existentes en Francia (Cerdá, 2017), será necesario en tanto que muchas de las medidas que introduce son aplicables en el presente sin la necesidad de que exista una declaración formal de emergencia. Como se comentaba en el capítulo, si el futuro es sinónimo de una una excepcionalidad sin excepción formal.

Será necesario, una vez analizados los otros casos, reflexionar si esta cuestión se ha producido también en otros contextos o si, por el contrario, el hecho de haber enfrentado la amenaza terrorista mediante la adopción de medidas excepcionales determina la estrategia futura del Estado en este ámbito.

## **Capítulo 5. Análisis de la respuesta al terrorismo en el Reino Unido**

Si en el anterior capítulo se analizaba el caso de Francia desde el inicio de la campaña de atentados en 2015 hasta la actualidad, en este capítulo se presenta el segundo caso de estudio, el Reino Unido. En Francia, la evolución de los acontecimientos se ajustaba de manera estricta a la evolución que se planteaba en el modelo. Primero un atentado, después la respuesta social, a continuación la respuesta legislativa. Sin embargo, en el Reino Unido el desarrollo de los acontecimientos ha sido diferente, como ya se indicaba en la introducción.

Al igual que en el capítulo anterior, el análisis se realizará de forma cronológica. Esto quiere decir que independientemente de que haya sucedido antes, un atentado o una ley contra el terrorismo, los datos se presentarán de la forma en que sucedieron en el tiempo, de más antiguo a más reciente, dividiéndose este capítulo en tres partes: de 2001 a 2005, de 2005 a 2017 y de 2017 a la actualidad.

El Reino Unido comenzó su respuesta contra el terrorismo del nuevo siglo varios años antes de sufrir un atentado terrorista en su territorio, y eso ha marcado de forma notable cuál es su situación a día de hoy. Las leyes antiterroristas con las cuáles contaba el Reino Unido estaban destinadas a mitigar la amenaza proveniente del Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés), por lo que, si bien contaba con un arsenal legislativo notable, éste quedó rápidamente obsoleto tras los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América. Los atentados de 2001 fueron el punto de inflexión para que el Reino Unido comenzara a dotarse de herramientas que le permitirían enfrentar el terrorismo yihadista. En ese punto empieza el análisis de este caso.

### **5.1. Del World Trade Center (2001) al metro de Londres (2005): anticipación a la amenaza terrorista moderna**

La respuesta del Reino Unido al terrorismo yihadista comenzó en 2001, como consecuencia de los atentados en los Estados Unidos. Debido a que no se produjo atentado alguno en suelo británico, las muestras de apoyo popular a las víctimas de dichos ataques no fueron más allá de ser condolencias por los atentados en los Estados Unidos, sin manifestaciones públicas de apoyo. Lo mismo sucedió con los discursos políticos.

Por ese motivo, esta parte del capítulo analiza la respuesta legislativa que se dio a dicho ataque desde las autoridades, es decir, cómo anticipación al nuevo fenómeno terrorista que había irrumpido en los Estados Unidos.

#### **5.1.1. Anti-terrorism, crime and security Act (2001)**

Como respuesta a los atentados en Estados Unidos en 2001, en el Reino Unido se redactó y promulgó el *Anti-terrorism, crime and security Act* (c.24, 2001), donde se regula, además del uso y el desarrollo de armas nucleares y el control de los movimientos

de capitales y activos financieros, los nuevos poderes otorgados a las fuerzas de seguridad británicas. Todo ello con el objetivo de anticiparse al nuevo fenómeno terrorista internacional.

La primera cuestión que se regula es el control de los activos financieros por parte del Tesoro<sup>46</sup>. De acuerdo a esta ley (c.24, 2001), cuando se detecten movimientos de capital destinados a financiar acciones contra la economía británica o contra la vida o propiedad de ciudadanos británicos, el Tesoro puede congelar los activos financieros de la organización o el individuo que realice dicha operación y bloquear la transacción con el objetivo de evitar la utilización de esos fondos.

Además de esto, se añaden enmiendas a la regulación del uso de armas químicas y biológicas (c.6, 1974; c.6, 1996) para añadir el uso de armas nucleares como una acción constitutiva de un delito de terrorismo. Desde ese momento, tanto el transporte de armas de tipo químico, biológico o nuclear, como la conspiración para cometer un atentado por medio del uso de dichas armas, o la participación en el desarrollo de uno de estos tipos de armas, constituyen un delito de terrorismo penado con cadena perpetua (c.24, 2001, s.57(5)), salvo que su desarrollo, tenencia, transporte o uso haya sido autorizado por el secretario de Estado (c.24, 2001, s.48(2)) o se realicen en el contexto de un enfrentamiento armado (c.24, 2001, s.48(1)(b)).

A estas dos modificaciones se une el aumento de los poderes policiales tanto en las labores de proximidad como en la investigación sobre el terrorismo. De esta manera, las autoridades policiales tienen la competencia para obligar a los sospechosos detenidos por indicios de terrorismo a facilitar la recogida de sus huellas dactilares (c.24, 2001, s.89, s.90, s.91), a obtener fotografías de los sospechosos detenidos (c.24, 2001, s.92, s.93) y la posibilidad de exigir, a individuos no detenidos, la retirada de prendas de ropa o disfraces que dificulten su identificación (c.24, 2001, s.95, s.95). Además de esto, la policía es competente para detener a individuos de forma preventiva en previsión de episodios de violencia, especialmente en Irlanda del Norte (c.24, 2001, s.96).

En lo que respecta a la investigación sobre el terrorismo, las agencias de seguridad e inteligencia del Reino Unido podrán solicitar a los proveedores de comunicaciones el acceso a los datos recabados por ellos (c.25, 2001, s.102, s.104) con el objetivo de “salvaguardar la seguridad nacional” (c.24, 2001, s.102(3)(b)); aunque no se especifica a qué datos pueden tener acceso dichas agencias.

Las cuatro principales innovaciones introducidas por esta ley son de calado, pero es especialmente significativa la tercera señalada aquí, detención preventiva en previsión de episodios futuros de violencia, dado que es un síntoma de la tendencia que seguirá la política antiterrorista británica en los años siguientes. Ni se aportan criterios para considerar qué requisitos debe cumplir la persona para ser detenida preventivamente ni para considerar cuándo pueden producirse episodios futuros de violencia.

El cuándo puede producirse un episodio de violencia queda a consideración de la autoridad policial competente en esa parte del territorio. Es decir, que la interpretación de

---

<sup>46</sup> Her Majesty Treasury (el Tesoro de Su Majestad), abreviado Treasury (Tesoro), es el ministerio/departamento encargado de la aplicación de la política fiscal en el Reino Unido

los agentes es crucial para la detención preventiva de una persona, lo cual no deja de suscitar dudas sobre la discrecionalidad con la que puede actuarse.

Teniendo en cuenta esto puede afirmarse que la capacitación de los agentes para detener de forma preventiva en previsión de violencia futura abre la puerta a la senda de la acción preventiva, algo que ya hemos visto en el caso de Francia. La diferencia es que, en Francia, esta tendencia se adoptó tras el paso por un periodo excepcional, cosa que no se cumple en este caso. En los próximos apartados dedicados a las reformas normativas se discutirá cómo ha evolucionado esta tendencia.

## **5.2. Del atentado de Londres (2005) al atentado de Manchester (2017): respuesta social y respuesta legislativa a lo largo de doce años**

Los primeros atentados de corte yihadista en el Reino Unido se produjeron en Londres en 2005, cuatro años después de la ley de 2001. Si bien el inicio de la respuesta legislativa en el país empezó en ese año 2001, fue a partir de los atentados de Londres cuando las autoridades aprobaron la mayor cantidad de reformas. En lo que respecta a la respuesta social, los atentados de 2005 cumplen con los requisitos establecidos en la formulación teórica del modelo.

Por tanto, siguiendo el orden cronológico, resulta interesante estudiar si la respuesta social a los atentados de 2005 tuvo como consecuencia un clima social que favoreció la aceptación de medidas antiterroristas y si esas medidas finalmente se aprobaron, así como las implicaciones que tuvieron.

### **5.2.1. Atentado**

A primera hora de la mañana del 7 de julio de 2005, tres artefactos explotaron en varios vagones de distintas líneas del metro de Londres. Posteriormente, explotó otra bomba en un autobús. El balance total de ese ataque fue de 56 víctimas mortales y 700 heridos de acuerdo al informe realizado por la London Assembly (2006) así como una interrupción del transporte público durante varias horas.

Analizando el ataque desde el prisma del efecto *rally 'round the flag* se aprecia de nuevo cómo se cumplen todos los requisitos señalados por Mueller (1970). En primer lugar, sobre la percepción de internacionalidad del evento, esta característica se cumple. Aunque la confirmación de Al-Qaeda de la autoría del ataque no llegó hasta casi dos meses después, pocas horas después, distintas células europeas de esta organización reclamaron para sí la autoría del ataque. En segundo lugar, el evento afecta al país. Por último, el evento es específico, dramático y concreto.

Al igual que pasó en Francia en los atentados de noviembre de 2015 y julio de 2016, los atentados de Londres son dramáticos por su naturaleza indiscriminada. Por tanto, es la mezcla de criterios cuantitativos (número de víctimas mortales y de heridos) y algunos cualitativos, lo que convierte este atentado en un suceso dramático. De la misma manera que en el caso de Francia, cuando se analizaban los atentados de noviembre de 2015 y de julio de 2016, así como el resto de atentados de baja intensidad en los años posteriores, es la similitud de las víctimas con la población general, gente común que utiliza el

transporte público o que está en la calle, lo que favorece que el impacto psicológico de estos ataques se amplifique.

En base a estos datos, puede afirmarse que el atentado de 2005 en la red de transporte público de Londres cumple con las características señaladas por Mueller (1970) y que, por tanto, es capaz de provocar la aparición del modelo propuesto.

### **5.2.2. Repliegue inclusivo**

El 9 de julio, dos días después de los atentados en la red de transporte de Londres, la coalición Stop the war, la Campaign for Nuclear Disarmament (Campaña para el desarme nuclear, en castellano) y la Asociación Musulmana de Gran Bretaña convocaron una vigilia por las víctimas de los atentados (Internet Archive WayBack Machine, 2005; Guez, AFP y Getty Images, 2005). Varios días más tarde, las autoridades británicas convocaron una manifestación de repulsa del terrorismo a la que acudieron múltiples representantes públicos, como el alcalde Ken Livingstone, diferentes miembros del Parlamento o representantes religiosos de las diferentes confesiones (BBC News, 2005a).

A medida que se sucedían los discursos en la Plaza de Trafalgar, los diferentes líderes políticos y religiosos, entre los que se encontraban el Obispo de Londres, el rabino jefe de la Commonwealth y el secretario general del Consejo Musulmán de Gran Bretaña, alentaron a la unidad de los ciudadanos para enfrentar la amenaza terrorista. En concreto, el rabino jefe, Jonathan Sacks, señaló: “tenemos el coraje de no darle al terror la victoria de hacernos enfadar y de perder los valores que nos hacen ser como somos. Dejemos que ese coraje nos una” (BBC News, 2005a). Estas declaraciones se dieron al amparo de la versión británica del *Je suis Charlie* francés, el eslogan *London United* (Associated Press, 2015).

El contexto y momento histórico hace imposible conocer los debates que se dieron teniendo ese eslogan como centro. En el caso de Francia, las redes sociales, que permitían los análisis que se han reseñado en el capítulo anterior, llevaban ya tiempo siendo utilizadas por los usuarios. Cuando se produjeron los atentados en Londres, de todas las redes sociales que hoy conocemos solamente Facebook había sido creada.

Por este motivo, la medición de la respuesta de los individuos tanto a título individual como socialmente es un cuestión compleja. Si las manifestaciones tenían una intención de rechazo al terrorismo como fenómeno es una cuestión que con la información disponible no puede afirmarse con rotundidad. Aún así, analizando los llamamientos a la unidad de los ciudadanos de Londres y de todo el Reino Unido, la evidencia sugiere la existencia de esta etapa del modelo en el caso de la respuesta a los atentados de Londres de 2005.

### **5.2.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II**

A diferencia de Francia y de España, la ONS (acrónimo de *Office for National Statistics*) no publica informes sobre la evaluación de las principales preocupaciones de los habitantes del Reino Unido. Ante la ausencia de estudios sobre esta cuestión de la



ONS, la empresa IPSOS Mori publica desde 1997 con carácter anual el *Issues index* (Índice de problemas, en castellano), donde recopila la información sobre las preocupaciones de los ciudadanos.

IPSOS Mori agrupa en su encuesta las cuestiones de defensa y terrorismo en una misma variable. Por este motivo, cuando se observa la línea referida a terrorismo, no es solamente el terrorismo lo que se observa. Los datos de IPSOS (2006, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h) reflejados en la Figura 5 muestran la siguiente evolución.

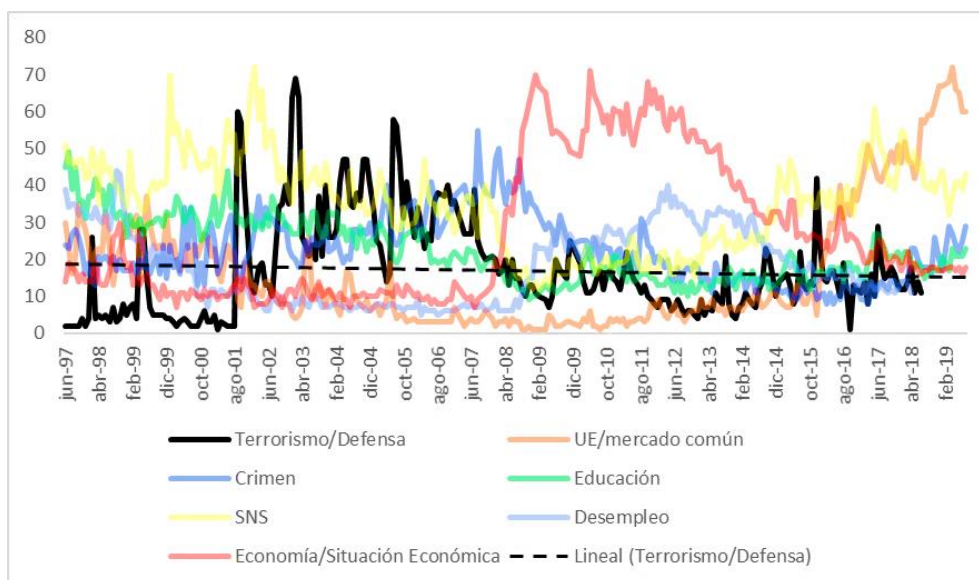


Figura 5. Evolución de las principales preocupaciones de los británicos en el periodo de junio de 1997 a septiembre de 2019. Fuente: elaboración propia en base a los datos de IPSOS Mori (2006, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h)

De la evolución de los datos se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, que la preocupación por el terrorismo/defensa, experimentó un crecimiento exponencial tras los atentados de 2001 en los Estados Unidos que se mantuvo estable hasta 2008 aproximadamente (IPSOS Mori, 2006, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h). Los siguientes máximos de preocupación tras el atentado de 2001 coinciden con el inicio de la invasión de Irak en 2003, donde el Reino Unido jugó un papel fundamental, los atentados de Madrid de 2004 y el atentado de Londres en 2005. Tras ese último pico, la preocupación de los británicos por el terrorismo/defensa descendió progresivamente (IPSOS Mori, 2006, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j, 2018k, 2018l, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h) siendo solo superada esta en ocasiones puntuales, como tras el asesinato de dos soldados británicos en Irlanda del Norte en 2009, la campaña de atentados en Francia (2015-2016) y los atentados de Cataluña en 2017.

Al igual que sucedió en el capítulo anterior, de las estadísticas solamente puede extraerse que la ocurrencia de un evento traumático (atentado terrorista, guerra, etc) hace

que la preocupación sobre esa cuestión aumente para decaer progresivamente después. Lo más llamativo de estos datos en el caso del Reino Unido es que el terrorismo no solamente hace aumentar la preocupación cuando se produce en el territorio nacional, sino que la ejecución de atentados terroristas en países cercanos, tanto geográficamente, como en el caso de España y Francia, como culturalmente, como en el caso de los Estados Unidos, también lo hace. Esto parece indicar la existencia de algún tipo de respuesta vicaria ante los atentados terroristas en países similares al Reino Unido.

Más allá de eso, con fuentes secundarias no puede extraerse más información. Los cambios cognitivos que se hubieran podido producir en los individuos tras los atentados en Londres resultan imposibles de determinar. Así, serán las estadísticas de discriminación y agresiones cometidas en contra de los musulmanes las que aporten información sobre posibles cambios cognitivos respecto de la percepción de los musulmanes tras los atentados de Londres.

#### **5.2.4. Mitos de legitimación**

Durante las explosiones en el metro de Londres, el Primer Ministro del Reino Unido en 2005 se encontraba en una cumbre del G8 en Escocia. Cuando se confirmó la naturaleza terrorista de las explosiones, Blair (2005a) compareció ante los medios de comunicación durante unos pocos minutos.

En el primer discurso del 7 de julio de 2005, Blair (2005a) adopta un tono de confrontación, pero sin alcanzar el tono belicista que hemos señalado en el análisis de los discursos en Francia tras los atentados de noviembre (Hollande, 2015c; Le Pen, 2015b; Sarkozy, 2015b, 2016).

De la misma manera que en el caso anterior, los términos utilizados para referirse a los responsables de los atentados tienen en sí mismos una connotación negativa como, por ejemplo, bárbaros, mientras que las referencias al pueblo británico se hacen con palabras que, innegablemente, tienen una carga positiva notable.

Quizá lo más relevante en el primer discurso del 7 de julio es la posición del Reino Unido respecto de los atentados y del terrorismo en su conjunto. De la misma manera que Hollande (2015a, 2015b, 2015c, 2016) lo hiciera diez años después, Blair (2005a) sitúa al Reino Unido como una parte integrante de un bando global en contra de una amenaza global, y lo equipara a otros países víctimas del terrorismo y, a su vez, con todos los países democráticos. Así, señala que los atentados a su país no son solamente atentados en un país, sino que atentan contra todos los países y todas las personas civilizadas alrededor del mundo (Blair, 2005a). Como muestra de esto encontramos el siguiente fragmento, con el que cierra el discurso:

“los perpetradores del ataque de hoy intentan destruir la vida humana. Los terroristas no vencerán. Los atentados de hoy no harán flaquear de ninguna manera nuestra determinación para defender los principios más profundos de nuestras sociedades y para derrotar a aquellos que imponen su fanatismo y su extremismo en todos nosotros. Prevaleceremos, ellos no” (Blair, 2005a).

La declaración de Blair (2005a) de ese día fue complementada cuando el Primer Ministro regresó a Londres tras la cumbre del G8. En su segundo discurso, sus

declaraciones fueron en el mismo sentido que las de ese mismo día por la mañana pero variaron en el objeto del discurso. Si bien en el primero (Blair, 2005a) el Reino Unido era una parte integrante de un conjunto más amplio de países, en el segundo (Blair, 2005b) la comunicación hacía referencia en exclusiva al Reino Unido como víctima de un ataque terrorista.

La estructura del discurso recuerda a la vista en Francia. En primer lugar, se realiza una exposición general de la situación y de los hechos para continuar, en segundo lugar, con referencias a las medidas a adoptar. Por último, se alude de manera emocional directamente a la población del país.

En esa última parte, Blair (2005b) mantiene un tono firme sin recurrir a fórmulas que podrían llevar a pensar en un lenguaje bélico. Así, afirma: “cuando traten de intimidarnos, no nos intimidarán. Cuando traten de cambiar nuestro país o nuestra forma de vida mediante esos métodos, no cambiaremos (...) Este es un día muy triste para el pueblo británico, pero nos mantendremos fieles al estilo de vida británico” (Blair, 2005b).

Mediante este segundo discurso, Blair (2005a; 2005b) sitúa al Reino Unido por encima de aquellos que quieren destruirlo. Los valores constitutivos de la sociedad británica, “los más profundos” (Blair, 2005b), serían superiores que los de los que atentan contra ellos. Entendiendo así el atentado, Blair (2005a; 2005b) transmite que el “estilo de vida británico” (Blair, 2005b) es una cuestión que debe permanecer tal y como está. Justifica y respalda, por tanto, la organización social y los valores que conforman el Reino Unido y el estilo de vida británico. Y en ese estilo de vida británico, Blair (2005b) introduce valores como el respeto, la tolerancia y el multiculturalismo.

Para dibujar esa idea, Blair (2005b) se refiere a los musulmanes de manera explícita, tanto aquellos que son y viven en el Reino Unido, como aquellos que están en el extranjero. Tras agradecer el apoyo del Consejo Musulmán de Gran Bretaña afirma que saben que los terroristas actúan en nombre del islam, pero que los musulmanes no son terroristas, sino personas decentes y de ley que aborrecen, tanto como el resto de británicos, el terrorismo (Blair, 2005b).

Con esa referencia, Blair (2005b) incluye el respeto a todas las creencias y religiones dentro del carácter y modo de vida británico, tratando de dejar sin efecto la idea transmitida de los terroristas de que el Reino Unido es un lugar en el que los musulmanes no son respetados y contra el que deben rebelarse.

Viendo los dos discursos de Blair (2005a; 2005b), puede señalarse que el mito de legitimación utilizado por el Primer Ministro en su discurso se basa, al igual que se hacía en Francia, en la idea del Reino Unido como un ejemplo paradigmático de defensa de las libertades y respeto a la democracia contra una amenaza que no respeta esas normas. Por tanto, el mantenimiento de la jerarquía social tendría sentido en tanto que variarla se interpretaría como una cesión en un sistema que, a priori, se considera ejemplar.

### **5.2.5. Terror oficial**

Como se ha comentado previamente, el Reino Unido se diferencia de Francia, y se asemeja a España, en que el enfoque adoptado para mitigar la amenaza terrorista es mixto, combinando la generación de nueva legislación de manera preventiva a medida que las

organizaciones terroristas y sus métodos de acción evolucionan, con la respuesta reactiva cuando se produce un atentado en su territorio.

Después de los atentados de Londres en julio de 2005, las autoridades británicas entraron en una escalada legislativa que serviría para reformar todo el sistema de seguridad e inteligencia del país de acuerdo a las bases sentadas en 2001 con el *Anti-terrorism, crime and security Act* (c. 24, 2001), reforma que finalizaría en el año 2016.

#### **5.2.5.1. Prevention of Terrorism Act (2005)**

El *Prevention of Terrorism Act* (c.2, 2005) se aprobó varios meses antes de los atentados de Londres, en marzo de 2005, y un año después de los de Madrid de 2004. En esta ley (c.2, 2005) se introduce el concepto de *control orders* (órdenes de control, en castellano), que imponen una serie de medidas individuales de obligado cumplimiento para individuos sobre los que pesen sospechas de relación con organizaciones terroristas y que pudieran suponer un riesgo para el orden público.

Desde la prohibición de poseer determinadas sustancias hasta la obligatoriedad de comparecencia ante las autoridades, las *control orders* son las siguientes:

- a) La prohibición o restricción de poseer determinados artículos o sustancias;
- b) Prohibición o restricción del uso de determinados servicios o instalaciones, o la realización de actividades específicas;
- c) Restricciones respecto del trabajo u otra ocupación, o sobre su negocio;
- d) Restricciones para asociarse o comunicarse con determinadas personas o con otras personas de manera general;
- e) Restricciones respecto de su lugar de residencia o sobre las personas a las que permite el acceso a su domicilio;
- f) Prohibición de estar en determinados lugares o dentro de determinadas áreas a determinadas horas o en determinados días;
- g) Prohibición o restricción de movimientos hacia, desde o dentro del Reino Unido, en una parte específica del Reino Unido o en un determinado lugar o área del Reino Unido;
- h) Exigencia de cumplimiento de otras prohibiciones o restricciones de movimiento que pudieran haber sido impuestas, por un periodo que no deberá exceder las 24 horas, en la forma en la que se le hayan impuesto, por una persona determinada y con el propósito de complementar a las otras obligaciones impuestas por la orden;
- i) Exigencia de entrega del pasaporte, o de cualquier otra cosa que se le haya requerido por la orden, durante un periodo que no exceda a aquel en el que la orden siga vigente;
- j) Exigencia de permitir el acceso a determinadas personas a su lugar de residencia o a otros lugares de su propiedad;
- k) Exigencia de permitir a determinadas personas para registrar ese lugar o cualquier otro con el objetivo de asegurarse de si las obligaciones impuestas por la orden han sido, están siendo o están a punto de ser contravenidas;
- l) Exigencia de permitir a determinadas personas, para este propósito o con el propósito de asegurar que la orden está siendo cumplida, de retirar cualquier cosa encontrada en dicho lugar o en cualquier otro y para examinarlo o retenerlo durante un periodo que no exceda el periodo de vigencia de la orden;
- m) Exigencia de permitir ser fotografiado
- n) Exigencia de cooperación en determinados acuerdos en los que sus movimientos, comunicaciones u otras actividades sean monitoreados de forma electrónica o por otros medios;
- o) Exigencia para cumplir con un demanda hecha de una determinada manera para proveer información a una persona específica de acuerdo con esa demanda;

p) Exigencia de comparecencia frente a una persona determinada en un tiempo y un lugar determinados (c.2, 2005, s.1(4)(a-p).

Las *control orders* no aparecen de la nada, sino que se derivan de un concepto establecido en otra ley, la *Civil Contingencies Act* (c.36), aprobada en 2004, que no se creó específicamente para la prevención y lucha contra el terrorismo, sino para regular la actividad de las autoridades en situaciones excepcionales, en el sentido más amplio de la expresión.

La *Civil Contingencies Act* (c.36, 2004) es similar a una ley de estado de excepción en tanto que regula la emergencia, concepto en el que también se incluyen los atentados terroristas cuando dañen gravemente la seguridad del Reino Unido (c.36, 2004, s.1(1)). En la parte segunda de la ley se introduce el término *emergency powers* (poderes de emergencia, en castellano), que permite a las autoridades revocar todos los derechos de los ciudadanos (c.36, 2004, s.22(3)) salvo los comprendidos en el *Human Rights Act* (c.42, 1998) (c.36, 2004, s.23(5)), donde solamente se incluyen los derechos de protección de la vida (c.42, 2004, s.11), libertad de expresión (c.42, 2004, s.12) y libertad de pensamiento, conciencia y religión (c.42, 2004, s.13), dejando fuera el resto de los derechos fundamentales y garantías como, por ejemplo, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones o el *habeas corpus*.

Los *emergency powers* de 2004 comparten mucho con las *control orders* que se regulan en esta ley. La influencia de los primeros en las segundas es una cuestión especialmente llamativa. Los *emergency powers* se diseñaron para responder a una situación de emergencia inespecífica, que puede ir desde un atentado terrorista a una catástrofe natural grave, mientras que las *control orders* se desarrollaron para prevenir una amenaza específica, el terrorismo. Pero si bien son similares, el objetivo es distinto.

Si nos centramos en exclusiva en el terrorismo, la razón de ser de los *emergency powers* es ofrecer una respuesta de manera reactiva. Sin embargo, las *control orders* no son reactivas. Es decir, no es necesario que se haya producido un atentado para que se activen. Muy al contrario, las *control orders* pueden ser impuestas a individuos en prevención del posible riesgo terrorista que pudieran suponer en el futuro. Esto es, son una medida enteramente preventiva.

Tenemos, por tanto, una situación en la que determinados poderes de emergencia se transfieren a un periodo de normalidad, de la misma manera que sucedió en Francia (Loi n° 2017-1510, 2017). La diferencia se encuentra, en primer lugar, en que en el Reino Unido aún no se había hecho patente la amenaza terrorista y, en segundo lugar, en que esa transferencia no se deriva de un periodo excepcional formal. La *Civil Contingencies Act* (c.42, 2004) se aprobó, pero nunca ha llegado a declararse por ningún motivo.

#### **5.2.5.2. Terrorism Act (2006)**

El *Terrorism Act* (c.11, 2006) es la primera ley antiterrorista posterior a los atentados de 2005 en Londres. Las modificaciones que se introducen mediante este texto no son numerosas en términos cuantitativos, pero tienen una importancia cualitativa

notable. En esta ley se tipifican los delitos de apología del terrorismo (c.11, 2006, s.1) y difusión de contenido relacionado con el terrorismo (c.11, 2006, s.2). Así mismo, se endurecen las penas para los delitos de preparación de atentados terroristas (c.11, 2006, s.5) y entrenamiento para llevar a cabo actos de terrorismo (c.11, 2006, s.6).

Por apología del terrorismo (c.11, 2006, s.1) se entiende, en base al texto, la difusión de un “mensaje que pueda ser entendido directa o indirectamente como apología u otro tipo de inducción a la preparación o instigación de actos de terrorismo por parte del público al que está dirigido” (c.11, 2006, s.1(1)(2)). A continuación, se tipifica el delito de difusión de contenido relacionado con el terrorismo (c.11, 2006, s.2), dentro del cual se incluyen conductas como la distribución de publicaciones relacionadas con el terrorismo (c.11, 2006, s.2(2)(a)), la provisión a otros de servicios que les permitan acceder a dichas publicaciones (c.11, 2006, s.2(2)(d)) o la transmisión por medios electrónicos de las mismas (c.11, 2006, s.2(2)(e)), lo que incluye la difusión por medio de internet (c.11, 2006, s.3(1)(a)(b)).

Lo que se regula en esta primera parte de la ley plantea problemas en lo que se refiere al choque de estos tipos delictivos con determinadas libertades fundamentales. No nos referimos aquí a la definición de qué constituye la apología del terrorismo, que resulta bastante ambigua y ya no solo carga la responsabilidad en el emisor sino también el receptor del mensaje, sino a los otros delitos de difusión de contenido relacionado con el terrorismo.

Comparado con el de apología del terrorismo, donde de acuerdo a la ley británica el fin de la conducta es la inducción a cometer un delito, en la difusión de contenido terrorista, de acuerdo a la redacción, lo que resulta punible es la conducta de difundir en sí misma. No se indica, por ejemplo, que el objetivo de esa difusión sea la inducción a cometer un acto terrorista.

La interpretación subjetiva de cuáles son los objetivos de la difusión de contenido terrorista puede llevar a considerar que la difusión solamente tiene como fin la adhesión o la incitación al delito. Si bien uno de los objetivos puede ser ese, no es el único. A modo de ejemplo, la realización de una investigación académica puede llevar a reproducir contenidos relacionados con el terrorismo para, por ejemplo, su análisis o a la consulta de esos mismos materiales. Cabría preguntarse entonces si la prohibición de la difusión de este tipo de informaciones no choca, hasta cierto punto, con la libertad de expresión. No hablamos de inducir a un delito, sino de la conducta de difundir una información.

Por ejemplo, si se publicase una información determinada en internet llamando a los individuos a cometer un atentado se podría procesar a esa persona de acuerdo al tipo de apología del terrorismo. Si otro individuo lo difundiera a su vez posteriormente, sin ser el autor de la información, de manera indirecta estaría incurriendo un delito de difusión de contenido terrorista.

Así mismo, si alguien publicase información, un artículo por ejemplo, hablando de manera positiva sobre la vida de los combatientes en Siria, de acuerdo a la ley de 2006 (c.11, 2006), no estaría incurriendo en un delito, dado que no habría apología ni induciría a un delito, pero sí podría ser considerado como difusión de información terrorista si alguien lo difundiera posteriormente dado que, en sentido estricto, es una distribución de publicaciones relacionadas con el terrorismo. Esta cuestión resultó tan delicada que tuvo

que ser reformulada posteriormente para añadir excepciones tanto a la difusión como a la consulta de publicaciones relacionadas con el terrorismo, como se verá en los apartados siguientes.

En la misma ley se reforma también el delito de preparación de actos terroristas (c.11, 2006, s.5), que ya se encontraba tipificado como delito anteriormente, incluyendo tanto la intención de “cometer actos de terrorismo” (c.11, 2006, s.5(1)(a)) como la asistencia a un tercero en la preparación de esos actos (c.11, 2006, s.5(1)(b)). Cualquiera de estas conductas pasa a estar penada con cadena perpetua (c.11, 2006, s.5(3)). Así mismo, tanto el entrenamiento para la comisión de un atentado como la asistencia a lugares donde se realice dicho entrenamiento pasan a estar penados con 10 años de prisión (c.11, 2006, s.5(5)).

De la ley antiterrorista de 2006 se puede extraer que el objetivo de las autoridades británicas es aumentar el número de conductas que constituyen un delito de terrorismo así como endurecer las penas por la comisión de alguno de dichos delitos. Este hecho tiene importancia dado que revela el entendimiento del terrorismo como un fenómeno que trasciende al hecho de cometer un asesinato o emplazar un explosivo. Siguiendo el razonamiento de las autoridades británicas, a medida que se tipifiquen un mayor número de conductas como terroristas, mayor es la capacidad de la autoridades para prevenir la ejecución de un atentado y, por tanto, el riesgo disminuye.

Esta tendencia se mantendrá a lo largo de las sucesivas leyes que se aprueben e implementen. El objetivo no es, por tanto, desarticular un atentado en ciernes, sino evitar su preparación. Es decir, seguir avanzando en la senda de creación de instrumentos preventivos.

### ***5.2.5.3. Terrorism Prevention and Investigation Measures Act (2011)***

De todas las leyes contra el terrorismo aprobadas en el Reino Unido desde 2005, la *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* (c.23, 2011) es una de las más relevantes dadas las implicaciones de las medidas que introduce. Si recordamos, en el *Prevention of Terrorism Act* (c.2, 2005) se ponían en marcha las *control orders*, que suponían medidas muy restrictivas para los derechos de los individuos sospechosos de acción o relación con el terrorismo sin que, necesariamente, hubieran sido condenados por delitos de este tipo.

En la ley de 2011 (c.23, 2011) se derogaron estas medidas. Sin embargo, lejos de que esto significase su desaparición, se reformulan. A la supresión de las *control orders* le sigue la creación de las TPIM, acrónimo de *Terrorism Prevention and Investigation Measures*, que, en la práctica, son nuevas *control orders* con mayores restricciones para los individuos sometidos a ellas.

Hasta un total de doce medidas, el objetivo principal de las TPIM es aumentar el control sobre individuos sospechosos de delitos relacionados con el terrorismo que no hayan sido sometidos a una pena privativa de libertad. En la Tabla 7 se exponen las restricciones a las cuales se puede someter a un sujeto sometido a este tipo de órdenes.

Tabla 7

*Medidas de prevención e investigación del terrorismo creadas por la Terrorism Prevention and Investigation Measures Act (c.23, 2011)*

| TPIM  | Consecuencia  | Referencia legislativa       |
|---|---|------------------------------|
| Residencia nocturna                           | Obligación de residir en un lugar específico y permanecer en él durante la noche<br><br>Obligación de informar de las identidades del resto de residentes   | c.23, 2011, sch.1 (1)        |
| Desplazamientos por el territorio             | Prohibición de abandonar el Reino Unido, la Gran Bretaña o Irlanda del Norte<br><br>Prohibición de poseer documentos que permitan la salida del territorio  | c.23, 2011, sch.1(2)(2)(a-c) |
| Zonas de exclusión                            | Prohibición de entrar o tratar de entrar en determinadas zonas  | c.23, 2011, sch.1(4)(3)      |
| Prevención de la financiación del terrorismo  | Limitación del número de cuentas bancarias en las que el individuo es titular, que deberán ser auditadas por la Secretaría de Estado<br><br>Limitación del número máximo de dinero que puede poseer el individuo  | c.23, 2011, sch.1(5)(1-2)    |
| Transmisiones de patrimonio                   | Las transferencias de patrimonio al extranjero deberán ser evaluadas y aprobadas por la Secretaría de Estado, pudiendo ser anuladas si existen fundadas sospechas de que su objetivo es la financiación del terrorismo  | c.23, 2011, sch.1(6)(2)(b)   |
| Restricciones sobre dispositivos electrónicos | Restricciones sobre la utilización de dispositivos electrónicos, tanto al individuo afectado como a sus convivientes<br><br>Se puede obligar a utilizar solamente el dispositivo suministrado por la Secretaría de Estado, las horas de utilización y monitorizar el uso que de dicho dispositivo se haga | c.23, 2011, sch.1(7)(3)(a-c) |



|  |  |                               |
|--|--|-------------------------------|
| Restricciones sobre el derecho de reunión      | Las reuniones con una persona, o tipo de persona, deben ser autorizadas por la Secretaría de Estado<br><br>Obligación de comunicar todos los encuentros que se realicen con otras personas | c.23, 2011, sch.1(8)(2)       |
| Restricciones en el ámbito laboral y académico | Prohibición de realizar determinadas actividades en el ámbito laboral o académico<br><br>Prohibición de cursar determinados estudios   | c.23,2011, sch.1(9)(2)(a)(i)  |
| Comparecencia                                  | Obligación de presentarse ante las autoridades policiales las veces que se indiquen en la orden  | c.23, 2011, sch.1(10)         |
| Fotografía                                     | Obligación de permitir a las autoridades policiales fotografiar determinados espacios dentro de las propiedades privadas de los individuos   | c.23, 2011, sch.1(11)         |
| Monitorización                                 | Obligación de vestir o portar aparatos electrónicos que permitan la localización del individuo para corroborar su presencia dentro, o fuera, de determinados lugares                       | c.23, 2011, sch.1(12)(2)(b-d) |

Como se observa en la tabla, el cambio de las *control orders* por las TPIM deja en una situación similar al Reino Unido. Las medidas están destinadas a aumentar el control sobre individuos sobre los que pesen sospechas de relación con el terrorismo y que, por tanto, puedan suponer un riesgo para la seguridad y el orden público, como así se detalla en la sección de requisitos para imponer estas medidas (c.23, 2011, s.3(1-6)).

El paso de las *control orders* a las TPIM es mayoritariamente formal, dado que en la práctica las limitaciones son similares. De la misma manera que en el caso de las primeras, se mantienen los controles judiciales a la imposición de medidas de control a los individuos. Sin embargo, pese a ese control, la tendencia es convertir la lucha contra el terrorismo en una cuestión administrativa. Tanto es así que las autoridades se reservan la posibilidad de aplicar estas medidas sin necesidad de un control judicial previo, aunque deba darse posteriormente y sean los jueces quienes levanten dichas restricciones.

La administrativización en la aplicación de medidas restrictivas de libertades se une a la ambigüedad de los motivos por los cuales un individuo puede ser sometido a restricciones TPIM. Los criterios son los mismos que para las *control orders*, a saber, que un individuo sea sospechoso de estar involucrado en actividades terroristas o tener relación con alguien que lo esté.

Convertir la sospecha y las conductas indiciarias de delito en un criterio suficiente para limitar libertades es una cuestión que atenta contra la necesidad de pruebas firmes que permitan invertir la presunción de inocencia. El papel de la autoridad judicial se limita a autorizar, *a priori*, o a denegar, *a posteriori*, la imposición de restricciones de acuerdo a la proporcionalidad de las medidas. En cualquier caso, las restricciones no se imponen como consecuencia de una conducta probada tras un proceso judicial, sino como una medida preventiva dado el potencial riesgo.

Esta administrativización de la lucha contra el terrorismo no es una cuestión exclusiva del Reino Unido. Ya se ha visto cómo en Francia sucedió lo mismo. La diferencia con Francia estriba en que la lucha contra el terrorismo de manera administrativa se daba en un contexto de excepción, cosa que no sucedió en el Reino Unido en ningún momento.

Teniendo esto en cuenta cabe preguntarse si es necesaria una situación excepcional para comenzar un viraje hacia un paradigma administrativo. En el caso francés lo fue, en el británico no. Las razones pueden ser múltiples. Una de ellas, que diferencia ambos casos, es que en el caso británico estas medidas se encuadran dentro de una tendencia que ya existía previamente. De acuerdo a esto puede afirmarse que es la dinámica previa la que determina cómo se articulará la respuesta salvo, claro está, que se produzca un evento lo suficientemente grave como para alterar esa tendencia, como un atentado o una serie de atentados, como en el caso de Francia.

#### ***5.2.5.4. Data Retention and Investigatory Powers Act (2014)***

El *Data Retention and Investigatory Powers Act* (c.27, 2014) es la trasposición de la Directiva europea 2006/24/EC (Directive 2006/24/EC, 2006) sobre la retención de datos en las comunicaciones y el tipo de datos a retener por parte de las compañías proveedoras de servicios de telecomunicación para la investigación de delitos por parte de las autoridades nacional de cada Estado miembro. El Reino Unido incorporó esta Directiva a su legislación pero con algunas variaciones sobre el contenido original de la misma.

En la Directiva (Directive 2006/24/EC, 2006) se señala que las compañías deberán registrar de manera obligatoria datos para identificar la fuente emisora de la comunicación (número de teléfono, dirección y nombre del usuario, dirección IP, etc), datos para identificar el destinatario de la comunicación (los mismos que en el anterior caso), información para identificar la fecha y la duración de una comunicación, información para identificar la localización de la comunicación e información necesaria para identificar la localización de la comunicación si ésta se hubiera producido por medio de una red móvil<sup>48</sup>.

En base al texto de la Directiva, de manera general son las compañías de telecomunicaciones quienes deben retener los datos y los Estados quienes deben solicitar el acceso a esos datos cuando requieran de ellos. Sin embargo, en la ley británica de 2014 (c.27, 2014), las autoridades del Reino Unido asumen un papel activo, obligando a las

---

<sup>48</sup> Toda la información que puede registrarse por parte de las compañías proveedoras de servicios de comunicación se encuentra en el artículo 5, apartado 1 de la Directiva 2006/24/EC (Directive 2006/24/EC, 2006, art. 5.1)

compañías a la recolección de determinados datos de manera explícita en vez de solicitar acceso a los datos que éstas hubieran recabado. Esto es, las autoridades seleccionan determinados datos que las compañías deberán registrar y suministrar a las autoridades de manera periódica.

Así mismo, se alteran los plazos indicados en la Directiva. En el texto europeo (Directive 2006/24/EC) se indica que esta recolección debe darse en un periodo de entre seis y veinticuatro meses. Las autoridades británicas, en la sección primera, apartado quinto (c.27, 2014, s.1(5)) eliminan dicha horquilla de tiempo, fijando un plazo de doce meses para todos los casos, sin indicar plazos mínimos o máximos. Como veremos, ese periodo de tiempo es el mismo seleccionado por España en la transposición de esta misma Directiva a su normativa interna.

#### **5.2.5.5. Counter-Terrorism and Security Act (2015)**

Desde 2005, todas las leyes antiterroristas aprobadas en el Reino Unido se habían confeccionado e implementado sin la existencia de una amenaza terrorista próxima, salvo la de Al-Qaeda, que tras el inicio de la *war on terror* había disminuído considerablemente. Sin embargo, en 2015 la situación cambió. Los atentados de París, tanto en enero de 2015 como en noviembre del mismo año, hicieron patente una nueva amenaza en el territorio europeo.

Como consecuencia de esos atentados, las autoridades británicas aprobaron una nueva ley antiterrorista que apuntaba directamente a eliminar el riesgo de la amenaza terrorista observando los perfiles e historias de los terroristas de París. Así, los puntos principales del *Counter-Terrorism and Security Act* (c.6, 2015) fueron las restricciones temporales de salida y entrada al territorio, nuevas TPIM y prevención del reclutamiento de personas susceptibles de ser reclutadas.

En cuanto a las restricciones temporales de viaje (c.6, 2015, Part 1) se establecen dos medidas principales. Por una lado, la retirada de documentos de viaje (c.6, 2015, Ch.1) y, por el otro, las expulsiones temporales del Reino Unido (c.6, 2015, Ch.2). El objetivo de ambas medidas sería, respectivamente, evitar la salida de individuos del territorio insular hacia zonas de conflicto donde pudieran recibir entrenamiento y evitar la vuelta de retornados de esas zonas hacia el territorio británico.

Tanto las restricciones temporales de viaje como las expulsiones temporales son un añadido a las TPIM de la ley de 2011. Estas dos medidas, de manera complementaria, apuntan a momentos y situaciones distintas que, aún así, están relacionadas.

En el caso de la primera medida, el objetivo es restringir la movilidad de los individuos dentro del territorio británico para evitar, en último término, una posible huída hacia zonas de conflicto. De acuerdo a esta medida, la zona geográfica por la cual el individuo podría transitar estaría delimitada en la orden entregada a éste, por lo que el abandono de esa zona constituiría una infracción.

La segunda medida, la de la expulsión temporal, está pensada para cuando un individuo hubiese abandonado el territorio británico. En ese caso, si este hubiera salido hacia alguna zona de riesgo en donde operasen organizaciones terroristas y existiese riesgo de que hubiera estado en contacto con dichas organizaciones para recibir entrenamiento, se podría prohibir su entrada al territorio británico.

La duración de este tipo de órdenes es indefinida hasta que el individuo que haya cumplido esos requisitos solicite formalmente la entrada al Reino Unido. En el caso de que las autoridades aprueben la solicitud de entrada, se deberá indicar el tiempo de estancia, la forma en la que va a realizar dicha estancia y el lugar en que residirá (c.6, 2015, s.5(4)(a-c) y, una vez en territorio británico, se le aplicarán medidas de control para retornados de lugares de riesgo. En concreto, les pueden ser de aplicación algunas TPIM de la ley de 2011 (c.23, 2011), como la presentación en comisaría de forma periódica y la asistencia a citas, así como la obligación de notificar el lugar de residencia o cualquier cambio de dirección (c.6, 2015, s.9(2)(a-b)).

El aumento de restricciones a las salidas y entradas al territorio le acompaña la creación de una nueva TPIM, que se añade a la lista de las de la ley de 2011. En concreto, se da la posibilidad al secretario de Estado de prohibir la posesión de armas, imitaciones de armas o explosivos a determinados individuos, así como la prohibición de solicitar un permiso para la tenencia (c.6, 2015, s.18).

Al margen de la exposición de las medidas es necesario preguntarse por las implicaciones que estas tienen. Cuando se reseñaba la ley de 2011 (c.23, 2011) ya se indicaba el perjuicio, si hablamos en términos de libertades, que podría suponer para una persona estar sometida a algunas de estas restricciones. Resulta llamativo, por tanto, la inclusión de tres nuevas medidas (limitación temporal de movimiento, expulsión temporal del territorio y prohibición de poseer armas) susceptibles de ser impuestas a un individuo.

A riesgo de resultar reiterativo en mis palabras, no es la existencia de las medidas en sí mismas lo que representa un riesgo, sino los criterios en que se fundamenta la decisión de aplicárselas a una persona. El control judicial es una cuestión vital que puede evitar posibles excesos en la ejecución de medidas restrictivas, y si bien se contempla dicho control, *a priori* o *a posteriori*, la posibilidad de que estas medidas se lleven a cabo de manera administrativa comporta un riesgo evidente dado que se abre la puerta a la utilización desproporcionada de estos instrumentos.

Posteriormente, en la tercera parte de la ley (c.6, 2015), se define una jerarquía de autoridades que desde ese momento pasarán a tener responsabilidad en la detección temprana de casos de radicalización terrorista (c.6, 2015, Part 5, Ch.1). La relación de autoridades se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 8

*Instituciones que pasan a formar parte del sistema de detección y prevención terrorista del Reino Unido en base a la Counter-Terrorism and Security Act (2015)*

| Gobierno local       | Justicia Criminal  | Sistema educativo             | Seguridad Social  | Policía                                     |
|----------------------|--|-------------------------------|---|---|
| Concejal del condado | El gobernador de una prisión en Inglaterra o Gales (en caso de una | El propietario de una escuela | Fideicomisos (trusts) del Sistema Nacional de Salud <sup>49</sup> | Oficial de la policía en Inglaterra y Gales |

<sup>49</sup> Se denomina fideicomisos en el Sistema Nacional de Salud británico a las instituciones que desarrollan funciones concretas en localizaciones geográficas concretas, estando alejadas del significado legal de un

|   |   |   |   |  |
|---|---|---|---|--|
|   | prisión contratada, su director)            |   |   |  |
| Concejal del distrito   | El gobernador de un correccional de menores | El propietario de una escuela concertada    | Trusts o fideicomisos del Sistema Nacional de Salud | La Policía de Transporte   |
| Autoridad del Gran Londres  | El director de un internado                 | El propietario de una guardería concertada  | Junta de Salud Local                                | La Policía Portuaria del Puerto de Londres                       |
| Consejo municipal de Londres  |   | El propietario de una escuela independiente | Consejo Comunitario de Salud de Gales               | La Policía Portuaria de puertos y muelles                        |
| Consejo común de la Ciudad de Londres   |   | El propietario de una academia              | Junta de Consejo Comunitarios de Salud en Gales     | El Consejo Común de la Ciudad de Londres como autoridad policial |
| Consejo de las Islas Sorlingas  |   |   |   | Comisario de policía   |
| Concejal del condado o consejo municipal de Gales   |   |   |   | La Oficina del Alcade para la Policía y el Crimen                |
| Persona desempeñando la función de autoridad de acuerdo a la sección 1(2) de la Ley de Gobierno Local de 1999 en virtud de la directiva de la |   |   |   | La autoridad civil de la Policía Nuclear                         |

fideicomiso. No podrían denominarse subcontrataciones ya que, de hecho, son parte del Sistema Nacional de Salud público, con la diferencia de que disfrutaban de un mayor grado de autogobierno (ver Martínez (1993) sobre la reforma del Servicio Nacional de Salud Británico)

Fuente: c.6 Counter-Terrorism and Security Act, 2015, Sch.6. Elaboración propia

A partir de esta ley, un número significativo de autoridades, tanto civiles como no civiles, pasan a tener responsabilidad en la detección de individuos radicalizados en etapas tempranas. La coordinación entre todas esas autoridades e instituciones se realizará mediante la creación de paneles locales (c.6, 2015, s.36) cuyo objetivo será la identificación de individuos que sean susceptibles de entrar a formar parte de una organización terroristas y evitar su entrada (c.6, 2015, s.36(1)(a)).

A tal fin, las autoridades correspondientes a cada caso deberán elaborar un plan para reducir su vulnerabilidad al reclutamiento, establecer acuerdos con esas personas en el caso de que el interesado dé su consentimiento, revisar la acción del panel local en cada caso concreto y, eventualmente, generar planes alternativos para asegurar la prevención de la radicalización (c.6, 2015, s.36(4)(a-f)).

La creación de estos paneles locales de expertos supone una innovación en la lucha contra el terrorismo. No se incluye a los agentes municipales en la lucha contra el terrorismo de forma directa, sino en la detección de rasgos de riesgo que pudieran derivarse en él.

Otorgar responsabilidad en la detección de posibles casos de radicalización a instituciones más cercanas a los ciudadanos que las autoridades nacionales hace aumentar la probabilidad del reconocimiento de posibles casos de radicalización, aunque también comporta riesgos. Por ejemplo, los falsos positivos. Esto es, personas que si bien pueden concordar con el perfil de un individuo radicalizado, o en proceso de radicalizarse, no lo sean (esta cuestión se discute en profundidad en el apartado final de discusión de este capítulo).

#### **5.2.5.6. *Investigatory Powers Act (2016)***

El *Investigatory Powers Act* (c.25, 2016) no puede considerarse una ley antiterrorista al uso, aunque tiene aplicaciones en este ámbito dado que regula los métodos de investigación en lo que a intervención de comunicaciones y control de datos se refiere que pueden ser de aplicación para la lucha antiterrorista. Mediante esta ley, se deroga el *Data Retention and Investigatory Powers Act* (c.27, 2014) y se desarrollan algunos aspectos del *Counter-Terrorism and Security Act* del año anterior (c.6, 2015).

En primer lugar, en esta ley se establecen determinadas protecciones a la privacidad (c.25, 2016, s.1) y se fijan penas a quien interceptase comunicaciones de manera ilegal (c.23, 2016, s.1(3)). Tras proteger determinados intercambios de comunicación de una potencial intervención ilegal de las comunicaciones y señalar qué formas de intervención son ilegales, en la normativa se indican las tres únicas formas en que, a partir de ese momento, puede intervenir una comunicación.

Así, se establecen se establecen tres tipos de órdenes. En primer lugar, las órdenes de interceptación dirigida (c.25, 2016, s.15(2)(a)), en segundo lugar, las órdenes de examen

dirigido (c.25, 2016, s.15(2)(b)) y, en tercer lugar, las órdenes de asistencia mutua (c.25, 2015, s.15(2)(c)).

La diferencia entre las primeras y las segundas es sutil. En el caso de las órdenes de interceptación dirigida se pueden interceptar los correos postales, los sistemas de comunicaciones o cualquier otro dispositivo que se especifique en la orden de manera explícita así como obtener datos secundarios, como dirección del remitente o del destinatario (c.25, 2016, s.15(2)(a)). En el caso de las segundas, se pueden obtener esos mismos datos aún violando la prohibición de búsqueda de información para identificar a los individuos en el Reino Unido (c.25, 2016, s.15(2)(b)). El objetivo de las órdenes de asistencia mutua sería establecer canales de coordinación entre agencias británicas, europeas e internacionales para extender las interceptaciones más allá del territorio británico (c.25, 2016, s.15(2)(c)).

Los tres tipos de órdenes pueden ser ejecutados en exclusiva por agencias de seguridad y de inteligencia. Una de las innovaciones de esta ley es que para conseguir que las interceptaciones de seguridad sean efectivas, se habilita a diferentes actores para que recaben información de los individuos.

Así, las empresas (c.25, 2016, s.45), servicios postales (c.25, 2016, s.47), la OFCOM<sup>51</sup> (c.25, 2016, s.48), los hospitales psiquiátricos (c.25, 2016, s.50) y los centros de detención de inmigrantes (c.25, 2016, s.51), entre otros, podrían recabar información secundaria sobre sus trabajadores y usuarios que pudiera resultar de interés para la prevención de múltiples delitos, entre los que se incluye el terrorismo. Como puede observarse, esta ley de 2016 va en la misma dirección de la de 2015, cuando se incluía a múltiples actores municipales en las tareas de detección de conductas que pudiera suponer un riesgo terrorista.

Para que las solicitudes de interceptación de individuos puedan ser declaradas legales y llevarse a cabo, dichas interceptaciones deben responder a una serie de circunstancias, que se determinan en la sección 61 de dicha ley (c.25, 2016, s.61(7)(a-j)). De entre todos los motivos, algunos pueden ellos pueden ser pueden justificar una intervención de este tipo cuando nos referimos a la respuesta al terrorismo. Por ejemplo, por motivos de seguridad nacional (c.25, 2016, s.61(7)(a), con el objetivo de prevenir o detectar crímenes o prevenir desórdenes (c.25, 2016, s.61(7)(b) o en interés de la seguridad pública (c.25, 2016, s.61(7)(d)). Si bien la ley no está específicamente dirigida contra el terrorismo, resulta de aplicación para éste.

Dado que la intervención de las comunicaciones supone, *de facto*, la vulneración del derecho a la privacidad, se establecen controles claros al uso de alguna de estas intervenciones. En este caso, que para iniciar una intervención el solicitante se indentifique de forma clara (c.25, 2016, s.64(1)(a-e)) para que en el caso de extralimitación, el afectado pudiera emprender acciones legales contra él.

Sin embargo, siguiendo con la tendencia previa, se establecen una serie de situaciones en las cuales no resulta necesario solicitar la autorización de la autoridad judicial. Entre otros casos, cuando exista un riesgo inminente para la vida (c.25, 2016,

---

<sup>51</sup> OFCOM, acrónimo de *Office for Communications*, es la entidad reguladora del mercado de las telecomunicaciones y del correo postal en el Reino Unido

s.76(3)(a)) o para los intereses de la seguridad nacional (c.25, 2016, s.76(3)(b)). La duda que se plantea aquí es qué se considera un riesgo inminente para la vida o para los intereses de la seguridad nacional. La utilización de un lenguaje ambigüo en la redacción de la normativa abre la puerta a posibles extralimitaciones por parte de las autoridades policiales, cuestión que se ha venido repitiendo tanto en el caso británico como el francés desde el inicio de estos análisis. Sin duda, es necesario que las intervenciones policiales estén debidamente motivadas y se justifiquen de manera precisa ante la autoridad judicial. Sin embargo, que la motivación y justificación se presenten con posterioridad a la acción, y no previamente, apunta de nuevo en la dirección de que existan posibles extralimitaciones en la práctica policial.

En la segunda parte de la ley se introducen las *bulk warrants*, que podrían traducirse al castellano como “autorizaciones al por mayor”. Este tipo de autorizaciones solamente podrán ser llevadas a cabo por un oficial de algún servicio de inteligencia (c.25, 2016, s.161(2)). La diferencia de estas autorizaciones respecto de las órdenes de interceptación dirigidas, las órdenes de examen dirigido o las órdenes de asistencia mutua es que mediante las *bulk warrants* se autoriza a los servicios de inteligencia a interceptar comunicaciones de manera legal en zonas geográficas que no estén bajo soberanía británica (c.25, 2016, s.176(2)).

De acuerdo a la sección 136(1), se deben satisfacer dos condiciones para que una interceptación de este tipo pueda ser autorizada por la Comisión Judicial encargada de supervisar este tipo de operaciones. En primer lugar, que la interceptación se realice en el extranjero (c.25, 2016, s.136(2)). En segundo lugar, que la persona autorizada tenga como objetivo intervenir comunicaciones, obtener datos de comunicaciones o examinar el contenido de una comunicación (c.25, 2016, s.136(4)).

Si se dieran las condiciones descritas, la Comisión Judicial podría autorizar cualquier tipo de acto que fuera necesario para llevar a cabo de forma efectiva una interceptación, incluso aquellas no descritas en la orden de solicitud (c.25, 2016, s.136(5)(a)(i)) durante un periodo de tres meses (c.25, 2015, s.161(9)(b)).

La aplicabilidad de esta medida contra el terrorismo resulta sencilla de apreciar. De acuerdo a la ley, podrían intervenir comunicaciones en el extranjero, destinadas a terroristas, o a potenciales terroristas, presentes en el territorio británico. Al asegurarse la capacidad de intervenir de manera legal, al menos de acuerdo a la normativa británica, dichas comunicaciones, el riesgo de transmisión de órdenes entre células terroristas y su matriz, si la hubiera, se reduce. Sin embargo, no toda la información está permitida.

La única protección especial que se señala es para los documentos que estén sujetos a un privilegio legal especial. Aunque estos sean interceptados fuera del territorio de Reino Unido, se mantienen las mismas reservas que en el caso de que estos hubieran sido interceptados en un territorio de su soberanía. Así, si un oficial intercepta algún documento de este tipo, deberá informar, tras examinarlos, a la Comisión Judicial encargada (c.25, 2016, s.153(9)). Una vez realizado el examen, salvo que la Comisión Judicial considere que la retención de esa información es de interés general o que responde a exigencias de seguridad nacional (c.25, 2016, s.153(12)(a)(b)), deberá ordenar su destrucción (c.25, 2016, s.153(10)(a)) o plantear exigencias adicionales para su conservación en poder de las autoridades británicas (c.25, 2016, s.153(10)(b)).



Además de las *bulk warrants*, en esta ley se da autorización a los servicios de inteligencia para solicitar otro tipo de autorizaciones, denominadas *bulk personal dataset* (c.25, 2016, Part 7). Esta autorización está destinada a almacenar información personal de individuos aunque “no sean, y difícilmente lleguen a ser, de interés para los servicios de inteligencia en el ejercicio de sus funciones” (c.25, 2016, s.199(1)(b)). A diferencia de las *bulk warrants*, las *bulk personal datasets* podrán ser autorizadas tanto para el extranjero como para el territorio soberano británico.

Los oficiales de inteligencia que soliciten este tipo de autorización tendrán la capacidad de descartar datos que no resulten de interés para los servicios de inteligencia. Cualquier dato recabado que se considere de interés podrá ser conservado salvo que se trate de datos médicos o datos especialmente sensibles de la persona. Estos dos tipos de datos quedan fuera de la autorización y en ningún caso podrán recolectarse ni almacenarse (c.25, 2016, s.202(2)).

Aunque los datos obtenidos al amparo de ambos tipos de autorizaciones tienen utilidad en la investigación de múltiples delitos, y no solo en los de terrorismo, uno de los objetivos principales de éstas no es la investigación judicial, sino la obtención de información de manera preventiva. Los datos que se permite recolectar a los servicios de inteligencia y a las agencias de seguridad, tanto en el extranjero como en el territorio soberano británico, dejan clara dicha intención.

Lo que se plantea en esta ley está en sintonía con el enfoque del Reino Unido sobre la lucha contra el terrorismo. Las autoridades británicas, desde 2005 hasta 2017, cambiaron con modificaciones sucesivas el sistema antiterrorista británico en todos los aspectos, pero especialmente en todos aquellos ámbitos que permiten la anticipación a posibles riesgos en el futuro, como se abordará en la discusión final de este capítulo.

### **5.3. Del atentado de Manchester (2017) a la actualidad: respuesta social y respuesta legislativa**

Las modificaciones legislativas desde 2005 estuvieron destinadas a reforzar tanto a las autoridades como a las agencias de seguridad e inteligencia del Reino Unido con el objetivo de evitar nuevos atentados, pero como se mostró en Manchester en 2017, una mayor cantidad de mecanismos de defensa no garantiza un riesgo cero. De la misma manera que en el caso de los atentados de Londres en 2005, se realizará en este apartado un análisis para el caso los atentados de Manchester (2017) siguiendo el mismo esquema.

#### **5.3.1. Atentado de Manchester (2017)**

Después de un periodo de doce años en los que se produjeron atentados irregulares de baja intensidad<sup>53</sup> en el Reino Unido, un nuevo gran atentado tuvo lugar en Manchester en 2017 durante un concierto de la cantante estadounidense Ariana Grande. Al término de la actuación, un individuo con un artefacto explosivo casero se situó en el vestíbulo de

---

<sup>53</sup> Los atentados de baja intensidad son aquellos que requieren de pocos medios para ser realizados o que tienen poco alcance en términos de víctimas mortales o heridos

entrada del recinto y se hizo explotar, ocasionando un total de 22 víctimas mortales. Al día siguiente, el Estado Islámico reivindicó la autoría del ataque.

Recordando de nuevo los requisitos señalados por Mueller (1970) vemos que en el caso de Manchester también se cumplen. El primer requisito, que sea percibido como un evento internacional, se cumple mediante la reivindicación del atentado por parte del Estado Islámico o la radicalización del terrorista (BBC Mundo, 2017a). Ambas cuestiones dan claves para afirmar que el atentado pueda ser percibido como una cuestión que trasciende las fronteras nacionales. El segundo requisito, que afecte al país, es una cuestión obvia. El último, que el evento sea específico, dramático y concreto también se cumple, aunque de una forma diferente a los atentados de Londres producidos doce años antes.

Cuando se matizaba en el capítulo tercero el modelo de Mueller (1970), se señalaba que tanto los atentados indiscriminados como los selectivos tenían la capacidad de hacer que se produjese el efecto. Para el caso de los atentados indiscriminados, indicábamos que eran principalmente los criterios cuantitativos los que determinarían si se daba el efecto. Para los atentados selectivos, serían criterios cualitativos, de manera prioritaria, como la relevancia social o la historia detrás del asesinato de las víctimas, los que se encargarían de producir este efecto.

Si se mira el atentado de Manchester, es obvio su carácter indiscriminado. Pero observando el número de víctimas, se aprecia claramente que su número es la mitad de los atentados de 2005 y mucho menor que los otros atentados indiscriminados analizados aquí, como el de noviembre de 2015 en París o el de julio de 2016 en Niza.

Que el atentado de Manchester fuera capaz de producir el efecto *rally 'round the flag* (Mueller, 1970) hace sospechar qué influye más en los atentados indiscriminados, si los criterios cuantitativos o los criterios cualitativos. En el caso de Manchester, el atentado se produjo en un lugar con una gran concentración de menores de edad, y algunas de las víctimas correspondían a dicho grupo (BBC Mundo, 2017b). Este hecho contribuyó a que, pese a que el número de víctimas fuera reducido, este atentado también provocara la aparición del efecto. Por tanto, si bien el número de víctimas es relevante, sus características no lo son menos.

### **5.3.2. Repliegue inclusivo**

El día después de los atentados en Manchester se organizó una vigilia en la Albert Square (BBC News, 2017c; The Guardian, 2017; Al Jazeera, 2017). De la misma forma que se realizó en 2005, diferentes autoridades de la ciudad, junto con representantes de las principales religiones, se presentaron ante el público de la plaza.

El alcalde de Manchester, Eddy Newman, definió los términos en los que se daría la vigilia: “la gente de Manchester recordará a las víctimas para siempre y derrotaremos a los terroristas trabajando juntos para crear comunidades diversas y cohesionadas, somos más fuertes juntos” (BBC News, 2017c).

El obispo de Manchester, en su intervención, hizo hincapié en esta misma cuestión al señalar: “Superaremos los eventos de anoche porque estamos juntos, sea cual sea

nuestra herencia, sea cual sea nuestra religión, sean cuales sean nuestras creencias políticas (...) El amor es siempre más fuerte que el odio” (ABC News, 2017b).

Al margen de esa vigilia, no se dieron grandes manifestaciones a lo largo del país ni tampoco se viralizaron hashtags que hayan generado el volumen de literatura que si se dio con los atentados de Charlie Hebdo. Los términos en los cuales se realizó la vigilia en Manchester dejan claro cuál era el objetivo, mantener a los habitantes unidos en contra del terrorismo. Sin embargo, al margen de esas observaciones y ante la falta de datos, no pueden extraerse conclusiones más allá.

### **5.3.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II**

Para analizar la evolución de las preocupaciones de los británicos desde el atentado de 2005 hasta el de 2017 recurrimos de nuevo a la Figura 5 expuesta en el apartado homónimo a unas páginas antes (ver página 93).

Como se observa en la evolución de la gráfica, desde 2006, la preocupación por el terrorismo desciende progresivamente, salvo leves picos ya señalados en 2015, tras los atentados de París, y en 2017, tras los de Manchester y Cataluña, a partir de los cuales vuelve a descender.

Este descenso puede explicarse por la frecuencia de los ataques, que en el caso del Reino Unido fue de doce años de diferencia entre uno y otro mientras que en el caso de Francia en menos dos años se produjeron tres. La no exposición a un evento terrorista condiciona los índices de preocupación por el terrorismo. Como también se entreveía en el caso de Francia, tras dos años de no haber sufrido ataques de envergadura, la preocupación disminuyó, aunque quizá este no sea el único factor<sup>54</sup>.

El Reino Unido, como se verá en los apartados siguientes, ha desarrollado una cantidad de legislación suficiente como para conseguir esa disminución de la preocupación respecto del terrorismo. La influencia de la existencia de medidas contra el terrorismo es una cuestión que también debe contemplarse como subyacente a ese descenso al legitimarse el poder del Estado mediante la generación de legislación contra las amenazas terroristas al país.

### **5.3.4. Mitos de legitimación**

El día siguiente a los atentados de mayo de 2017, la Primera Ministra Theresa May se dirigió a los británicos (May, 2017). A diferencia de los casos anteriores, la estructura del discurso no resulta clara. Si bien se sigue una línea similar a la que utilizó Blair (2005b), exponiendo en primer lugar la situación, el discurso de la Primera Ministra está basado de manera prioritaria en la arenga a los sentimientos y el espíritu británico y no tanto en la anticipación de medidas de respuesta, aunque también haga referencia a ellas.

De manera similar a todos los líderes políticos, May (2017) utiliza la misma fórmula la hablar de la acción de los británicos y del terrorismo. Cuando sus palabras se refieren

---

<sup>54</sup> Ver apartado 4.2.3, sobre la influencia del número de atentados y la legislación antiterrorista en la preocupación por el terrorismo en el caso de Francia

al pueblo británico, la utilización de términos positivos es constante. Cuando se refiere al terrorista, el uso del lenguaje está caracterizado por términos intrínsecamente negativos. Si bien esto resulta ser la norma se analice el discurso que se analice, en el de May (2017) esta cuestión es, comparativamente, mucho más explícita.

El hecho de que en el discurso de May (2017) las calificaciones hacia el terrorista sean especialmente negativas se derivan del hecho de quiénes fueron las víctimas de los ataques, tanto fallecidos como heridos, así como aquellos que no fueron víctimas físicas pero sí psicológicas. En el caso de Manchester, jóvenes y niños.

Al identificar a las víctimas con, principalmente, niños y jóvenes, May (2017) crea una comparación por contraposición entre el pueblo británico y los terroristas, lo que permite la polarización y el endurecimiento del discurso y posibilita la utilización de términos especialmente descalificativos. Los ejemplos de esta cuestión son variados, pero hay un fragmento que destaca por encima de los demás en el discurso: “todos los actos de terrorismo son ataques cobardes contra gente inocente, pero este ataque sobresale por su repugnante cobardía atacando deliberadamente a jóvenes y niños inocentes e indefensos que deberían haber disfrutado de una de las noches más memorables de sus vidas. (...) Intentamos comprender la mente retorcida que ve un lugar lleno de niños pequeños no como una escena para apreciar, sino como una oportunidad para la matanza” (May, 2017).

A partir de ahí, en la descripción del terrorista, como individuo, y del terrorismo, como fenómeno, aparecen términos como *monstruoso*, *inhumanidad*, *carnicería*, *sinsentido*, *terrible* o *espantoso* (May, 2017). Por el contrario, cuando hace alusión a la acción tanto de los servicios de protección civil, policía, médicos como a la ciudadanía utiliza términos como *gran coraje*, *gratitud*, *lo mejor de la humanidad*, *unión*, *salvar* o *solidaridad* (May, 2017).

Esa comparación que se establece entre víctimas, nosotros como representantes del mundo de libertades, y agresores, los terroristas como asesinos de menores, es el puente para la introducción del mito de legitimación de este discurso que, al igual que en todos los casos anteriormente analizados, es la idea de la sociedad libre y segura contra una amenaza a la seguridad y a la libertad.

Casi al final de su discurso, May (2017) señala: “por ellos [la gente de Manchester, los servicios de emergencia, la policía...] hay hoy imágenes que encarnan el espíritu de Manchester y de Gran Bretaña, un espíritu que, tras años de conflicto y terrorismo, nunca se ha roto. Y que nunca se romperá (...) Y hoy, recordemos a aquellos que han muerto y celebremos a aquellos que ayudaron, seguros en el conocimiento de que los terroristas nunca vencerán y que nuestros valores, nuestro país y nuestro modo de vida siempre prevalecerá”.

En el fragmento anterior es donde se aprecia ese mito. May (2017) da a entender que el estilo de vida británico y sus valores son todo lo opuesto a lo que representan los terroristas. Afirmando que los valores británicos representan cuestiones como la libertad, el respeto a la vida, etc., se afirma indirectamente que el sistema y el modo en que este está organizado deben mantenerse de la misma manera. Se justifica, por tanto, tanto la jerarquía como el sistema social en base a la idea de mantener y preservar modo de vida

británico. Si recordamos el análisis de Blair (2005b), esa idea incluiría a todos los ciudadanos del Reino Unido, independientemente de quién sean o en qué crean.

### **5.3.5. Terror oficial**

A diferencia de los atentados de 2005, el atentado de 2017 no ocasionó una escalada legislativa en el Reino Unido. Solamente en 2019, dos años después del atentado, se aprobó una ley destinada a corregir y profundizar en algunas de las medidas que ya se habían puesto en marcha en otras leyes.

#### **5.3.5.1. Counter-Terrorism and Border Security Act (2019)**

La última ley antiterrorista aprobada en el Reino Unido es el *Counter-Terrorism and Border Security Act* (c.3, 2019), que tiene como objetivos fundamentales, por un lado, la ampliación de conductas que constituyen un delito de terrorismo y, por el otro, el incremento de penas para los delitos de terrorismo.

En cuanto a la ampliación de conductas que constituyen un delito de terrorismo, en la ley se incluyen cuatro nuevas que se añaden a las ya existentes. En primer lugar, la expresión de apoyo a organizaciones ilegalizadas (c.3, 2019, s.1). En segundo lugar, la publicación de imágenes relacionadas con el terrorismo (c.3, 2019, s.2). En tercer lugar, se amplían las conductas del delito de obtención y visualización de contenido terrorista en internet que ya aparecían reflejadas en el c.11 (2006). Por último, el apoyo al terrorismo y la difusión de publicaciones terroristas (c.3, 2019, s.5).

Respecto de la expresión de apoyo a organizaciones ilegalizadas, en el texto se señala que aquel que expresase una opinión o creencia de apoyo a una organización ilegalizada (c.3, 2019, s.1(a)) con el objetivo de que otra o más personas apoyasen también a dicha organización (c.3, 2019, s.1(b)) incurriría en este delito.

En lo que respecta a la publicación de imágenes relacionadas con el terrorismo, el texto se refiere específicamente a la publicación de imágenes de prendas de vestir o de cualquier otro artículo que de a entender que ese individuo es miembro o apoya a una organización ilegalizada (c.3, 2019, s.2(3)).

La tercera reforma, sobre la obtención y tenencia de materia de contenido terrorista, supone un cambio respecto de cómo esta confeccionada esta conducta en leyes anteriores. En el pasado se sancionaba la tenencia y la difusión de este tipo de contenidos, cuestión que se mantiene, pero a esa tenencia y difusión se añade otra conducta, la visualización de estos contenidos (c.3, 2019, s.3(2)).

A partir de ese momento, cualquier conducta sobre los contenidos terroristas (visualización, obtención, difusión, etc.) pasa a constituir un delito salvo que sea por alguno de los motivos que en la propia ley se destacan. Así, si existen indicios de que la persona desconocía y no tenía razón para conocer que dichos archivos pudieran tener utilidad para la comisión de un delito de terrorismo o estuviera realizando un trabajo periodístico o una investigación académica (c.3, 2019, s.3(4)), la visualización y obtención de este tipo de contenidos no incurría en un delito de tenencia de material terrorista.

La adición de excepciones a la consulta de material y contenido relacionado con el terrorismo elimina el problema causado por la ley de 2005 (c.11, 2005), donde si se recuerda, todo tipo de consulta resultaba constitutivo de un delito relacionado al terrorismo. Sin embargo, penalizar la visualización de esos contenidos plantea otro.

Los motivos por los cuales una persona puede visualizar contenidos relacionados con el terrorismo es múltiple, y si bien es cierto que dicha acción puede ser un motivante que desencadene, o afiance, un proceso de radicalización, penalizar una conducta de forma genérica, sin atender a la motivación tras esa acción, supone un retroceso (ver análisis de Moreno, 2017, sobre el delito de autoadoctrinamiento en España).

Entender los motivos por los cuales se realiza dicha prohibición, evitar el riesgo, no exime de ser críticos con la medida. Que un contenido pase a ser censurado no garantiza que no se consuma, solo garantiza que ese consumo se dificultará y, probablemente, que los métodos de transmisión de esos mensajes se aparten de medios electrónicos y se den analógicamente. Por ejemplo, mediante revistas impresas que no puedan ser monitorizadas por la autoridad policial.

Nos encontraríamos, por tanto, en un caso similar al de Francia cuando, mediante la Loi n° 2017-1510, se abría la posibilidad de cerrar centros de culto susceptibles de colaborar con el ideario y la misión terrorista. La clandestinización, desde un punto de vista pragmático, puede tener como efecto adverso que lo que antes se producía en lugares más o menos accesibles a las autoridades, ahora se da en círculos en los que la vigilancia es más compleja.

Cotinuando con la ley, y una vez realizada la ampliación de conductas terroristas, en el capítulo segundo de la ley se detallan las nuevas penas para algunos de las conductas que suponen delitos de terrorismo, que se endurecen considerablemente modificando las establecidas en el *Terrorism Act* del año 2000 (c.11, 2000) y en el *Terrorism Act* de 2006 (c.11, 2006).

Las conductas de la ley de 2000 (c.11, 2000) que se modifican son la tenencia de información sobre actos de terrorismo, la colección de información y la obtención de información, publicación o transmisión de información sobre miembros de las Fuerzas Armadas, modificándose de acuerdo a lo señalado en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 9

*Modificación de las penas por los delitos de terrorismo especificados en el Terrorism Act (2000) en el Counter-Terrorism and Border Security Act (2019)*

| Delito  | Terrorism Act (2000) | Counter-Terrorism and border Security Act (2019) |
|---|----------------------|--|
| Información sobre actos de terrorismo (c.11, 2000, s.38(B)) | 5 años               | 10 años  |
| Colección de información (c.11, 2000, s.58)                 | 10 años              | 15 años  |

Obtención de información, publicación o transmisión de información sobre miembros de las Fuerzas Armadas

10 años

15 años

(c.11, 2000, s.58A)

Fuente: Terrorism Act (2000) y Counter-Terrorism and Border Security Act (2019). Elaboración propia

Por otro lado, la modificación de penas de los delitos tipificados en la ley de 2006 (c.11 Terrorism Act, 2006) se hace de la siguiente forma:

Tabla 10

*Modificación de las penas por los delitos de terrorismo especificados en el Terrorism Act (2006) en el Counter-Terrorism and Border Security Act (2019)*

| Delito  | Terrorism Act (2006) | Counter-Terrorism and Border Security Act (2019) |
|---|----------------------|--|
| Enaltecimiento del terrorismo (c.11, 2006, s.1)         | 7 años               | 15 años  |
| Difusión de publicaciones terroristas (c.11, 2006, s.2) | 7 años               | 15 años  |

Fuente: Terrorism Act (2006) y Counter-Terrorism and Border Security Act (2019). Elaboración propia

En base a las modificaciones de las penas para los delitos de terrorismo se observa que el objetivo fundamental que subyace en este segundo capítulo de la ley de 2019 (c.3, 2019) es evitar, por un lado, la difusión de información que pudiera tener como resultado un atentado y, por el otro, la difusión de información que pudiera provocar nuevas adhesiones a organizaciones terroristas.

El endurecimiento de penas es una medida que, al contrario que muchas de las vistas aquí, no tiende hacia la prevención del delito, sino que apunta a su castigo. Atendiendo a los delitos que se penan en este segundo capítulo de la ley, una consecuencia positiva del aumento de las penas es una retirada de la sociedad durante un periodo más prologando de individuos que pudieran incitar a otros a integrarse en una organización terrorista o a cometer atentados de manera individual.

Aunque se plantee un aumento de penas para los delitos de enaltecimiento o difusión, la capacidad disuasoria de un aumento del castigo en delitos relacionados con el terrorismo, en sentido amplio, es cuestionable. En el desarrollo de un atentado yihadista los perpetradores de dicho atentado consideran su propia muerte como un objetivo a alcanzar, por lo que considerar que esos mismos autores pueden verse disuadidos por una potencial condena de larga duración no parece probable. Sin embargo, para los casos que se abordan en esta ley sí tiene sentido dado que los individuos que realizarían dichas

acciones no son necesariamente terroristas, sino simpatizantes, por lo que la perspectiva de una pena severa sí podría resultar efectiva para disuadir de la acción.

### 5.3.6. Terror semioficial

La ONS ofrece datos muy detallados sobre la acción de las agencias de seguridad al amparo de las diferentes leyes antiterroristas desde el año 2002. La distribución del número total de detenidos desde ese año se muestra la siguiente figura:

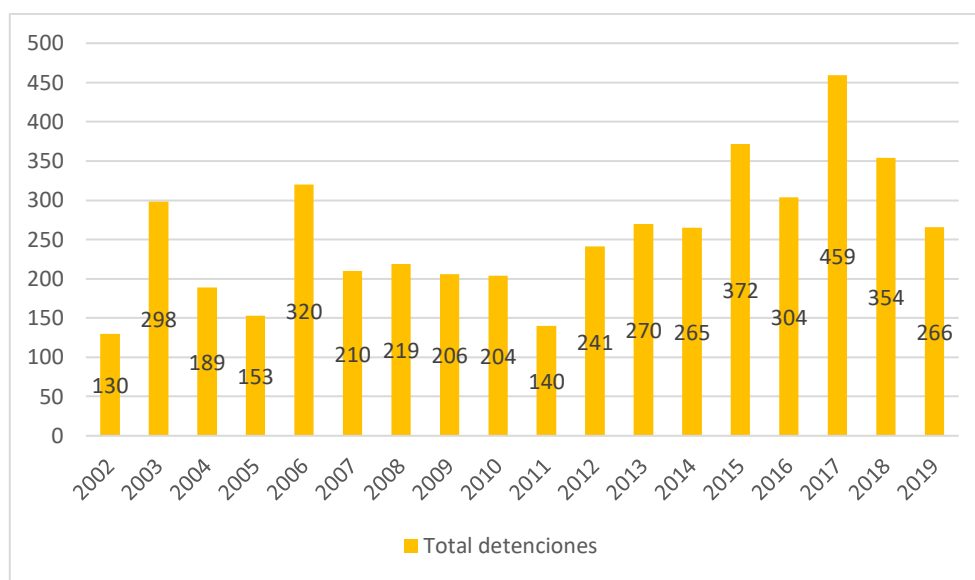


Figura 6. Evolución de las detenciones por delitos de terrorismo en Reino Unido. Fuente: elaboración propia en base a los datos de la ONS (2019a), Figura 2.1.

La distribución del número total de detenciones muestra que de los diecisiete años registrados por la ONS (2019a), los años 2003, 2006, 2015, 2016, 2017 y 2018 son los que concentran un mayor número de detenciones por delitos de terrorismo. Si se sitúan los datos en su contexto puede extraerse el por qué las detenciones se concentran en esos momentos.

En el año 2003, el Reino Unido se sumó junto con los Estados Unidos y España a la invasión de Irak (2003), motivo por el cual la actividad antiterrorista podría haberse visto intensificada con el objetivo de reducir el riesgo de atentados en el territorio británico como respuesta. El año 2006 es el año posterior a los atentados del metro de Londres, y aunque el aumento debería haberse registrado en 2005, los datos corresponden al periodo junio 2005-junio 2006, por lo que los datos de 2006 hacen referencia al segundo semestre de 2005 y al primero de 2006. El aumento en el periodo 2015-2018 podría explicarse por el inicio de la campaña de atentados en Europa. Ante la situación de Francia, la actividad de las fuerzas de seguridad podría haber estado destinada a evitar una situación similar en el territorio británico, que finalmente afectó al Reino Unido en 2017, motivo por el cual es en ese momento donde se experimenta el mayor aumento de detenciones de toda la serie (ONS, 2019).

La ONS no solamente ofrece los datos totales de detenidos, sino que ofrece información más detallada sobre la resolución de dichas detenciones. Como se muestra



en la Figura 7, se ponen en relación el número total de detenidos, el número de esos detenidos que han sido liberados sin cargos y, por último, el número de detenidos que finalmente han sido sometidos a una pena privativa de libertad:

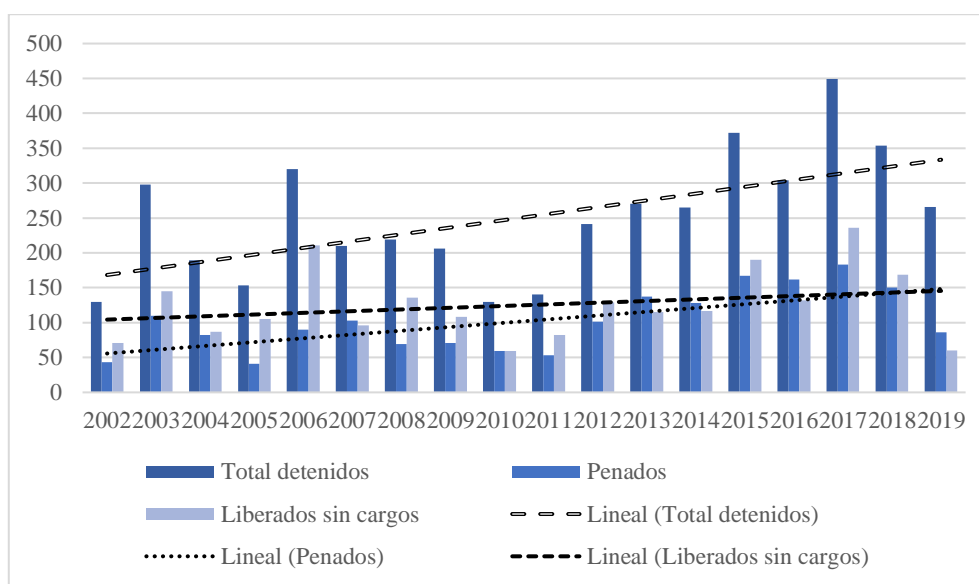


Figura 7. Relación entre el total de arrestados y el volumen de encarcelados y liberados sin cargos. Fuente: elaboración propia en base a los datos de la ONS (2019a), Tabla A.03.<sup>55</sup>

Como se aprecia en las líneas de tendencia, a lo largo de la serie histórica se aprecia un aumento notable del número total de detenidos por delitos de terrorismo, así como del número de penados. Por el contrario, el número de liberados sin cargos se mantiene relativamente estable, aunque con un ligero aumento en los últimos años.

El notable aumento del volumen de legislación antiterrorista y del número de conductas que suponen un delito de terrorismo es lo que subyace a estas tendencias. A medida que se añaden conductas que constituyen un delito de terrorismo, los individuos que anteriormente no habrían sido sometidos a una pena privativa de libertad bajo el tipo de terrorismo, han sido detenidos como posibles autores de alguno de esos delitos. Sin embargo, no deja de sorprender que pese al aumento de detenidos finalmente penados, el número de detenidos liberados es notable.

A modo de analogía, una ampliación de las conductas que constituyen un delito de terrorismo funcionaría como una red de arrastre donde muchos individuos parecerían cometer un delito. Sin embargo, esto no implica necesariamente que un mayor número de conductas implique un índice de éxito mayor en las detenciones. Las detenciones están pensadas, y ejecutadas, más como un elemento de hostigamiento a los posibles terroristas futuros que como un método efectivo de represión del terrorismo.

Conociendo la tendencia al alza del número de detenciones a lo largo de la serie histórica, es el momento de conocer si, como señalaban Sidanius y Pratto (1999), ese

<sup>55</sup> Además del total de arrestados, los encarcelados y los liberados sin cargos se incluyen otras categorías en el informe de la ONS (2019a) como los liberados bajo investigación y aquellos que han sido liberados, pero contra los que se han tomado otras medidas (internamiento en centros psiquiátricos, detenidos por orden de búsqueda internacional, etc). En la figura 5 solamente se muestran las tres categorías mencionadas, que son aquellas que resulta de mayor interés para este análisis

aumento de la acción policial estaba especialmente dirigida contra algún colectivo concreto. A diferencia de Francia, donde los datos de detenciones e intervenciones se daban en términos absolutos, la ONS (2019a) ofrece los datos desagregados y, entre otros, ofrece la posibilidad de conocer cómo se han distribuido las detenciones e intervenciones en función de la raza, la nacionalidad o el sexo de los detenidos.

Si tomamos la raza como variable, las detenciones se distribuyen en el periodo 2002-2019 de acuerdo a la siguiente figura:

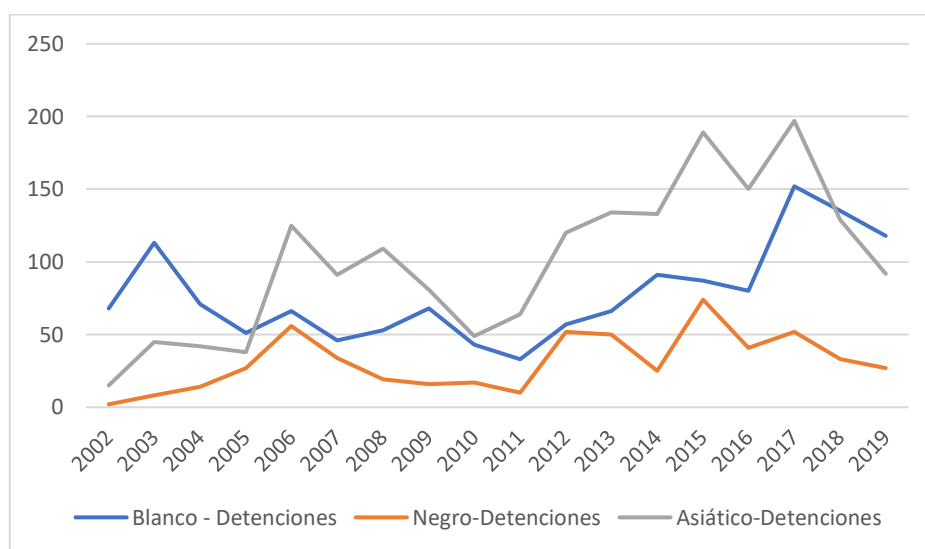


Figura 8. Evolución de las detenciones en el Reino Unido por delitos de terrorismo para los grupos Blanco, Negro y Asiático. Fuente: elaboración propia en base a los datos de ONS (2019, Tabla A.11).

La ONS solamente ofrece esas tres categorías para la variable raza (blanco, negro, asiático). A simple vista, se observa que 2005 es un punto de inflexión, donde el grupo “blanco” deja de ser el primer grupo que acumula detenciones por delitos de terrorismo para pasar a hacerlo el grupo “asiático”, que se mantiene como primer grupo hasta 2018, donde vuelve a ser superado por el grupo “blanco”. En cualquier caso, el grupo “negro” ocupa la última posición desde 2002 hasta 2019.

Los máximos en cuanto al número de detenciones de los asiáticos se dan en 2005-2006, en 2015 y en 2017, coincidiendo respectivamente con el atentado de Londres, los atentados en Francia (2015-2016) y el atentado de Manchester (2017). Por tanto, a simple vista podría afirmarse que la acción de las fuerzas de seguridad británicas está desproporcionalmente dirigida, en materia de antiterrorismo, contra los individuos del grupo “asiático”.

Sin embargo, resulta complejo extraer conclusiones de esto debido a la codificación de los datos ofrecidos por la ONS (2019a), que no ofrece ninguna aclaración en la que indique a qué se refiere por “asiático”. En esta investigación, entenderemos “asiático” como la categoría que hace referencia a cualquier individuo de una etnia asiática, independientemente de si ese individuo es árabe, turco, persa, chino o uzbeko. Aún así, esto no deja de plantear problemas dado que existen individuos que, por su pertenencia étnica, no corresponden con ninguna de las categorías. Por ejemplo, no hay manera de

saber en qué categoría se incluirían los individuos del norte de África dado que no son ni asiáticos, ni negros, ni blancos.

Los datos sobre detenidos por terrorismo en función de su raza puede complementarse con los datos de detenidos por estos mismos delitos en función de su nacionalidad declarada en el momento de la detención, otra de las categorías que ofrece la ONS (2019a) en su base de datos:

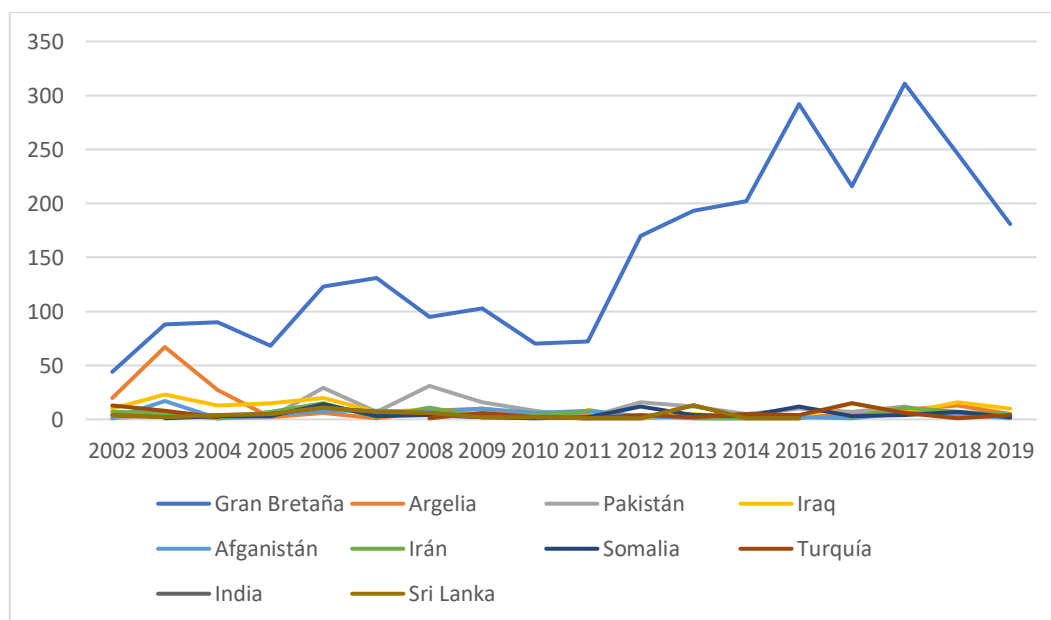


Figura 9. Evolución de las detenciones en el Reino Unido por delitos de terrorismo para la categoría “nacionalidad declarada”. Fuente: elaboración propia en base a los datos de ONS (2019, Tabla A.12a).

De manera abrumadora, los detenidos por delitos de terrorismo en el periodo analizado son legalmente británicos, donde se incluyen también aquellos con “doble nacionalidad” (ONS, 2019, p.12). Los individuos de otras nacionalidades que aparecen en la figura serían aquellos que solamente tienen su nacionalidad de origen, sin la británica.

Aunando ambos datos, se obtiene que el perfil mayoritario de los detenidos por delitos de terrorismo en el Reino Unido en el periodo 2002-2019 son británicos (incluidos aquellos con doble nacionalidad) y étnicamente asiáticos, aunque no es nada desdeñable el aumento de detenciones de “blancos” en el periodo 2016-2017 (ver Figura 8).

Estos datos hacen referencia al número de individuos detenidos por delitos de terrorismo pero, como se comentaba anteriormente, hay un porcentaje considerable de individuos detenidos por delitos de terrorismo que, finalmente, son liberados sin cargos. Si se observan los datos de los encarcelados, diferenciando en base a la raza, estos se distribuyen de acuerdo a la siguiente figura:

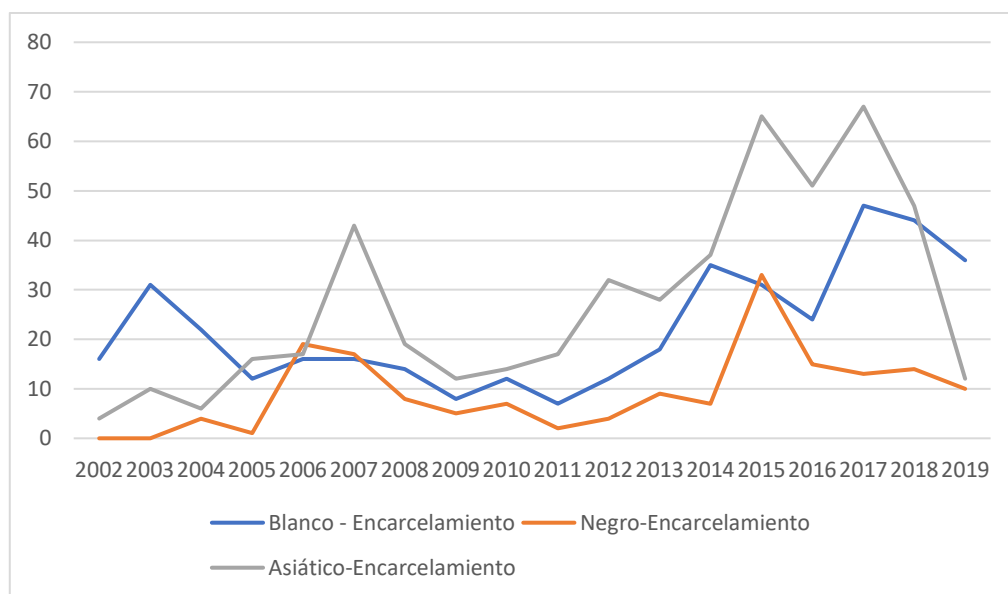


Figura 10. Evolución de los encarcelamientos en el Reino Unido por delitos de terrorismo para los grupos Blanco, Negro y Asiático. Fuente: elaboración propia en base a los datos de ONS (2019, Tabla A.11).

La distribución es similar a la del número total de detenidos. El punto de inflexión se encuentra en 2005-2007, donde los asiáticos pasan a ser el primer grupo por número de encarcelamientos. Así mismo, el aumento de las detenciones de este grupo en el periodo 2015-2018 correlaciona positivamente con un aumento en los encarcelamientos.

Lo llamativo es la relación entre el número absoluto de detenciones sobre el número de encarcelamientos. Si se toma la relación entre detenidos y encarcelados en el año 2015, de 189 detenciones solamente 65 llegaron a suponer una pena privativa de libertad, es decir, un 34,39%. En el caso de 2017, segundo mayor máximo de la serie histórica, de 197 detenidos, un total de 67 ingresaron en prisión, un 34,01%.

Los datos confirman que el endurecimiento de las medidas antiterroristas efectuadas por las leyes aprobadas desde 2001 tiene un carácter más disuasorio que efectivo, pero no parecen apoyar la idea de que esa acción esté desproporcionalmente dirigida contra un colectivo concreto. Esta cuestión se discutirá en la discusión de este capítulo.

### 5.3.7. Terror extraoficial

En cuanto a la cuestión del terror extraoficial, aquellas agresiones o discriminaciones efectuadas por individuos que no pertenecen a instituciones públicas ni están respaldados por ellas en contra de individuos de los grupos subordinados, los datos se distribuyen de la manera en que se muestra en la Figura 11 y en la Tabla 11:

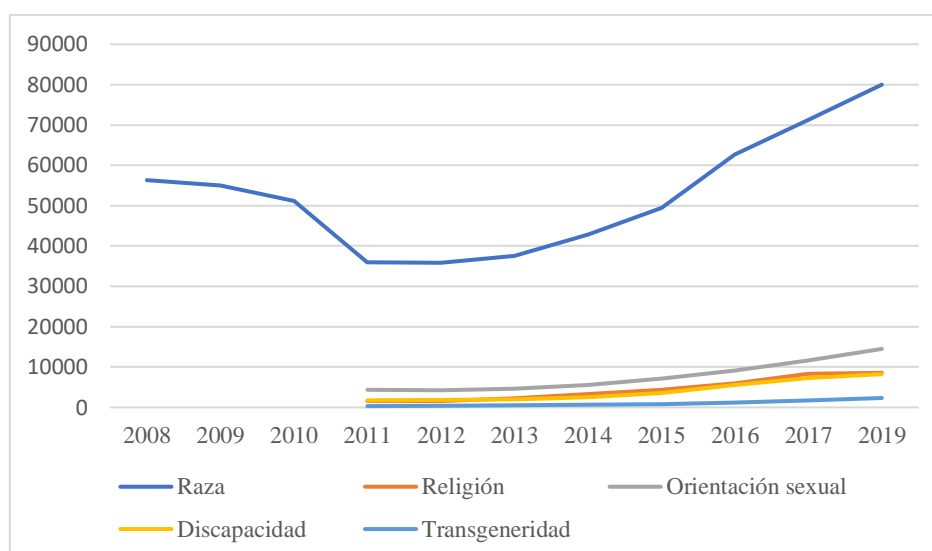


Figura 11. Evolución de los delitos de odio cometidos en el Reino Unido según su tipificación dentro de los crímenes de odio. Fuente: elaboración propia en base a los datos de ONS (2019b)

Tabla 11

Delitos de odio cometidos en el Reino Unido según su tipificación dentro de los crímenes de odio

|      | Raza  | Religión | O. sexual | Discapaci<br>dad | Transgeneridad |
|------|-------|----------|-----------|------------------|----------------|
| 2008 | 56387 | N/A      | N/A       | N/A              | N/A            |
| 2009 | 55056 | N/A      | N/A       | N/A              | N/A            |
| 2010 | 51187 | N/A      | N/A       | N/A              | N/A            |
| 2011 | 35944 | 1618     | 4342      | 1748             | 313            |
| 2012 | 35845 | 1572     | 4241      | 1911             | 364            |
| 2013 | 37575 | 2264     | 4588      | 2020             | 559            |
| 2014 | 42862 | 3293     | 5591      | 2515             | 607            |
| 2015 | 49419 | 4400     | 7194      | 3629             | 858            |
| 2016 | 62685 | 5949     | 9157      | 5558             | 1248           |
| 2017 | 71264 | 8339     | 11592     | 7221             | 1703           |
| 2019 | 79991 | 8566     | 14491     | 8256             | 2333           |

Fuente: elaboración propia en base a los datos de ONS (2019b)

A diferencia de los datos sobre detenciones y encarcelamientos, que datan del inicio del siglo XXI, los datos sobre la comisión de delitos de odio comenzaron a registrarse en el 2008 para la categoría raza y a partir de 2011 para las categorías de religión, orientación sexual, discapacidad y transgeneridad.

Observando tanto la figura como la tabla se observa que la raza es, sin duda, el motivador principal de los delitos de odio, muy por encima del resto de categorías. En el periodo 2008-2011, el número de agresiones en base a la raza bajó de 56387 (2006) a 35944 (2011), para posteriormente ascender progresivamente hasta 79991 en 2019, con un aumento ligeramente exponencial entre los años 2015 y 2016. Lo mismo sucede con

el resto de categorías, desde el inicio de las mediciones, todas han aumentado progresivamente.

La diferencia en número en cuanto al reporte a las autoridades de delitos de odio entre el Reino Unido y Francia, en términos cuantitativos, puede deberse a que la propia idea de delito de odio, o *public hatred* (odio público, en castellano), se encuentra consolidada en el Reino Unido ya desde 1986. Mediante la *Public Order Act* (c.64, 1986) se añadieron agravantes de odio, tanto de tipo racial (c.64, 1986, Part 1) como de tipo religioso (c.64, 1986, Part 2), en los insultos, en la difusión de material escrito, grabaciones de audio o de video, en los anuncios de televisión o de radio y en los espectáculos deportivos, penados con hasta dos años de prisión en juicio, una multa o ambos (c.64, 1986, s.27(3)(a) o hasta un máximo de seis meses de prisión de manera sumaria (c.64, 1986, s.27(3)(b). Posteriormente, esas penas se modificaron, por la *Anti-terrorism, Crime and Security Act* (c.24, 2001), expuesta previamente aquí, llegando a siete años de prisión en juicio (c.24, 2001, s.41), en caso de ser culpable de un delito de odio, una multa o ambos.

Como puede observarse, la penalización de los delitos de odio en el Reino Unido es notablemente más duro que en Francia hasta que se reformara el *Code Pénal* (1994) en 2017 (Loi n° 2017-68, art.171), donde se introducían los agravantes de delito de odio para cualquier hecho cometido. Es probable que este hecho haya influido en que se denuncien con mayor frecuencia este tipo de actos dado que, como se comentaba, ante una expectativa mayor de persecución, castigo y reparación de estos delitos, las víctimas de alguna de estas conductas pueden verse más incentivadas a acudir a las autoridades y denunciarlos.

Conociendo el marco legal existente para la denuncia de los delitos de odio y, en consecuencia, por qué el número de delitos registrados es más alto, es necesario valorar qué grupos son los más afectados por este tipo de agresiones verbales y físicas.

Así, la ONS (2019b) señala en su informe que si bien la mayoría de delitos de odio, entre los que incluye tanto agresiones físicas como verbales, se contabilizan como agresiones por raza, en muchas de ellas confluyen varios motivadores (raza-religión, raza-religión-orientación sexual, etc.). Esto hace que no resulte claro qué motivo ha determinado la acción final de agresión. Aún así, puede afirmarse que en lo que respecta a los delitos de odio la tendencia general es al alza.

Al igual que en el capítulo de Francia con el Ministerio del Interior, las autoridades británicas mediante la ONS (2019b) también presentan los datos de agresiones por motivos religiosos desagregados por religión, tal y como se muestran en la Figura 12 y en la Tabla 12:

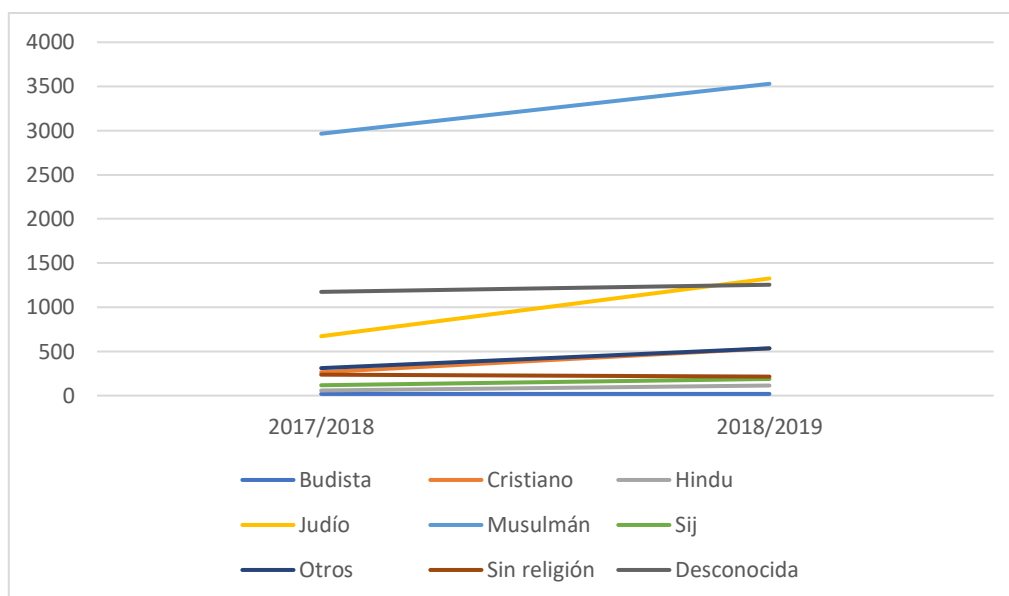


Figura 12. Delitos de odio por motivos religiosos cometidos en el Reino Unido según religión percibida de la víctima. Fuente: elaboración propia en base a los datos de ONS (2018, 2019)

Tabla 12

Delitos de odio por motivos religiosos cometidos en el Reino Unido según religión percibida de la víctima

|           | Budista | Cristiano | Hindú | Judío | Musulmán | Sij | Otros | Sin religión | Desconocida |
|-----------|---------|-----------|-------|-------|----------|-----|-------|--------------|-------------|
| 2017/2018 | 19      | 264       | 58    | 672   | 2965     | 117 | 311   | 237          | 1174        |
| 2018/2019 | 19      | 535       | 114   | 1326  | 3530     | 188 | 535   | 215          | 1255        |

Fuente: elaboración propia en base a los datos de ONS (2018, 2019)

A diferencia del caso de Francia, la ONS (2019b) declara que la mayoría de agresiones por motivos religiosos en el Reino Unido son cometidas contra los musulmanes, seguidos por los judíos y aquellos de los cuales se desconoce la religión.

El problema de los datos de la ONS (2018, 2019) sobre los delitos de odio con componente religioso es que se registran desde el periodo 2017/2018, por lo que resulta imposible analizar la tendencia de esas agresiones. Indudablemente, la comparación entre 2017/2018 y 2018/2019 muestra que las agresiones hacia musulmanes aumentan por encima de las agresiones a cualquier otro grupo.

Habría resultado interesante disponer de datos anteriores para estudiar la relación entre un atentado y el volumen de agresiones contra musulmanes. Aun así, resulta innegable que, con 2965 agresiones en 2017/2018 y 3530 en 2018/2019, los musulmanes son el principal colectivo víctima de los delitos de odio en el Reino Unido, al menos en el periodo que se muestra en los datos.

#### 5.4. Discusión del capítulo

La respuesta del Reino Unido al terrorismo es sensiblemente diferente a la de Francia. Como se ha podido observar en este capítulo existen ciertas cuestiones que marcan la diferencia entre ambos.

La más llamativa de todas ellas es que si bien en Francia la cascada legislativa estuvo marcada por la declaración de un estado de emergencia como consecuencia de los atentados de noviembre, en el Reino Unido todas las reformas legislativas en materia antiterrorista, que han resultado tanto o más restrictivas de libertades que las francesas, se han hecho en un contexto de normalidad formal.

En este capítulo se iniciaba el estudio de la respuesta británica al terrorismo en 2001. El Reino Unido respondió al terrorismo de forma vicaria. Esto es, en lugar de esperar a que se produjese un atentado en su territorio para reformar su sistema de seguridad, comenzó a perfilar su enfoque antiterrorista como consecuencia de los eventos del 11 de septiembre en los Estados Unidos.

De esto puede extraerse una primera conclusión que será necesario corroborar con lo que se exponga en el capítulo siguiente. Hasta que eso suceda se puede afirmar que no siempre es necesario que exista una amenaza real y explícita contra el propio país o un contexto de excepcionalidad, formal o propuesta, para que las autoridades generen legislación de manera preventiva.

El hecho de que no exista una excepcionalidad formal no asegura, por tanto, que no se aprueben medidas excepcionales. La diferencia entre un caso y otro depende, a la luz de los hallazgos, del tiempo utilizado. Francia tardó dos años en reformular su sistema antiterrorista mientras que el Reino Unido utilizó casi diecinueve. La excepción, por tanto, posibilita cambios profundos en un pequeño espacio de tiempo, pero que no exista excepción no previene la puesta en marcha de medidas restrictivas de libertades. Ambos países se encuentran en puntos similares en lo que a legislación respecta, solo se diferencian en el proceso que han seguido para llegar hasta ahí.

Esa similitud la encontramos, si miramos la legislación, en la tipología de los delitos relacionados con el terrorismo y en la forma en que esos delitos son definidos en las leyes. La tendencia en ambos casos es, por un lado, la introducción progresiva de un número cada vez mayor de tipos delictivos que en el pasado no constituían delitos de terrorismo y que ahora sí lo son y, por el otro, una definición ambigua de cuáles son los motivos en base a los cuales una conducta puede considerarse delictiva por terrorismo.

Sobre este segundo punto, en este capítulo se han reseñado artículos de diferentes leyes en las que esto se hace patente. Por ejemplo, la consideración de que un individuo constituye una amenaza para la seguridad nacional o la paz pública. La definición de qué es la seguridad nacional o cuáles son las condiciones objetivas de la paz pública es algo que queda a criterio tanto de la autoridad administrativa, para intervenir, como de la autoridad judicial, para procesar.

Bien es cierto que en la tradición de derecho anglosajón, o *common law*, la definición de los delitos es, a propósito, ambigua dado que la fuente primaria de derecho es la jurisprudencia previa. En este caso, las leyes indicarían nuevas conductas a considerar como terroristas por parte de la autoridad judicial que, en todo caso, debería interpretar la norma para considerar esa conducta como efectivamente terrorista.

Sin embargo, pese a que esto entra dentro de la tradición, no deja de ser preocupante. Ya no solamente en lo que respecta al procesamiento de individuos sino en la acción de las fuerzas de seguridad. Una mayor indeterminación respecto de lo que constituye un delito de terrorismo abre la puerta a que el número de intervenciones



policiales con ánimo de prevención del terrorismo aumente dado que a mayor número de conductas constitutivas de un delito de terrorismo, mayor número de delincuentes. Como así han mostrado los datos reseñados en este capítulo.

A medida que se han sucedido las leyes antiterroristas, el número de detenciones por terrorismo han aumentado, lo cual está lejos de significar que también haya aumentado su eficacia. Desde 2002 el número de detenciones totales por delitos de terrorismo ha aumentado constantemente, pero no lo ha hecho el número de penados por delitos de terrorismo.

Es decir, muchos de los individuos contra los cuales las fuerzas de seguridad han procedido han sido liberados sin cargos o sometidos a alguna medida de control distinta de la privación de libertad. Lo que esto indica es que, al menos por el momento, la estrategia que está adoptando el Reino Unido en contra del terrorismo está basada no en penar el terrorismo una vez se haya producido o cuando vaya a ser inminente una acción terrorista, sino de prevenir el terrorismo, antes siquiera de que el individuo pueda suponer alguna amenaza grave.

Si bien esta idea resulta coherente eso no hace que sea menos cuestionable. Adelantar cada vez más el momento en que una conducta constituye un delito de terrorismo (Cano, 2017; Moreno, 2017) puede provocar lo que, por el momento, parece haber provocado: un gran volumen de detenciones sin que eso signifique un porcentaje mayor de éxito en la detención de terroristas. Esto es, un aumento del hostigamiento por parte de las fuerzas de seguridad a potenciales terroristas, pero no una mayor efectividad en la represión del terrorismo.

En el planteamiento del modelo que se hacía en su capítulo correspondiente, se presentaba la posibilidad de que en la respuesta al terrorismo, tanto la social como la legislativa, hubiera un ánimo de mantenimiento de la estructura y la jerarquía social. De acuerdo a este planteamiento, la acción de las instituciones del Estado, al menos en la teoría, estaría destinada a evitar una subversión del orden de ese momento y, por tanto, estaría desproporcionalmente dirigida contra individuos que pertenecieran al mismo grupo social de los terroristas.

A diferencia de Francia, la ONS (2018) británica publica, diferenciando por pertenencia racial, el número de detenidos y procesados por delitos de terrorismo. De acuerdo a sus datos, la acción de las fuerzas de seguridad no parece estar desproporcionalmente dirigida contra un colectivo racial en concreto. Al contrario, a medida que se aprueban nuevas medidas antiterroristas todos los grupos reflejados en sus informes sufren un mayor número de detenciones, y en una proporción similar.

Gracias al histórico de detenciones, puede apreciarse cómo el hecho de que un grupo acumule un mayor número de detenciones es una cuestión coyuntural asociada a la tipología del fenómeno terrorista, y no a un ánimo represivo. Así, mientras que cuando la actividad terrorista del IRA era superior a la del terrorismo yihadista, el grupo categorizado por la ONS (2018) como *blanco* concentraba la mayoría de detenciones por este tipo de delitos, en la actualidad son aquellos categorizados como *asiáticos* los que lo hacen (ver discusión sobre categorías de clasificación en el punto 5.3.6.). Solamente la observación de la evolución de esos datos aportará la información suficiente para

determinar si existe, o no, un ánimo represivo contra un grupo social concreto en la acción antiterrorista.

Una última cuestión a discutir en este apartado es la de la socialización de la responsabilidad en materia antiterrorista. Ya en 2011 se aprobó en el Reino Unido la *Prevent Strategy* (HM Government, 2011) como un método para aumentar la eficiencia en la identificación de individuos vulnerables a la radicalización o sospechosos de haber iniciado dicho proceso. Sin embargo, pese a la existencia de dicho plan, en la ley de 2015 (c.6, 2015) se incluyó de manera explícita a las instituciones públicas que debían colaborar en dicha tarea. Así, desde médicos a profesores o trabajadores sociales, diferentes servicios públicos pasaban desde ese momento a formar parte del sistema de detección antiterrorista.

De acuerdo al planteamiento, la introducción de personal civil en las tareas de detección tiene como objetivo mejorar la capacidad de identificación de casos sospechosos. Las relaciones que se producirían entre esos profesionales y los usuarios de sus servicios, mucho más cercanas que con los servicios de seguridad, serían el motivo principal por el cual se habría adoptado esta medida.

A nivel pragmático esta medida puede resultar de ayuda en la lucha contra el terrorismo, pero los riesgos que comporta son también reseñables. Que profesionales que no están formados en materia antiterrorista tengan la obligación de colaborar cuando algo les haga sospechar de una eventual radicalización, puede provocar una marea de casos reportados como potencialmente de riesgo que no lo sean. Aún así, esto supondrá la apertura de una investigación para determinar el riesgo real de ese individuo.

Además de los falsos positivos, está la cuestión de la confianza en los servidores públicos. El hecho de saber que los empleados de los servicios públicos tienen la obligación de informar a los servicios de seguridad, puede provocar que las relaciones de confianza que pudieran generarse entre los usuarios y los empleados de un servicio no se produzcan, lo que dificultaría la detección de esos signos de radicalización y, en consecuencia, dejaría a las autoridades en el mismo lugar de falta de información. Esto, claro está, es una situación hipotética, pero es algo que debe contemplarse.

## Capítulo 6. Análisis de la respuesta al terrorismo en España

Analizados los casos de Francia y del Reino Unido, es el momento de evaluar la respuesta al terrorismo en España. En Francia se actuó de manera reactiva tras los atentados de Charlie Hebdo en enero de 2015, produciéndose a partir de ese momento una escalada legislativa destinada a reformar su sistema antiterrorista. Por su parte, el Reino Unido adoptó una postura preventiva-reactiva tras los atentados en los Estados Unidos (2001) que se intensificó tras los atentados de 2005 en Londres. El caso de España es diferente.

Desde la transición a la democracia, España ha adoptado un enfoque preventivo carente de escaladas legislativas como consecuencia de un atentado. Tanto es así que muchas de las normas que se establecieron a finales de los setenta tras la dictadura y durante la década de los ochenta siguen vigentes en la actualidad, sirviendo como base para la configuración del sistema antiterrorista español. Emulando el capítulo anterior se presentarán y analizarán los acontecimientos siguiendo un orden cronológico desde los primeros años de democracia hasta la actualidad.

### 6.1. De los años del plomo al 11-M (1976-2004)

Durante la dictadura (1939-1975) el terrorismo era juzgado de acuerdo al Código de Justicia Militar (1945) de la época, con sentencias que variaban entre la pena de muerte y largas penas de prisión. En 1976, en pleno proceso de transición hacia la democracia, se aprobó el Decreto Ley 2/1976 que trasladaba de los tribunales militares a los tribunales civiles el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo, salvo que esos delitos hubieran sido cometidos por organizaciones de tipo militar o paramilitar y los hechos hubieran sido de una especial gravedad (Decreto Ley 2/1976, 1976, art. 1.1, art. 1.2). En ese caso, la jurisdicción competente era la militar.

Esa excepción se eliminó al año siguiente, quedando todos los delitos de terrorismo dentro de la jurisdicción civil (Real Decreto Ley 3/1977, 1977), a excepción de aquellos cometidos contra militares o instalaciones militares. Para juzgar dichos delitos, se crean los Juzgados Centrales de Instrucción y la Audiencia Nacional (Real Decreto Ley 1/1977, 1977, art. 1), que sustituyen a los Tribunales y Juzgados de Orden Público de la dictadura (Real Decreto Ley 2/1977, 1977).

Al reconducir el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo a la jurisdicción ordinaria, se aprecia la intención de “transformar los delitos de terrorismo en delitos comunes, distinguiendo la violencia política del propio delito político” (Martínez Dhier, 2016, p.35). Intención que se refuerza cuando España ratifica en 1980 el Convenio europeo de represión del terrorismo (1977)<sup>56</sup>, que excluye los delitos de terrorismo de la denominación de delitos políticos.

---

<sup>56</sup> Instrumento de ratificación de 9 de mayo de 1980, del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (1980)

No obstante, antes de esa ratificación de 1980, en España habían comenzado a aprobarse y aplicarse medidas específicas para la prevención y represión del terrorismo. Mediante el Real Decreto Ley 21/1978, se podía ordenar la intervención postal, telegráfica y telefónica de personas relacionadas o integradas en grupos terroristas organizados (art.4). Además, se endurecían las condiciones para los presos por estos delitos, eliminando la posibilidad del indulto, la libertad condicional o la reducción de condena mediante el trabajo (art.6).

Todas estas modificaciones tuvieron un reflejo en el artículo 55 de la Constitución de 1978, donde se indican los dos supuestos en los que las libertades pueden quedar en suspenso. Uno de ellos es que se apruebe un estado de alarma, excepción o de sitio, caso en el que se aplican restricciones a toda la población (art. 55.1)<sup>57</sup>. El otro hace referencia al caso de que una persona pertenezca a una organización terrorista (art. 55.2). En ese segundo caso, se pueden suspender a esa persona los derechos recogidos en los artículos 17.2, 18.2 y 18.3 relacionados con la duración de la detención preventiva, la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones, respectivamente.

Las suspensiones de derechos recogidas en el artículo 55.2 de la Constitución Española (1978) para la investigación de delitos de terrorismo sitúan a España en un punto distinto al de los otros dos casos. Mientras que las restricciones de derechos y libertades en Francia durante el estado de emergencia para perseguir delitos de terrorismo se daban en un contexto excepcional, en España se dieron en un contexto que podría denominarse cuasiexcepcional dada la virulencia y frecuencia del terrorismo, pero sin la necesidad de una figura de excepción. Por tanto, ya en el texto constitucional se guarda la posibilidad de actuar mediante métodos excepcionales aunque no haya excepción.

A efectos prácticos, con ese apartado segundo del artículo 55 de la Constitución (1978) se da pie a legislar de la misma forma que en el Reino Unido, antes incluso que los propios británicos. Es decir, se abre la puerta a la legislación de excepción sin excepción formal.

El concepto de terrorismo señalado en el artículo 55.2 de la Constitución Española se desarrolla en 1980 mediante la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, *sobre los supuestos previstos en el artículo 55, 2, de la Constitución* (en adelante LO 11/1980), donde se realiza una definición de los individuos cuyos derechos fundamentales pueden ser suspendidos en virtud de dicho artículo.

En el artículo primero se establece que “se entenderá que las personas cuyos derechos fundamentales pueden ser suspendidos (...) son aquellas que, presuntamente integradas o relacionadas bien con elementos terroristas, bien con bandas armadas que incidan gravemente en la seguridad ciudadana, planeen, organicen, ejecuten, cooperen o inciten de modo directo a la realización de las acciones que se especifican en el siguiente

---

<sup>57</sup> Las restricciones a las libertades y las medidas que pueden aplicarse a toda la población en una situación de urgencia se desarrollan en la Ley Orgánica 4/1981. Entre otras, la limitación de la libre circulación, la suspensión de la inviolabilidad del domicilio, la suspensión del secreto de las comunicaciones o la obligación de residir en un lugar determinado por las autoridades. Las limitaciones son mayores en función de qué figura excepcional se adopte, siendo el estado de alarma la que menos restricciones supone en comparación con el estado de excepción o el de sitio

apartado, así como a quienes, una vez proyectadas, intentadas o cometidas las mismas, hicieren su apología pública o encubrieran a los implicados en ellas” (LO 11/1980, art.1).

De acuerdo al artículo segundo, donde se especifican las acciones que deben cometerse para que puedan suspenderse derechos de manera individual, se podrán suspender los derechos fundamentales de personas que, en el marco de una organización terrorista o en colaboración con ella, cometan delitos contra la vida y la integridad física, realicen detenciones ilegales bajo rescate o con simulación de funciones públicas, posean armas, municiones o explosivos o los adquieran, fabriquen, transporten o suministren, así como cuando coaccionen, amenacen o extorsionen, cometan incendios u otros estragos o cometan delitos contra la seguridad exterior del Estado (LO 11/1980, art.2), así como los que realicen apología de todas estas acciones.

Además de las suspensiones de derechos fundamentales indicados en la Constitución, el juez puede decretar prisión incomunicada para los sospechosos de delitos de terrorismo o de integración en banda armada, lo que constituye una excepción dentro de Europa (European Parliament Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2017). Así mismo, se dan más poderes a las fuerzas de seguridad para intervenir domicilios u otras localizaciones sin mandato o autorización judicial para proceder a la detención de terroristas (art. 4.1 LO 11/1980).

Todas las reformas realizadas en la LO 11/1980 están destinadas a aumentar la eficacia de la acción antiterrorista del Estado. Esto se hace especialmente evidente en el artículo 1 mediante una definición del delito de terrorismo que incluye no solamente conductas de terrorismo en sentido estricto, sino conductas relacionadas con el terrorismo de forma indirecta. Así, al final del artículo 1 se incluye: “a quienes, una vez proyectadas, intentadas o cometidas las mismas, hicieren su apología pública o encubrieran a los implicados en ellas” (LO 11/1980, art.1). Esto es, a partir de ese momento la apología del terrorismo constituye un caso en el cual pueden suspenderse determinados derechos fundamentales.

La apología del terrorismo ya existía antes de la LO 11/1980. Como señalan Gomis, Jurado y Ripollés (2013), la apología del terrorismo “fue introducida en el ordenamiento jurídico antiterrorista del Estado constitucional por el artículo primero del Real Decreto-Ley 3/1979”(Gomis, Jurado y Ripollés, 2013, p.28), cuestión por la que en el desarrollo, el año siguiente, en forma de Ley Orgánica del artículo 55.2 de la Constitución (1978) se introdujera dicha conducta como constitutiva de un delito de terrorismo.

Posteriormente se introduciría en el Código Penal por medio de la Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, *que modifica y adiciona determinados artículos del Código Penal y el de Justicia Militar* (en adelante LO 2/1981) y tres años después se definirían todas las conductas que constituirían un delito de apología del terrorismo de manera detallada en la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, *contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución* en su artículo 10.2 (en adelante LO 9/1984). Además, el art. 2 de la LO 9/1984, se da a los tribunales españoles la autoridad para juzgar cualquier delito de terrorismo cometido dentro o fuera de España, independientemente de que el autor fuera español o no, si los autores de dichos delitos tuvieran relación con organizaciones terroristas españolas.

Todas estas modificaciones (y otras muchas) llevarían en 1995 a la aprobación de un nuevo Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*, adelante LO 10/1995), que derogaría el de 1944. En este nuevo Código Penal los delitos de terrorismo se concentran en el Capítulo V, aunque existen referencias a él en otros, como en el artículo 451(a) del Capítulo III, sobre el encubrimiento.

Los delitos de terrorismo en sentido estricto se regulan en los artículos 571 a 580 de dicho Código. En concreto, se incluyen delitos de pertenencia a banda armada (art. 571), asesinato lesión, secuestro o detención ilegal (art. 572), almacenamiento, fabricación, tráfico o transporte de armas o explosivos (art. 573), atentados contra el patrimonio para financiar organizaciones terroristas (art. 575), colaboración con organizaciones terroristas mediante la vigilancia de personas o instalaciones, construcción y acondicionamiento de alojamientos depósitos de armas, ocultación o traslado de personas vinculadas a las bandas armadas y organización o asistencia a entrenamientos terroristas (art. 576) y la provocación o conspiración para cometer actos terroristas (art. 578), teniendo estos últimos como requisito de que la finalidad de la apología fuera la comisión de actos delictivos (Capita, 2007).

El Código Penal de 1995 (LO 10/1995) ha conocido múltiples reformas. En concreto, en 2003 se introdujo una nueva reforma sobre las condiciones de los presos por delitos de terrorismo en la misma línea del Real Decreto Ley 21/1978 donde se eliminaban determinados beneficios penitenciarios. De acuerdo al art. 1.2 de la LO 7/2003, cuando algún individuo haya sido condenado por un delito de terrorismo, y uno de esos delitos este penado al menos por 20 años de prisión, la pena imputable máxima será de 40 años y no de 20, como se indicaba en el Código Penal de 1995 (LO 10/1995, art.571). Además de ese aumento de penas, se endurecen los plazos para la obtención del tercer grado penitenciario, que a partir de ese momento se concederá cuando quede por cumplir una quinta parte de la condena máxima, y de la libertad condicional, que se concederá cuando quede una octava parte del tiempo máximo de condena por cumplir (LO 7/2003, art. 1.3).

Así mismo, para el acceso a la libertad condicional se requerirá que el preso haya obtenido una valoración positiva de reinserción social basada en el rechazo a los medios y fines de la organización, en la colaboración con las autoridades para impedir nuevos atentados o para capturar y procesar a otros miembros de la organización (LO 7/2003, art.1.4).

Los requisitos a satisfacer por los penados por terrorismo no son aplicables para los reos condenados por otros delitos, como así se muestra en el artículo 90 del Código Penal (LO 10/1995), donde se regula la libertad condicional, y en la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, *General Penitenciaria* (en adelante LO 1/1979) en su artículo 72.6 (LO 1/1979, art.72.6), donde los requisitos para obtener el tercer grado en los casos de delitos comunes se basan en exclusiva en la obtención del tercer grado penitenciario, el cumplimiento de tres cuartas partes de la condena impuesta y la obtención de una valoración positiva basa en el pronóstico de reinserción laboral, muy diferentes, como se ha visto en los párrafos anteriores, a los requisitos impuestos a los presos por terrorismo.

Al igual que en el Reino Unido se aprobó en 2001 una ley (c.24, 2001) para, entre otras cuestiones, prevenir el blanqueo de capitales que pudieran financiar a

organizaciones terroristas internacionales como respuesta a los atentados de Estados Unidos, España hizo esto mismo dos años después de esos mismos atentados.

Mediante la aprobación de la Ley 12/2003, de 21 de mayo, *de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo* (en adelante Ley 12/2003), en cuya exposición de motivos se hace referencia explícita a los atentados de Estados Unidos, se crea la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo, cuyo objetivo será la coordinación de la actividad antiblanqueo entre instituciones privadas y públicas para evitar transacciones que pudieran recalar en los fondos de una organización terrorista. Con este fin, podrían suspenderse las transferencias y los traspasos de una cuenta y supervisar la actividad realizada mediante esa cuenta sin necesidad de informar al usuario y con la obligación de que las entidades no lo hagan en caso de que la supervisión tenga como objetivo recabar información. Todas estas medidas pueden llevarse a cabo contra individuos, organizaciones interpuestas y administradores de capitales (Ley 12/2003, 2003, art.7).

La última ley con aplicación a la investigación sobre el terrorismo antes del 11-M se aprobó en 2003. La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, *General de Telecomunicaciones* (en adelante Ley 32/2003), derogada por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, *General de Telecomunicaciones* (en adelante Ley 9/2014), establecía en su artículo 33.2 la obligatoriedad para los proveedores de servicios de comunicaciones de interceptar las comunicaciones que se ordenaran por la autoridad judicial. Dichas intervenciones debían ser solicitadas previamente por el Centro Nacional de Inteligencia de acuerdo al artículo único de la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, *reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia* (en adelante LO 2/2002).

Así, identificando a los afectados y las razones que motivaban dicha acción, el juez podía ordenar a las compañías de comunicaciones intervenir durante tres meses prorrogables las comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas o cualquier otra (LO 2/2002, artículo único.2.d) de un individuo sometido a investigación.

En el caso de que se cumplieran dichos requisitos, las compañías recabarían, de acuerdo a la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 32/2003), la identidad del sujeto sometido a dicha medida, la identidad de las otras personas involucradas en la comunicación, los servicios utilizados, la dirección de la comunicación, información de la localización, información intercambiada durante dicha comunicación, identificación de la persona física o jurídica, domicilio en el que proveedor de servicios realiza las notificaciones, número de identificación del terminal y número de cuenta bancaria asociada, entre otros datos (Ley 32/2003, art.33.5-8).

Hasta este punto se ha expuesto de manera breve la legislación antiterrorista generada desde la vuelta de la democracia en 1978 hasta los atentados de Madrid en 2004. Analizando la normativa puede afirmarse que los pilares fundamentales de la estrategia antiterrorista de España son el endurecimiento de penas, la limitación de beneficios penitenciarios, la ampliación de supuestos que constituyen un delito de terrorismo y la creación de excepciones a la norma para la investigación de terrorismo. Todas las leyes reseñadas pueden situarse en alguno de estos puntos.

Si se sitúan las normativas en su contexto de desarrollo y entrada en vigor, se aprecia en su ánimo el objetivo de neutralizar a ETA, la amenaza más seria para la

seguridad en términos de terrorismo en ese momento. Sin embargo, esos pilares supusieron las bases de acuerdo a las cuales se ha organizado la respuesta al terrorismo yihadista.

La exposición de la normativa generada entre 1978 y 2004 tiene el mismo objetivo que en el capítulo dedicado al Reino Unido, dar una pincelada sobre la tendencia adoptada, en este caso por España, en el tratamiento del terrorismo. Conociendo la tendencia previa puede inferirse la tendencia futura dado que, como se ha comentado en capítulos anteriores, es más probable que cuando aparezcan los mismos problemas, o similares, éstos se aborden, por inercia, de una manera similar, lo que se denomina como *path dependence*, o dependencia del camino<sup>58</sup>.

## **6.2. Del 11-M al 17-A (2004-2017)**

El 11M supuso el inicio de una nueva etapa en lo que a la amenaza terrorista en España se refiere. En este apartado se analizará, siguiendo el modelo, la respuesta, tanto social como legislativa, dada al terrorismo desde 2004, año de los atentados de Madrid, hasta 2017, año de los atentados en Cataluña.

### **6.2.1. Atentado**

El 11 de marzo de 2004 se produjeron una serie de explosiones coordinadas en varios trenes de la red de cercanías de Madrid, causando un balance total de 193 víctimas mortales. Pese a las dudas iniciales, en las que se sospechaba de la autoría de ETA, y así se hizo constar en las declaraciones de los responsables políticos (Afuera, 2004; Acebes, 2006a; 2006b), Al-Qaeda confirmó su responsabilidad en el ataque la misma noche de los atentados (El Mundo, 2004a). Autoría que se confirmó varios días después con el hallazgo de un vídeo de reivindicación del ataque (El Mundo, 2004b), lo que concordaba con la negación de ETA de su responsabilidad en el ataque (Cadena Ser, 2004b)

Si tomamos los requisitos para que se produzca un rally point enunciados por Mueller (1970) encontramos que, de nuevo, se cumplen todos los criterios en este caso. El primer requisito se cumplió en el momento en que Al-Qaeda reivindicó la autoría del ataque (El Mundo, 2004a, 2004b). Con esta reivindicación, tanto de forma escrita como en vídeo, se confirmaban los lazos internacionales de los autores del atentado. El segundo requisito, que afecta al país, es una cuestión evidente.

En cuanto al tercer requisito, que sea específico, dramático y concreto, también se cumple. El atentado de marzo de 2004 en Madrid coincide con el de París en noviembre de 2015 en cuanto al tipo de atentado. La colocación de explosivos en trenes en hora punta supone un atentado de tipo indiscriminado donde el criterio para determinar el dramatismo del ataque se basa tanto en términos cuantitativos como cualitativos, de la

---

<sup>58</sup> El concepto de dependencia del camino, o *path dependence*, se abordaba en las primeras páginas de esta investigación cuando se exponían las tesis de Barberis (2020). En síntesis, el concepto de *path dependence* hace referencia a la influencia de las decisiones pasadas, que crean una tendencia, en la situación, o abordaje de un problema, en la actualidad. De acuerdo a este concepto, sería más probable continuar abordando un problema de la forma en que se hacía previamente que generando una nueva forma. Esto, se dependería del camino previo.



misma manera que se señalaba en los casos de Londres y de París. Al número de víctimas, que en el caso del atentado de marzo de 2004 fueron 193, se le añaden las condiciones de esas personas, cuestión que hace que el resto de la población perciba ese riesgo como real y que se perciban a sí mismos como víctimas potenciales.

Cumplíéndose todos los requisitos establecidos por Mueller (1970) en su teoría, puede afirmarse que el atentado de Madrid en 2004 cumple con los requerimientos necesarios para producir el inicio del modelo propuesto en esta investigación.

### **6.2.2. Repliegue inclusivo**

En el caso de España, esta etapa de repliegue inclusivo es distinta a todos los casos analizados anteriormente, hecho al que contribuyeron las incógnitas sobre la autoría de los atentados debido a la diferencia de versiones entre la ciudadanía y los expertos en seguridad y los mensajes públicos del gobierno de España.

El gobierno convocó una manifestación masiva para el día 12 de marzo bajo el lema “Con las víctimas, con la Constitución y por la derrota del terrorismo” (Aznar, 2004). Sin embargo, los ciudadanos se manifestaron el mismo día 11 sin esperar a la convocatoria oficial (El Mundo, 2004c). Además de esas manifestaciones, en las que aparecieron símbolos como las manos blancas y carteles de ETA NO, los lugares en los cuales se habían producido las explosiones se convirtieron en altares improvisados donde los ciudadanos dejaban recuerdos y flores como símbolo de respeto a las víctimas y rechazo al terrorismo (Ortiz, 2008).

La insistencia del Gobierno en mantener la tesis de la autoría de ETA, que ya había negado la responsabilidad que Al-Qaeda había asumido, contribuyó a que las manifestaciones de rechazo al terrorismo estuvieran divididas. En la manifestación oficial, que aglutinó entre 11 y 12 millones de personas según las estimaciones del Gobierno (Labari, Bécares, Figueras y Antón, 2004; El País, 2004), además de la expresión de rechazo al terrorismo, también se produjeron expresiones de crítica al Gobierno y a su postura sobre los autores. Según Labares, Bécares, Figueras y Antón (2004), se repitieron lemas como “queremos saber quién ha sido” o “queremos la verdad antes del domingo”.

La confirmación final de la autoría de Al-Qaeda provocó que de las manifestaciones de rechazo al terrorismo se pasara a las manifestaciones en contra del Gobierno, dado que se asumió que los atentados en Madrid habían sido la consecuencia de la participación de España en la coalición de invasión de Irak en 2003, ampliamente rechazada por la sociedad española (Santamaría, 2003).

Teniendo toda esta información en cuenta, puede confirmarse que si bien las manifestaciones posteriores al 11 de marzo de 2004 sirvieron para unir a la sociedad en contra del terrorismo, esta unión no se realizó en el mismo sentido que en los casos de Francia y del Reino Unido. En esas manifestaciones el rechazo al terrorismo estuvieron acompañadas por un aumento de la hostilidad hacia el Gobierno, percibido como culpable indirecto de los ataques.

### 6.2.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II

En España, es el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, en adelante) quien recoge mediante encuestas las preocupaciones de la población española. Al igual que en el caso de IPSOS (Reino Unido), esos registros llevan realizándose desde finales del siglo XX. En el caso concreto de España, desde 1985.

Si bien en el caso del Reino Unido se incluían dentro de la misma variable cuestiones relativas a la defensa y al terrorismo, lo que ocasionaba aumentos en la preocupación que no tenían que ver con el terrorismo; en España el terrorismo se presenta de forma independiente a las cuestiones de defensa. Además, se exponen dos variables diferentes en la gráfica en función del tipo de terrorismo: nacional o internacional.

Como se presenta en la Figura 13, la preocupación por el terrorismo en España desde el inicio de las mediciones ha tenido la siguiente distribución:

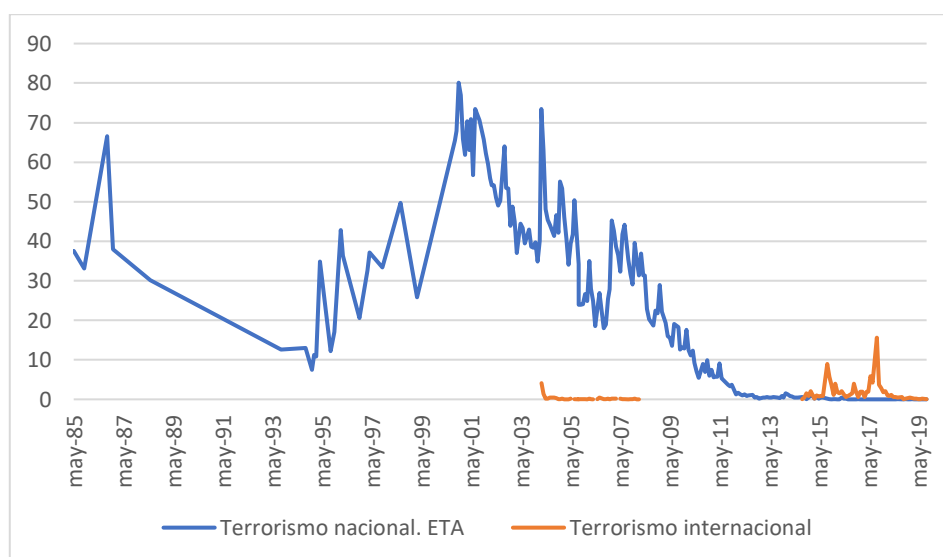


Figura 13. Preocupación de los españoles relativa al terrorismo nacional e internacional en el periodo 1985-2019. Fuente: elaboración propia en base a los datos del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas, s.f.)

De la Figura 13 (CIS, s.f.) se pueden extraer diferentes conclusiones sobre el atentado de 2004. La principal es que el terrorismo nacional representado por ETA ha supuesto, comparativamente, una preocupación mayor para la ciudadanía durante su periodo de actividad que el terrorismo internacional tras los atentados de 2004.

Tanto es así, que el porcentaje de encuestados que situaron el terrorismo internacional como una preocupación en marzo de 2004 fue del 4,1%, para descender al 1,4% en abril y al 0,2% en mayo de ese mismo año. Sin embargo, en ese mismo periodo el aumento de la preocupación por ETA pasó del 40,1% en febrero al 73,4% en marzo, descendiendo al 63% en abril y al 48,1% en mayo.

Esto muestra que si bien se había demostrado la implicación de Al-Qaeda en la organización y ejecución del atentado, la preocupación por ETA seguía siendo mayor, debido a causas como la vigencia de la amenaza, que había sido recurrente durante el siglo XX en España, y el número total de atentados que habían cometido. Tanto es así,

que si se observa el aumento en la preocupación por ETA en diciembre de 2006, tras el atentado en la T4 de Madrid, esta aumenta del 27,8% en diciembre al 45,3% en enero. En ningún momento de la serie histórica del CIS, la preocupación por el terrorismo internacional ha superado la preocupación por ETA.

En base a los datos no puede afirmarse que el 11M tuviera un impacto sobre la preocupación por el terrorismo internacional y, por tanto, que modificase el sistema jerárquico. Al contrario, el 11M tuvo como consecuencia un aumento de la preocupación sobre ETA, como se observa en el pico registrado en 2004.

Esto puede deberse, en primer lugar, a esa disparidad de versiones entre expertos y gobierno que se dio en los momentos posteriores a los atentados, lo que supuso la ausencia de versión unitaria en la cual los culpables habrían sido claros y no se hubiese dado lugar a interpretaciones alternativas.

En segundo lugar, a la campaña mediática iniciada por El Mundo, cadena COPE y Telemadrid en 2004, conocida como la *conspiración del 11M*, en la que se insistía reiteradamente en la autoría de ETA en los atentados de Madrid en colaboración con la Policía Nacional y el PSOE con el objetivo de que este último ganase las elecciones generales del día 14 de marzo (García, 2010). Dichos mensajes podrían haber influido en ese aumento de la preocupación de los ciudadanos por el terrorismo de ETA ante las dudas suscitadas por medio de esa campaña que, en menor medida, continúa aún en determinados medios<sup>59</sup>.

#### **6.2.4. Mitos de legitimación**

Aznar (2004), en ese momento Presidente del Gobierno, se dirigió a los ciudadanos españoles el mismo día de los atentados. Si bien el discurso no es en gran medida diferente de los discursos analizados en esta investigación, existe una diferencia: el discurso está destinado a responder al terrorismo, pero el tipo de terrorismo al que responde es diferente.

Desde el primer momento, el gobierno de España mantuvo que la autoría de los ataques correspondía a ETA, lo que determinó de forma notable los términos en base a los que se articula el discurso, lo que se aprecia en algunas de las frases pronunciadas por Aznar (2004):

han matado a muchas personas por el mero hecho de ser españolas. Todos sabemos que este asesinato masivo no es la primera vez que se intenta (...)

los terroristas tienen su capacidad operativa más debilitada que nunca. Su instinto asesino y su voluntad de someter a España a sus dictados permanecen, sin embargo, trágicamente activos. Les derrotaremos, no tenga nadie ninguna duda. Lograremos acabar con la banda terrorista (...)

Estamos del lado de la Constitución. Es el pacto de la inmensa mayoría de españoles que garantiza las libertades y los derechos de todos. Es también el gran acuerdo sobre nuestro régimen

---

<sup>59</sup> Aún en el quinceavo aniversario de los atentados, en el medio Libertad Digital (2019) se sugirió que los atentados fueron obra de mercenarios entrenados militarmente. Por su parte, en Intereconomía (2019) se afirmó que fueron los servicios de inteligencia franceses y marroquíes quienes entrenaron a los terroristas antes de los atentados de Madrid. EsRadio (2019) es el único medio que se mantiene la versión inicial de la teoría de la conspiración, que en ese mismo aniversario de 2019 seguía afirmando la autoría de ETA con la colaboración de la Policía Nacional, el Centro Nacional de Inteligencia y el PSOE.

político y es la expresión de nuestra España unida y plural. No vamos a cambiar de régimen ni porque los terroristas maten ni para que dejen de matar (...)

No hay negociación posible ni deseable con estos asesinos que tantas veces han sembrado la muerte por toda la geografía de España (...)

Somos una gran nación cuya soberanía reside en todos los españoles. Quien decide es el pueblo español y nunca permitiremos, no vamos a permitir nunca, que una minoría de fanáticos nos imponga nuestras decisiones sobre nuestro futuro nacional (Aznar, 2004).

Como se observa, la única diferencia entre este y los otros discursos es a qué tipo de terrorismo se refiere. El uso del lenguaje y los términos son prácticamente los mismos. Tanto es así que si se reseñan algunas de las palabras pronunciadas para definir a los terroristas encontramos términos como *asesinato masivo*, *asesinos*, *fanáticos*, *daño o matar* (Aznar, 2004), en el mismo sentido que en los discursos de los otros líderes analizados. Por el contrario, cuando se refiere a las fuerzas de seguridad, médicos y ciudadanía, se repite lo mismo que se reseñaba antes. Así, términos como *solidaridad*, *excepcional*, *colaboración*, *máximo reconocimiento*, *profunda gratitud* o *abnegación* (Aznar, 2004).

La consideración de ETA como el agresor, hace que a la idea de que el objetivo del terrorismo es alterar el orden social y político, se le una la cuestión de la ordenación territorial de España. Esto provoca que en el discurso la amenaza que supone el terrorismo no se interprete como una cuestión global, como hacían Hollande (2015a, 2015b, 2015c), Blair (2005a, 2005b) o May (2017), sino como una cuestión interna ligada al territorio. Es por esto por lo que las alusiones a la Constitución Española (1978), a la voluntad general de los españoles y a los procesos políticos internos son tan frecuentes.

Al tener esto en cuenta y observar de nuevo el discurso de Aznar (2004), encontramos que la solución propuesta por él radica en mantener el sistema de la misma forma en que está y mantener los esfuerzos antiterroristas en contra de la organización terrorista, que solamente representa a “una minoría de fanáticos (...) que tantas veces han sembrado la muerte por toda la geografía de España” (Aznar, 2004).

De aceptar las exigencias de los terroristas y reorganizar la ordenación territorial y reestructurar el sistema se estaría aceptando implícitamente la aceptación de la violencia como un método político válido, negando por tanto la afirmación realizada por él mismo de que la soberanía reside en el conjunto de los españoles (Aznar, 2004). Por tanto, de acuerdo a sus palabras, combatir a los terroristas es la única opción posible, sin implicar eso ni siquiera una negociación política.

Esto es, Aznar (2004) legitima el sistema y la organización de España en ese momento utilizando principalmente la Constitución (1978) como mito. Esto se aprecia de forma clara cuando afirma “estamos del lado de la Constitución. Es el pacto de la inmensa mayoría de españoles que garantiza las libertades y los derechos de todos. Es también el gran acuerdo sobre nuestro régimen político y es la expresión de nuestra España unida y plural. No vamos a cambiar de régimen ni porque los terroristas maten ni para que dejen de matar” (Aznar, 2004).

### **6.2.5. Terror oficial**

El análisis de la respuesta legislativa comprende el periodo 2004-2017, desde los atentados del 11M hasta los del 17A. En este apartado se analizarán todas las modificaciones realizadas en este periodo susceptibles de ser aplicadas a la lucha antiterrorista.

#### ***6.2.5.1. Real Decreto 424/2005, Reglamento de la Ley 32/2003***

Tras el 11M, no se registró una respuesta, en términos legislativos, a los atentados, algo que sucedió en Francia y en cierta manera en el Reino Unido. La primera normativa con capacidad de ser utilizada contra el terrorismo tras los ataques de Madrid, fue el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, *por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios* (en adelante Real Decreto 424/2005), que desarrollaba el reglamento de la Ley 32/2003, vista en el anterior apartado de terror oficial.

En el Capítulo II del Real Decreto 424/2005, Interceptación legal de las comunicaciones, se desarrolla el artículo 33 de la ley de 2003 (Ley 32/2003). De acuerdo al artículo 86.1 de ese capítulo, las compañías operadoras deberán configurar sus sistemas de manera que los agentes de inteligencia designados puedan acceder a realizar un registro de la información que se haya interceptado en virtud de una orden judicial, lo que no implica que las compañías deban dejar de almacenar los datos que se señalaban en el artículo 33 de la Ley 32/2003<sup>60</sup> (Real Decreto 424/2005, art.88).

El tipo de comunicaciones que se puede autorizar a interceptar se detalla en el artículo 87.2 (Real Decreto 424/2005). En ese artículo, se indica que “el acceso se facilitará para todo tipo de comunicaciones electrónicas, en particular, por su penetración y cobertura, para las que se realicen mediante cualquier modalidad de servicios de telefonía y transmisión de datos, se trate de comunicaciones de vídeo, audio, intercambio de mensajes, ficheros o de la transmisión de facsímil” (Real Decreto 424/2005, art.87.2). Esto es, si la autoridad judicial autoriza la interceptación de comunicaciones, se puede intervenir cualquier tipo de comunicación que se de entre individuos y, además, en tiempo real (Real Decreto 424/2005, 2005, art.94).

El procedimiento para llevar a cabo una interceptación de comunicaciones es el siguiente. Antes de la intervención, los servicios proveedores de telecomunicaciones deben entregar a los agentes información sobre la identidad del individuo a intervenir y número de documento nacional de identidad, así como información sobre los servicios que estos tienen contratados (Real Decreto 424/2005, 2005, art.89.2) siempre y cuando se esté llevando a cabo una investigación autorizada por la autoridad judicial correspondiente.

---

<sup>60</sup> Los datos que pueden recabar los proveedores de comunicaciones se encuentran en el artículo 33.5 de la Ley 32/2003: Identidad o identidades del sujetos objeto de la medida de la interceptación, identidad o identidades de las otras partes involucradas en la comunicación electrónica, servicios básicos utilizados, servicios suplementarios utilizados, dirección de la comunicación, indicación de respuesta, causa de finalización, marcas temporales, información de localización e información intercambiada a través del canal de control o señalización

Cuando los proveedores hayan entregado dicha información a los agentes, será el juez quien autorice la interceptación de comunicaciones, debiendo incluir en la orden alguno de los datos que se detallan en el artículo 90, como la identificación del abonado, ubicación del terminal de red, dirección del identificador de red, código de identificación del terminal o número de teléfono (Real Decreto 424/2005, 2004, art.90). Esto es, los datos necesarios para cursar la orden de intervención son los mismos datos que han sido facilitados por las compañías.

Dado que los agentes no están autorizados a acceder a la información, salvo que exista una investigación, el almacenamiento de datos que realizan las compañías proveedoras de servicios solamente funcionan como un repositorio de datos. Salvo que exista una orden judicial para intervenir una comunicación, los datos se mantienen en poder de las compañías proveedoras de servicios.

Aunque en el Real Decreto 424/2005 no se señala, esta normativa puede ser de aplicación en la lucha contra el terrorismo, aunque no al nivel de las otras vistas hasta ahora dado que también resulta aplicación para la investigación de otros muchos delitos y que no supone una respuesta inmediata. Es decir, su valor radica en que sienta las bases para las medidas que se adoptarán en los desarrollos normativos siguientes.

#### **6.2.5.2. Ley 25/2007, sobre la conservación de datos**

En la Ley 32/2003 y en el Real Decreto 424/2005, que la desarrolla, se indicaba que las intervenciones de las comunicaciones podían producirse mediante un periodo máximo de tres meses prorrogables. Sin embargo, el tiempo máximo de conservación de los datos es una cuestión que había quedado sin tratar. Esta cuestión se aborda en la Ley 25/2007, de 18 de octubre, *de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones* (en adelante Ley 25/2007), donde se regulan los tiempos y las formas en que los operadores de comunicaciones deberán conservar los datos.

De acuerdo a esta ley, los datos que pueden ser conservados por las compañías de comunicación son aquellos relativos a la identidad del usuario, su ubicación y el tráfico que realiza utilizando la red de la compañía (Ley 25/2007, art.1.2). Se observa, por tanto, que las compañías solamente pueden almacenar datos de carácter técnico, como se indica en el artículo 1.3, “se excluye del ámbito de aplicación de esta ley el contenido de las comunicaciones electrónicas, incluida la información consultada utilizando una red de comunicaciones electrónicas” (Ley 25/2007, art.1.3).

Esos datos que pueden ser almacenados se detallan en el artículo tercero de la ley, siendo divididos entre datos relativos a llamadas telefónicas y datos relativos a comunicaciones en internet (Ley 25/2007, art.3.1). Entre otros, los datos necesarios para rastrear e identificar el origen de una comunicación (número de teléfono, dirección y nombre del usuario de esa línea, etc), su destino (identificación del usuario receptor de la llamada, número de teléfono, etc), su duración, fecha y hora (dirección IP, fecha y hora de comienzo y fin de la comunicación, etc), los datos necesarios para identificar el tipo de comunicación, datos necesarios para identificar el equipo a través del cual se ha realizado la comunicación (códigos IMSI o IMEI, identificador de las tarjetas prepago desde las que se ha realizado la comunicación, etc) y datos para identificar la localización

espacial del terminal de comunicación móvil (etiquetas de localización de las comunicaciones).

Como se comentaba previamente, la información que pueden almacenar las compañías de comunicación son datos de carácter puramente técnico. Así se detalla en el artículo 3.2, donde se indica de forma expresa que “ningún dato que revele el contenido de la comunicación podrá conservarse en virtud de esta Ley” (Ley 25/2007). Es decir, para acceder al contenido de una comunicación sigue siendo necesaria una autorización judicial que permita dicha vulneración de la privacidad.

Los datos señalados en este artículo 3 (Ley 25/2007), son los datos que se detallan en la Directiva 2006/24/EC (2006), a la que ya aludíamos en el apartado sobre Reino Unido<sup>61</sup>. Recordando la Directiva, en ella se indicaba que los datos podrían ser conservados entre seis y veinticuatro meses. Sobre este punto, al igual que los británicos, España fija el periodo en doce meses, prorrogable en caso de necesidad y si la ampliación estuviese debidamente justificada. A partir de ese plazo de tiempo, y siempre que no se indique lo contrario, esos datos deberán ser borrados por parte de las compañías proveedoras de servicios de comunicación (Ley 25/2007, art.5).

La fijación de plazos máximos de almacenamiento de la información por parte de las compañías proveedoras de servicios no es la única cuestión relevante que se aprueba mediante esta ley. Así, mediante la disposición final cuarta del texto se crea un registro de identidad de los usuarios de servicios de telefonía de prepago (Ley 25/2007, disposición final cuarta). A partir de ese momento, los usuarios de este tipo de servicio, que en el pasado gozaban de anonimato, dado que la relación entre compañía y cliente era solo de compra de una tarjeta prepago, pasarán a estar regidos por las mismas normas que los usuarios de la modalidad de contrato, donde, al menos, deberán registrar su nombre, apellidos, nacionalidad y documento identificativo.

Este nuevo paradigma finalizó en el 2014. En ese año, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró como inválida la Directiva en virtud de la cual se podían almacenar todos los datos señalados anteriormente al considerar que “la Directiva 2006/24 no establece reglas claras y precisas que regulen el alcance de la injerencia a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 7 (respeto a la vida privada y familiar) y 8 (protección de datos de carácter personal) de la Carta. Por tanto, debe considerarse que esta Directiva constituye una injerencia en los derechos fundamentales de gran magnitud y especial gravedad en el ordenamiento jurídico de la Unión, sin que esta injerencia esté regulada de manera precisa por disposiciones que permitan garantizar que se limita efectivamente lo estrictamente necesario” (ECLI/EU/C/2014/238, 2014).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea argumenta que en esa misma Directiva que no existe una definición de los tipos delictivos en los cuales puede recopilarse información, de lo que entiende que ese almacenamiento de información puede hacerse extensivo a todas las personas.

Además de eso, alude a los plazos fijados para el almacenamiento en su límite inferior (6 meses). Según el Tribunal, si se produjera una intervención de las

---

<sup>61</sup> La transposición de la Directiva 2006/24/EC al Reino Unido se analizaba en el apartado 5.2.5.4 de esta investigación, donde se exponía el *Data Retention and Investigatory Powers Act* (c.27, 2017)

comunicaciones a un individuo que no hubiese cometido un delito grave, su derecho a la privacidad podría verse violado, como mínimo, durante seis meses, de acuerdo a la Directiva. En resumen, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que en la redacción de la Directiva se sobrepasaron los límites del principio de proporcionalidad.

Teniendo en cuenta esta declaración de invalidez, España aprobó una nueva Ley General de Telecomunicaciones (Ley 9/2014). En esta ley, se incluyeron las modificaciones suficientes al artículo tercero de la Ley 25/2007 como para poder seguir almacenando los mismos datos señalados en la Directiva, pero respetando la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En el artículo 42 de la Ley 9/2014 se añadió que la conservación de datos por parte de las compañías solamente podía producirse en el caso de que hubiera una autorización judicial “con fines de detección, investigación y enjuiciamiento de delitos graves contemplados en el Código Penal o en las leyes penales especiales”.

En la disposición final cuarta se definieron de forma exacta quiénes eran los agentes facultados a acceder a la información almacenada por las compañías. De acuerdo a esta disposición, solamente los agentes de Fuerzas y Cuerpos de seguridad, cuando desempeñen funciones de policía judicial, funcionarios de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, cuando desempeñen funciones de policía judicial, y agentes del Centro Nacional de Inteligencia, siempre que estén desarrollando una investigación (Ley 9/2014, 2014, D.F. 4ª).

Mediante estas modificaciones, España eliminaba de su legislación sobre intervención de comunicaciones los motivos por los cuales el Tribunal de Justicia de la Unión Europea había declarado inválida la Directiva en base a la cual España había desarrollado su legislación anterior. Es decir, aumentar las garantías sobre el proceso de almacenamiento de datos, definiendo de forma clara los motivos y quién podía acceder a esos datos, permitió que se continuara haciendo acopio de los mismos datos que ya se almacenaban previamente.

#### ***6.2.5.3. Ley 10/2010, sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo***

La siguiente ley con aplicación al terrorismo después de la 25/2007 (2007) es la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo* (en adelante Ley 10/2010). El objetivo fundamental de esta ley, mediante la cual se trasponen las directivas 2005/60/CE (Directiva 2005/60/CE) y 2006/70/CE (Directiva 2006/70/CE), del Parlamento y del Consejo y de la Comisión, respectivamente, es imponer obligaciones a proveedores de servicios financieros y económicos para controlar los movimientos y las operaciones que pudieran resultar sospechosas de blanqueo o de financiación de la actividad terrorista. Así, se pueden solicitar datos para la identificación de los sujetos iniciadores de las transacciones económicas o patrimoniales (Ley 10/2010, art.3-4), monitorizar de manera continua de los movimientos financieros (Ley 10/2010, art.6) en las cuentas relacionadas con dichos individuos y conservar por un mínimo obligatorio de 10 años todos los documentos que se pudieran



generar con motivo de las actividades realizadas por los individuos sospechosos de haber cometido alguno de estos delitos (Ley 10/2010, art.25).

Además de a las entidades de crédito, bancos o empresas aseguradoras, en virtud del artículo 2.1 (Ley 10/2010, art.2.1(a-y)), se puede obligar, entre otros, a profesionales que se dediquen al cambio de moneda, servicios postales de transferencia, casinos, personas que comercialicen joyas u objetos preciosos o profesionales del comercio de antigüedades o de arte, entre otros, a que cumplan con esa obligación de almacenamiento de información de los usuarios de sus servicios.

Esta reforma de 2010 sirve para complementar y desarrollar la anterior ley sobre financiación del terrorismo de 2003, destinada al bloqueo de activos financieros procedentes del terrorismo o destinados a financiarlo. La diferencia principal entre la ley de 2010 y la de 2003 se encuentra en la ampliación de sujetos obligados a mantener un registro sobre las operaciones realizadas en sus negocios. Es decir, no son solamente los bancos quienes deben vigilar los movimientos financieros, sino que otros tipos de negocios, que son susceptibles de ser utilizados como puntos de blanqueo de capitales y que podrían servir para financiar al terrorismo en último término, pasan a tener obligatoriedad de controlar la actividad de sus clientes.

La combinación de la ley de 2010 (Ley 10/2010) con la de 2003 (Ley 12/2003), crea un sistema más complejo que permite, en primer lugar, detectar las posibles operaciones ilícitas y, en segundo lugar, bloquearlas para limitar el acceso a activos financieros por parte de organizaciones terroristas.

#### ***6.2.5.4. Ley Orgánica 5/2010, de reforma del Código Penal***

En el año 2010 se produce una nueva reforma del Código Penal mediante la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* (en adelante LO 5/2010). La reforma es profunda, y afecta a múltiples delitos contenidos en el Código Penal. Centrándonos en lo que respecta a esta investigación, las reformas referidas al antiterrorismo se articulan en cuatro ejes. En primer lugar, nuevas medidas y requisitos para acceder a los beneficios penitenciarios en el caso de delitos de terrorismo, creación de la libertad vigilada y la reordenación en este Código de las conductas terroristas.

En lo referente a las medidas y requisitos para acceder a beneficios penitenciarios, el art. 6 de la Ley Orgánica 5/2010, que modifica el artículo 36 del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995), añade una condición para obtención del tercer grado en el caso de los delitos de terrorismo. A partir de ese momento, será imprescindible que el penado haya cumplido la mitad de su condena, cuando la pena se encuentre por encima de los 5 años de prisión, para poder acceder al tercer grado penitenciario en los casos de terrorismo.

La creación del concepto de libertad vigilada como una pena no privativa de libertad, se aplica, entre otros, a los penados por delitos de terrorismo como disposición complementaria (Avilés, 2020) una vez se ha cumplido con la pena. De igual manera que se realizó con las TPIM en el Reino Unido o durante el estado de emergencia en Francia, un individuo sujeto a esta medida deberá cumplir con todas las medidas, o con las que se le impongan, de las que se detallan a continuación:

- a) Obligación de estar siempre localizable mediante aparatos electrónicos que permitan su seguimiento permanente
- b) La obligación de presentarse periódicamente en el lugar que el Juez o el Tribunal establezca
- c) Comunicar inmediatamente, en el plazo máximo y por el medio que el Juez o el Tribunal señale a tal efecto, cada cambio de lugar de residencia o del lugar o puesto de trabajo
- d) Prohibición de ausentarse del lugar donde resida o de un determinado territorio sin autorización del Juez o Tribunal
- e) Prohibición de aproximarse a la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez o el Tribunal
- f) Prohibición de comunicarse con la víctima, o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez o el Tribunal
- g) Prohibición de acudir a determinados territorios, lugares o establecimientos
- h) Prohibición de residir en determinados lugares
- i) Prohibición de desempeñar determinadas actividades que puedan ofrecerle o facilitarle la ocasión para cometer hechos delictivos de igual naturaleza
- j) Obligación de participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación sexual u otros similares
- k) Obligación de ser tratamiento médico externo, o de someterse a un control médico periódico (Ley Orgánica 5/2010, art.28(a-k)).

La imposición de penas de libertad vigilada a individuos condenados por delitos de terrorismo tiene como objetivo prevenir la reincidencia en el delito por el que fue condenado y se decretará, o no, en función pronóstico de peligrosidad que se realice sobre ese individuo en concreto. Como se indica en el Preámbulo IV de la Ley Orgánica 5/2010, la imposición de la libertad vigilada se derivará del pronóstico de peligrosidad del sujeto en función de la naturaleza del hecho cometido. Es decir, que cuando la autoridad judicial competente considere que el sujeto, una vez cumplida la pena privativa de libertad, sigue representando un riesgo para el orden público, puede imponerle una libertad vigilada de entre cinco y diez años, si la peligrosidad es alta, y entre uno y cinco años, o no someterlo, si el pronóstico es leve. En el artículo 154 (LO 5/2010) se indica que a todos los condenados por un delito de terrorismo o de delitos relacionados con el terrorismo, les es de aplicación esta medida una vez hayan cumplido su pena.

Avilés (2020) señala sobre la cuestión de la libertad vigilada que, “al ser una medida que deriva de la naturaleza del hecho cometido y su peligrosidad futura, sin necesidad de juicio o pronóstico que determine la culpabilidad del autor, rompe, entre otras cosas, con el principio de individualización de la pena, acercándose sobremanera a un Derecho penal del enemigo entendido dentro de un Derecho penal de autor” (Avilés, 2020, p.39), lo que coincide con lo señalado por Terradillos (2016), que afirma que la creación de un derecho penal del enemigo ha sido la norma en el siglo XXI en lo referente al terrorismo.

Teniendo esto en cuenta, en esta reforma la prevención de la reincidencia habría sido criterio suficiente para imponer restricciones a sujetos que ya han cumplido con la pena que se les impuso en el momento de su procesamiento, por lo que en vez de sancionar una conducta delictiva determinada se sanciona la “conducción de la vida del autor o [...] los peligros que en el futuro se esperan del mismo” (Avilés, 2020, p.39). Esto es, se sanciona la conducta futura tomando como referencia la conducta pasada, dejándose sin

considerar el posible cambio en su comportamiento producido durante el cumplimiento de la pena.

Además de la introducción de esta medida, se modifican los plazos de prescripción de los delitos de terrorismo. En el caso de que un delito de terrorismo de los contemplados en el Código Penal hubiera causado víctimas mortales, dicho delito no prescribiría nunca (Ley Orgánica 5/2010, art.33), de la misma manera que los delitos de genocidio o los de lesa humanidad.

La última modificación referida al terrorismo en esta Ley Orgánica 5/2010 es la reordenación de todo el capítulo dedicado a este tipo de delitos con el objetivo de unificar y clarificar conceptualmente qué se entiende por terrorismo y qué tratamiento deben seguir aquellos que actuasen enmarcados dentro de una organización terrorista (Ley Orgánica 5/2010, Preámbulo XXIX). A partir de ese momento, el terrorismo se recoge en el Capítulo VII del Código Penal, denominado “De las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo” y dividido en dos secciones. En primer lugar, “De las organizaciones y grupos terroristas” (Sección 1ª) y “De los delitos de terrorismo” (Sección 2ª).

Respecto de la primera sección, se sanciona a los individuos integrados en este tipo de organizaciones y se define qué se considera organización terrorista en el Código Penal. Así:

1. Quienes promovieren, constituyeren, organizaran o dirigieren una organización o grupo terrorista serán castigados con las penas de prisión de ocho a catorce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de ocho a quince años.

2. Quienes participaren activamente en la organización o grupo, o formaren parte de los mismos, serán castigados con las penas de prisión de seis a doce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a catorce.

3. A los efectos de este Código, se considerarán organizaciones o grupos terroristas aquellas agrupaciones que, reuniendo las características respectivamente establecidas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 570 bis)<sup>62</sup> y en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 570 ter)<sup>63</sup>, tengan por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública mediante la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en la Sección siguiente (Ley Orgánica 5/2010, 2010, art.148).

Una vez se ha definido qué constituye una organización terrorista, que podría entenderse como una organización criminal con el añadido de tener un objetivo de subversión, se reorganizan los delitos de terrorismo y se reducen a seis grandes grupos. En términos generales, podrían definirse esos grupos como integración en organización terrorista (art.572), colaboración con organización terrorista (art.576), captación,

---

<sup>62</sup> Párrafo segundo del apartado 1. Artículo 570 bis). Ley Orgánica 5/2010, 2010

A los efectos de este Código se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos, así como de llevar a cabo la perpetración reiterada de faltas.

<sup>63</sup> Párrafo segundo del apartado 1. Artículo 570 ter). Ley Orgánica 5/2010, 2010

A los efectos de este Código se entiende por grupo criminal la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos o la comisión concertada y reiterada de faltas.

adiestramiento, adoctrinamiento o formación terrorista (art.576), recolección de fondos para una organización terrorista y financiación del terrorismo (art.576 bis), provocación, conspiración y proposición para la comisión de delitos de terrorismo (art.579) y, por último, distribución o difusión pública de consignas o mensajes de carácter terrorista (art. 579).

De todos los artículos, es en el 576 (colaboración con organización terrorista) donde más conductas se añaden. En especial, en el apartado tercero de ese artículo se indica:

3. Las mismas penas previstas en el número 1 de este artículo se impondrán a quienes lleven a cabo cualquier actividad de captación, adoctrinamiento, adiestramiento o formación, dirigida a la incorporación de otros a una organización o grupo terrorista o a la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este Capítulo (Ley Orgánica 5/2010, 2010, art. 152).

Por tanto, ya no es solamente el entrenamiento operativo en manejo de armas o explosivos, sino que acciones como la captación de nuevos integrantes para la organización o el adoctrinamiento para cometer un actos de terrorismo pasan a considerarse también como delitos indirectos de terrorismo.

El adoctrinamiento para la comisión de un atentado es una cuestión especialmente llamativa. La inclusión de este tipo de conducta en el Código Penal tiene un carácter claramente preventivo. Si se contextualiza esta reforma en el tiempo en que se dio, ninguno de los grandes atentados de la segunda década del siglo XXI en los que el adoctrinamiento había tenido un peso relevante había sucedido aún. El objetivo es, por tanto, anticipar las posibles evoluciones futuras de la amenaza terrorista y, en consecuencia, contar con herramientas que permitan atajar dicho riesgo si se produjera.

De la misma forma, en el artículo 579 tras la reforma del Código Penal (Ley Orgánica 5/2010, art.154), se penan los delitos de provocación, conspiración y proposición de cometer un atentado terrorista así como los de distribución o difusión pública de consignas o mensajes terroristas cuando esa difusión estuviera destinada a incitar a la comisión de un acto terrorista. De este modo, a la difusión se le otorga una entidad diferenciada del delito de enaltecimiento del terrorismo, basado en la mera justificación y defensa pública de un acto de terrorismo, sin necesidad de que esa justificación tenga como objetivo la comisión de un acto delictivo (véase Capito, 2007).

#### **6.2.5.5. Reformas de 2015: Ley Orgánica 1/2015, Ley Orgánica 2/2015 y Ley Orgánica 13/2015**

Tras la reforma del Código Penal de 2010 (Ley Orgánica 5/2010), este Código se volvió a reformar en dos ocasiones. En primer lugar, mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* (en adelante LO 1/2015). En segundo lugar, mediante la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo* (en adelante LO 2/2015), dedicada en exclusiva al terrorismo. Asimismo, se reformó en ese mismo año la Ley de Enjuiciamiento Criminal por medio de la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las*

*garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica* (en adelante LO 13/2015) para mejorar las capacidades de investigación, entre otros, de este mismo tipo de delitos.

Es necesario situar estas reformas en su contexto. En el año 2015, antes de la aprobación de estas leyes, ya se habían producido los atentados en Charlie Hebdo, aunque no los de París de noviembre. Esto se aprecia de forma clara en el número y tipología de conductas que se introducen mediante las citadas reformas.

Las principales novedades introducidas por la primera reforma de 2015 del Código Penal (LO 1/2015) en relación al terrorismo son tres: la creación de una base de datos de ADN para penados por delitos de terrorismo, la expulsión de los extranjeros condenados por delitos de terrorismo y la introducción de la pena de prisión permanente revisable para culpables de delitos de terrorismo.

En primer lugar, sobre la creación de una base de datos de ADN, en la Ley Orgánica 1/2015 (art.70), se introduce un nuevo artículo en el Código Penal, el 129 bis, en el que se indica que tanto en los delitos de terrorismo como en otros de extrema gravedad se podrán obtener datos biológicos, así como otro tipo de indentificadores, cuando exista riesgo de reiteración delictiva. Si el sometido no quisiera entregar esas muestras de forma voluntaria, se le podría obligar a hacerlo con el objetivo de facilitar su identificación en el caso de que se cometiera un delito de ese tipo.

En segundo lugar, se señala que a los extranjeros condenados por cualquier delito se les podría expulsar del país siempre que ese delito estuviera penado con más de un año de prisión y no fuera mayor a cinco años (LO 1/2015, art.48.1) como alternativa al cumplimiento de la condena. Si el delito cometido superase los cinco años de pena, el procesado debería cumplir toda, o parte de la condena, en España y a su salida sería expulsado del territorio nacional (LO 1/2015, art.48.2). Esa expulsión dependería del arraigo del penado en el país y si para el caso concreto la pena de expulsión resultase desproporcionada.

Sin embargo, si esos delitos por los que ha sido procesado ese individuo fueran de terrorismo o de criminalidad organizada, no contarían con los mismos beneficios que los extranjeros que hubieran cometido otros delitos. En el caso del terrorismo, independientemente del arraigo, el penado cumpliría su condena y sería expulsado de España aunque hubiera residido en el territorio nacional los diez años previos a la sentencia (LO 1/2015, art.48.4(b)). Es decir, aunque tuviera arraigo.

Por último, tercera reforma sobre el terrorismo que se da en la Ley Orgánica 1/2015 (2015) es la introducción de la pena de prisión permanente revisable en el Código Penal. La prisión permanente revisable se contempla para delitos de especial gravedad (LO 1/2015, Preámbulo X), entre los que se incluyen los delitos cometidos en el seno de una organización criminal, siempre que se hubiera ocasionado la muerte de al menos una persona. Así se señala en el artículo 78 de la Ley Orgánica 1/2015 (LO 1/2015), que modifica el 140 del Código Penal (LO 10/1995, 1995):

1. El asesinato será castigado con pena de prisión permanente revisable cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1.<sup>a</sup> Que la víctima sea menor de dieciséis años de edad, o se trate de una persona especialmente vulnerable por razón de su edad, enfermedad o discapacidad.

2.<sup>a</sup> Que el hecho fuera subsiguiente a un delito contra la libertad sexual que el autor hubiera cometido sobre la víctima.

3.<sup>a</sup> Que el delito se hubiera cometido por quien perteneciere a un grupo u organización criminal (Ley Orgánica 1/2015, 2015, art.78).

El terrorismo se incluiría en el tercer apartado, grupo u organización criminal. Si bien no se menciona de forma explícita en la Ley Orgánica 1/2015 (2015), en la Ley Orgánica 2/2015 (2015), aprobada varios meses después, se crea un artículo 573 bis, dentro del capítulo dedicado a los delitos de terrorismo en el Código Penal, en el que se señala que los delitos de terrorismo que causasen la muerte de una persona serían penados con esa pena de prisión permanente revisable.

En la Ley Orgánica 2/2015 (2015) se reformula de nuevo el artículo 573, donde se definen los delitos de terrorismo. Es decir, cuáles son las características que deben cumplir determinados delitos para ser considerados como terrorismo. En esa reescritura, los requisitos que deben satisfacerse para que un hecho sea considerado como terrorismo son los siguientes:

#### Artículo 573.

1. Se considerarán delito de terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, previstos en el presente Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando se llevaran a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades:

1.<sup>a</sup> Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.

2.<sup>a</sup> Alterar gravemente la paz pública.

3.<sup>a</sup> Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional.

4.<sup>a</sup> Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella.

2. Se considerarán igualmente delitos de terrorismo los delitos informáticos tipificados en los artículos 197 bis<sup>66</sup> y 197 ter<sup>67</sup> y 264 a 264 quater<sup>68</sup> cuando los hechos se cometan con alguna de las finalidades a las que se refiere el apartado anterior.

---

<sup>66</sup> Artículo 197 bis.

1. El que por cualquier medio o procedimiento, vulnerando las medidas de seguridad establecidas para impedirlo, y sin estar debidamente autorizado, acceda o facilite a otro el acceso al conjunto o una parte de un sistema de información o se mantenga en él en contra de la voluntad de quien tenga el legítimo derecho a excluirlo, será castigado con pena de prisión de seis meses a dos años.

2. El que mediante la utilización de artificios o instrumentos técnicos, y sin estar debidamente autorizado, intercepte transmisiones no públicas de datos informáticos que se produzcan desde, hacia o dentro de un sistema de información, incluidas las emisiones electromagnéticas de los mismos, será castigado con una pena de prisión de tres meses a dos años o multa de tres a doce meses.

<sup>67</sup> Artículo 197 ter.

Será castigado con una pena de prisión de seis meses a dos años o multa de tres a dieciocho meses el que, sin estar debidamente autorizado, produzca, adquiera para su uso, importe o, de cualquier modo, facilite a terceros, con la intención de facilitar la comisión de alguno de los delitos a que se refieren los apartados 1 y 2 del artículo 197 o el artículo 197 bis:

- a) un programa informático, concebido o adaptado principalmente para cometer dichos delitos;
- o
- b) una contraseña de ordenador, un código de acceso o datos similares que permitan acceder a la totalidad o a una parte de un sistema de información.

<sup>68</sup> Artículo 264.

1. El que por cualquier medio, sin autorización y de manera grave borrase, dañase, deteriorase, alterase, suprimiese o hiciese inaccesibles datos informáticos, programas informáticos o documentos electrónicos ajenos, cuando el resultado producido fuera grave, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años.

2. Se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años y multa del tanto al décuplo del perjuicio ocasionado, cuando en las conductas descritas concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- 1.ª Se hubiese cometido en el marco de una organización criminal.
- 2.ª Haya ocasionado daños de especial gravedad o afectado a un número elevado de sistemas informáticos.
- 3.ª El hecho hubiera perjudicado gravemente el funcionamiento de servicios públicos esenciales o la provisión de bienes de primera necesidad.
- 4.ª Los hechos hayan afectado al sistema informático de una infraestructura crítica o se hubiera creado una situación de peligro grave para la seguridad del Estado, de la Unión Europea o de un Estado Miembro de la Unión Europea. A estos efectos se considerará infraestructura crítica un elemento, sistema o parte de este que sea esencial para el mantenimiento de funciones vitales de la sociedad, la salud, la seguridad, la protección y el bienestar económico y social de la población cuya perturbación o destrucción tendría un impacto significativo al no poder mantener sus funciones.

5.ª El delito se haya cometido utilizando alguno de los medios a que se refiere el artículo 264 ter.

Si los hechos hubieran resultado de extrema gravedad, podrá imponerse la pena superior en grado.

3. Las penas previstas en los apartados anteriores se impondrán, en sus respectivos casos, en su mitad superior, cuando los hechos se hubieran cometido mediante la utilización ilícita de datos personales de otra persona para facilitarse el acceso al sistema informático o para ganarse la confianza de un tercero.

Artículo 264 bis.

1. Será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años el que, sin estar autorizado y de manera grave, obstaculizara o interrumpiera el funcionamiento de un sistema informático ajeno:

- a) realizando alguna de las conductas a que se refiere el artículo anterior;
- b) introduciendo o transmitiendo datos; o
- c) destruyendo, dañando, inutilizando, eliminando o sustituyendo un sistema informático, telemático o de almacenamiento de información electrónica.

3. Asimismo, tendrán la consideración de delitos de terrorismo el resto de los delitos tipificados en este Capítulo (Ley Orgánica 2/2015, 2015, artículo único).

A las conductas que tradicionalmente hubieran podido considerarse como terrorismo debido a sus objetivos, como subvertir el orden constitucional, alterar gravemente la paz pública o provocar un estado de terror en la población, se añaden los delitos informáticos que tuviesen esos mismos fines. Se trata de una cuestión que hasta el momento no se había contemplado en ninguna de las reformas realizadas con anterioridad y reseñadas aquí.

Además de esto, se añade en el 574 del Código Penal (LO 2/2015, artículo único) una cuestión que hasta el momento no había aparecido en la legislación española y que solamente se había visto en la británica, como es la regulación del uso, desarrollo o transporte de armas especiales.

Así, se crea un apartado tercero en el artículo 574 en el cual se señala que el desarrollo de armas químicas o biológicas, el apoderamiento, posesión, transporte o manipulación de materiales nucleares, elementos radiactivos o materiales o equipos productores de radiaciones ionizantes constituyen un delito de terrorismo, cuestión que ya se contemplaba sobre el depósito, transporte o fabricación de armas convencionales. De esta manera, las armas especiales pasan a tener la misma consideración como potenciales herramientas para el terrorismo que las convencionales.

---

Si los hechos hubieran perjudicado de forma relevante la actividad normal de una empresa, negocio o de una Administración pública, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose alcanzar la pena superior en grado.

2. Se impondrá una pena de prisión de tres a ocho años y multa del triplo al décuplo del perjuicio ocasionado, cuando en los hechos a que se refiere el apartado anterior hubiera concurrido alguna de las circunstancias del apartado 2 del artículo anterior.

3. Las penas previstas en los apartados anteriores se impondrán, en sus respectivos casos, en su mitad superior, cuando los hechos se hubieran cometido mediante la utilización ilícita de datos personales de otra persona para facilitarse el acceso al sistema informático o para ganarse la confianza de un tercero.

Artículo 264 ter.

Será castigado con una pena de prisión de seis meses a dos años o multa de tres a dieciocho meses el que, sin estar debidamente autorizado, produzca, adquiera para su uso, importe o, de cualquier modo, facilite a terceros, con la intención de facilitar la comisión de alguno de los delitos a que se refieren los dos artículos anteriores:

- a) un programa informático, concebido o adaptado principalmente para cometer alguno de los delitos a que se refieren los dos artículos anteriores; o
- b) una contraseña de ordenador, un código de acceso o datos similares que permitan acceder a la totalidad o a una parte de un sistema de información.

Artículo 264 quater.

Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos comprendidos en los tres artículos anteriores, se le impondrán las siguientes penas:

- a) Multa de dos a cinco años o del quintuplo a doce veces el valor del perjuicio causado, si resulta una cantidad superior, cuando se trate de delitos castigados con una pena de prisión de más de tres años.
- b) Multa de uno a tres años o del triple a ocho veces el valor del perjuicio causado, si resulta una cantidad superior, en el resto de los casos.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.



Si en la reforma de 2010 (LO 5/2010) se señalaba que tanto el adoctrinamiento como el adiestramiento pasaban a ser considerados como delitos de terrorismo, en la Ley Orgánica 2/2015 (2015) se añade una nueva conducta relacionada. Ya no solamente la transmisión de este tipo de conocimientos o informaciones es un delito de terrorismo, sino que la recepción de estos conocimientos también lo es (LO 2/2015, 2015, artículo único, introduciendo el art.575.1), incluso cuando esa recepción de información se realice *motu proprio* (Ley Orgánica 2/2015, 2015, artículo único, introduciendo el art.575.2). Es decir, que, si bien antes solamente se consideraba como delictivo tratar de adoctrinar a un tercero, a partir de la LO 2/2015 el receptor también tiene responsabilidad penal independientemente de si el adoctrinamiento lo hace una tercera persona o si es él mismo quien, a título individual, busca información con ese fin.

La tipificación de la recepción de información como delito, aunque sea a título individual, es especialmente relevante dado que responde a las nuevas características del terrorismo yihadista que se habían observado en Francia, donde los terroristas se habían autoinstruido a través de internet para ejecutar sus ataques. A la inclusión del autoadoctrinamiento como delito de terrorismo le sucede lo mismo que a la libertad vigilada, su carácter es preventivo.

Penar el consumo de materiales que eventualmente pudieran llevar a la comisión efectiva de un delito tiene como objetivo reducir la probabilidad de que individuo potencialmente peligroso no encuentre el conocimiento que le permitiría entrar en acción. Sin embargo, como señala Moreno (2017), “la legislación penal nacional ha llevado a cabo (...) una extralimitación punitiva” (Moreno, 2017, p.354) dado que el autoadoctrinamiento no dañaría ningún bien jurídico protegido, sino que sería una conducta que, potencialmente, pondría en riesgo a futuro algún bien jurídico protegido. Es decir, se pune la conducta por ser peligrosa en sí misma, por suponer un peligro abstracto (Moreno, 2017), lo que atenta contra la libertad ideológica y de información de cada individuo.

El problema que se plantea mediante la tipificación de este delito es que resulta necesario definir qué constituye una conducta de adoctrinamiento, o de autoadoctrinamiento, dado que los motivos por los que puede accederse a este tipo de información son múltiples. Como ya se vio en la última ley antiterrorista aprobada en el Reino Unido (c.3, 2019, s.3(4)), el acceso a este tipo de contenido con fines periodísticos o académicos no incurría en un delito.

En la Ley Orgánica 2/2015 (2015) se determina que existen dos formas para considerar que una persona está cometiendo un delito de autoadoctrinamiento. La primera de ellas se basa en el acceso a servicios de red que provean a los usuarios este tipo de información:

Se entenderá que comete este delito quien, con tal finalidad, acceda de manera habitual a uno o varios servicios de comunicación accesibles al público en línea o contenidos accesibles a través de internet o de un servicio de comunicaciones electrónicas cuyos contenidos estén dirigidos o resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista, o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines (Ley Orgánica 2/2015, 2015, artículo único, introduciendo el art. 575.2, párrafo segundo).

La segunda forma de considerar que alguien comete un delito de este tipo es la posesión o adquisición de documentos destinados a este fin:

Así mismo se entenderá que comete este delito quien, con la misma finalidad, adquiera o tenga en su poder documentos que estén dirigidos o, por su contenido, resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines (Ley Orgánica 2/2015, 2015, artículo único, introduciendo el art. 575.2, párrafo tercero).

A diferencia del Reino Unido, donde la consulta con fines académicos o periodísticos de materiales relacionados con el terrorismo hacía inimputables a los individuos que ejecutasen dicha conducta, en el caso de España no se añaden excepciones al acceso de este tipo de información. En cualquier caso, independientemente de los motivos, se estaría cometiendo un delito al acceder a este tipo de información en la red a juzgar por lo contenido en la Ley Orgánica 2/2015 (2015)<sup>69</sup>, contradiciendo lo señalado por Muñoz Conde cuando afirmaba que “la respuesta no debe consistir en ningún caso en la exasperación de la represión punitiva más allá de la idea de proporcionalidad y del principio del culpabilidad o responsabilidad subjetiva, criminalizando conductas periféricas sólo indirectamente relacionadas con actividades terroristas o que incluso constituyen el ejercicio de derechos fundamentales como el de expresión o información” (Muñoz Conde, 2015, citado en Moreno, 2017, p. 362).

Vuelve a aparecer en esta reforma el enaltecimiento del terrorismo. Así, se indica que el enaltecimiento corresponde a la “justificación pública de los delitos comprendidos en los artículos 572 a 577 o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de delitos terroristas o de sus familiares” (LO 2/2015, artículo único, introduciendo el art.578, apartado 1).

Por tanto, tanto la justificación o el apoyo a organizaciones terroristas (art.572), a la comisión de delitos de terrorismo (art.573), al almacenamiento o desarrollo de armas convencionales, químicas, biológicas o nucleares (art.574), a la enseñanza de habilidades terroristas o el adoctrinamiento (art.575), a los atentados contra la propiedad o el patrimonio (art.576) o la colaboración con organizaciones terroristas (art.577) constituye un delito de terrorismo de la misma manera que las vejaciones o humillaciones a las víctimas de dichas acciones.

En comparación con las versiones anteriores de este mismo delito, esta reforma es la que define más claramente qué es enaltecimiento del terrorismo. Sin duda, realizar descripciones más explícitas de las conductas que constituyen un delito redundaría en una menor inseguridad jurídica.

Para contrarrestar el enaltecimiento del terrorismo, se añade en el artículo 578 del Código Penal un nuevo apartado en el que se indica que la autoridad judicial puede proceder a la “destrucción, borrado o inutilización de archivos, documentos, artículos o cualquier otro soporte por medio del que se hubiera cometido un delito” (LO 2/2015, artículo único, introduciendo el art. 578.4).

---

<sup>69</sup> Ver Moreno (2017) para un análisis en profundidad de las implicaciones de la introducción del autoadoctrinamiento en el Código Penal

Además, no solamente se puede ordenar la destrucción o el borrado de esa información, sino que, si ese mismo delito se hubiera cometido mediante el uso de internet o a través de comunicaciones electrónicas, se “podrá ordenar la retirada de los contenidos o servicios ilícitos” (LO 2/2015, artículo único, introduciendo el art. 578.4, párrafo 2) siempre que concurren alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando la medida resulte proporcionada a la gravedad de los hechos y a la relevancia de la información y necesaria para evitar su difusión.
- b) Cuando se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a los que se refieren los apartados anteriores [enaltecimiento del terrorismo] (Ley Orgánica 2/2015, 2015, artículo único, introduciendo el art. 578.4, párrafo 2).

Si se cumple alguna de estas cuestiones, el juez podrá “ordenar a los proveedores de servicios de alojamiento de información que retiren los contenidos ilícitos, a los motores de búsqueda que supriman los enlaces que apunten a ellos [a los contenidos ilícitos] y a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas que impidan el acceso a los contenidos o servicios ilícitos” (LO 2/2015, 2015, artículo único, introduciendo el art. 578.4, párrafo 2).

Realizada una revisión de las principales reformas introducidas por ambas leyes orgánicas, resulta necesario reflexionar sobre lo que subyace a su contenido. Como señalan tanto Avilés (2020) como Lamarca (2008), desde la reforma del Código Penal (1995) mediante la LO 10/1995, los elementos que distinguen un delito de terrorismo de otro que no se considere como tal son dos. Por un lado, el elemento estructural, es decir, la pertenencia a una banda u organización terrorista y, por el otro, el elemento teleológico, esto es, la finalidad terrorista de la acción.

Sin embargo, de acuerdo a lo señalado por Avilés (2020), la LO 2/2015 “elabora una definición [de terrorismo] en la que se modifica la estructura del injusto típico de estos delitos y se suprime su componente organizativo, dejando únicamente un requisito de carácter objetivo, es decir, la realización de alguna de las conductas graves tasadas y su componente subjetivo: las finalidades con las que debe obrar el sujeto” (Avilés, 2020, p.35). Esto es, que supone la existencia de “una serie de conductas graves, [que] siempre y cuando pretendan lograr una de las finalidades tasadas en el precepto, ya lesionan *per se* la seguridad” (Avilés, 2020, p.35), prescindiendo del requisito objetivo de causar la muerte para que una conducta sea penada bajo el tipo de terrorismo e, incluso, del elemento de integración en una organización terrorista.

Eliminado el requisito estructural, la sola finalidad, independientemente del resultado final, posibilita el procesamiento bajo el tipo de terrorismo. Esta modificación permite, si se sitúa en su contexto temporal, hacer frente a las nuevas formas de la amenaza terrorista donde la pertenencia a una organización terrorista ya no es la norma sino que son los individuos, inspirados en los preceptos ideológicos de una organización, quienes ejecutan ataques de forma autónoma y a iniciativa privada sin necesidad de recibir órdenes dentro de una jerarquía. De aceptar como imprescindible el requisito estructural se estaría perdiendo la posibilidad de encausar actos de terrorismo en un contexto donde las estructuras jerárquicas han desaparecido.

Si bien resulta coherente la supresión del componente estructural en tanto que ajusta los instrumentos penales disponibles a la realidad social y a la evolución del fenómeno terrorista, la dependencia prioritaria del componente teleológico unida a la ampliación del número de conductas constitutivas de un delito de terrorismo, lo que difumina el concepto original, genera una situación delicada. En palabras de Avilés (2020): “al abarcar una serie de conductas ajenas por completo a lo considerado como violencia terrorista [en los tratados internacionales], no hace sino poner en peligro principios fundamentales del Derecho penal como el de taxatividad o proporcionalidad” (Avilés, 2020, p.36), cuestión que también señala Cano Paños (2017) en su análisis de la sentencia número 39/2016 de la Audiencia Nacional, donde se condenaba a Mohamed Akaarir por la consulta de contenido yihadista en Facebook.

Al no ser necesario el componente objetivo de muerte de, al menos, una persona, ni la integración en una organización terrorista, el requisito fundamental a evaluar recae sobre la finalidad del acto, lo que abre la puerta a la interpretación subjetiva de la autoridad judicial sin tener otros datos que sirvan de contrapeso en el procesamiento, lo que de acuerdo a Terradillos (2016) resulta también insuficiente para categorizar un delito como terrorista en tanto que la sola realización de un disturbio podría ser interpretada como un acto de terrorismo cuando no lo es.

De acuerdo a Avilés (2020), la reforma introducida mediante de la LO 2/2015, está destinada a realizar “un adelantamiento reiterado de la intervención penal a actos meramente preparatorios que no ponen en peligro ningún bien jurídico concreto” (Avilés, 2020, p.43) dado que, como la misma autora argumenta, los bienes jurídicos protegidos por la legislación penal de aplicación al terrorismo son el de cada uno de los delitos en su versión común (la vida, la libertad, etc.), el de la paz pública y la defensa de las vías democráticas de toma de decisión (Avilés, 2020).

Atendiendo a esta cuestión, se observa cómo, de igual modo que en el Reino Unido, la tendencia legislativa es hacia la prevención de conductas que pudieran representar un riesgo terrorista futuro y no tanto hacia la penalización de hechos realizados. Esa lógica preventivista se da sin necesidad de que venga precedida de una amenaza explícita en el propio territorio, sino que la situación en el contexto cercano (los eventos en Francia), es suficiente para acelerar esa dinámica preventiva, que ya de por sí era la norma en España antes de 2015.

Hasta este punto, se han expuesto las modificaciones del Código Penal realizadas en 2015 con el objetivo de mejorar las definiciones de qué constituye un delito de terrorismo y qué acciones podrían emprenderse una vez que un individuo hubiera cometido un delito de terrorismo. Sin embargo, estas reformas no fueron las únicas.

Ya se vio en los capítulos dedicados al Reino Unido y a Francia que la mejora de los métodos de investigación y persecución del terrorismo habían ocupado una parte muy importante en todas las leyes que se sucedieron. Especialmente en Francia, la cuestión de los registros administrativos acaparó gran parte de esas reformas.

En España también se han realizado medidas en este ámbito, especialmente con la aprobación de la LO 13/2015, que, si bien no están destinadas a la investigación del terrorismo exclusivamente, sí que le pueden resultar de aplicación. Mediante la LO 13/2015 se crea el Título VIII bajo la denominación “De las medidas de investigación

limitativas de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución” en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (1882).

Este Título se estructura en varios capítulos: De la entrada y registro en lugar cerrado, Del registro de libros y papeles, De la detención y apertura de la correspondencia escrita y telegráfica, Disposiciones comunes (a los capítulos V, VI, VII, VIII, IX)<sup>70</sup>, Interceptación de comunicaciones telefónicas y telemáticas (V), Captación y grabación de comunicaciones orales mediante la utilización de dispositivos electrónicos (VI), Utilización de dispositivos técnicos de captación de imagen, seguimiento y localización (VII), Registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información (VIII), Registros remotos sobre equipos informáticos (IX) y Medidas de aseguramiento (X).

La retención y apertura de correspondencia telegráfica puede realizarse para la investigación de delitos dolosos, delitos cometidos por un grupo criminal o delitos cometidos por una organización terrorista (LO 13/2015, artículo único.11). En el caso de que resultase necesario debido a la urgencia, el Ministerio del Interior podría ordenar proceder de este modo sin autorización. Sin embargo, se deberá informar a la autoridad judicial con la mayor brevedad posible.

Si bien para la intervención de correspondencia telegráfica, salvo la salvedad señalada, se requiere de la autorización judicial, pueden darse casos en los que no se requiera de dicha autorización como, por ejemplo, comunicaciones postales en las que resulte obligatorio declarar su contenido o cuando la inspección se realice de acuerdo a la normativa de aduanas (LO 13/2015, 2015, artículo único.11). En ambos casos, la injerencia en la vida privada es nula dado que las características de esos envíos permiten inspeccionar el contenido sin tener que forzar el acceso a él. Sin embargo, aunque la inspección no implique injerencia de acuerdo a la LO 13/2015, la utilización de alguna prueba obtenida mediante este método requerirá la autorización de la autoridad judicial (LO 13/2015, artículo único.12.3).

Tras las reformas sobre la intervención de correo postal, se crea el Capítulo IV, que servirá para establecer las disposiciones comunes a todos los capítulos siguientes, todos ellos introducidos mediante la LO 13/2015. En este Capítulo IV se detallan los principios rectores que deben guiar dichas intervenciones, como son el de especialidad, que prohíbe la utilización de alguno de los métodos de investigación para hechos que no tengan que ver con la causa específica y de manera arbitraria, el principio de idoneidad, el principio de excepcionalidad y el de necesidad. Es decir, que solo se podrá recurrir a alguna de estas medidas en el caso de que sea imposible la investigación mediante el uso otros métodos.

En este mismo Capítulo se introduce una cuestión que ya se había visto en el caso del Reino Unido cuando se analizaban las TPIM. De acuerdo al artículo 588 bis h, se indica que cualquiera de las intervenciones puede realizarse aun cuando terceras personas pudieran verse afectadas, de modo que las personas cercanas al investigado podrían ver

---

<sup>70</sup> Título completo del capítulo IV, que marca las disposiciones comunes a los capítulos siguientes:

*Disposiciones comunes a la interceptación de las comunicaciones telefónicas y telemáticas, la captación y grabación de comunicaciones orales mediante la utilización de dispositivos electrónicos, la utilización de dispositivos técnicos de seguimiento, localización y captación de la imagen, el registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información y los registros remotos sobre equipos informáticos*

recortados sus derechos fundamentales recogidos en el artículo 18 de la Constitución (LO 13/2015, artículo único.13)

El siguiente capítulo, el V, regula la interceptación de comunicaciones telefónicas y telemáticas en los casos indicados en el artículo 579.1 del Código Penal (delitos dolosos, organizaciones criminales y organizaciones terroristas). Así, cuando algún individuo estuviera siendo investigado por algún delito de los indicados anteriormente, se podrían intervenir sus comunicaciones, así como el contenido transmitido en esas comunicaciones (LO 13/2015, artículo único.14) hasta un máximo de tres meses de duración. Además de las comunicaciones del investigado, si se descubriese durante esa intervención la cooperación efectiva de un tercero no contemplado en la orden podría autorizarse la intervención de las comunicaciones de este.

En la sección tercera de ese mismo Capítulo V, cuando los agentes identificaran un delito realizado mediante una dirección IP no registrada podrán solicitar a la autoridad judicial que curse un requerimiento a los entes obligados a colaborar (compañías proveedoras de servicios de comunicación) para que entreguen toda esa información a los agentes que investigan el delito (LO 13/2015, artículo único.14, artículo 588 ter k). Sin embargo, cuando esta misma situación se produjese en el curso de una investigación abierta, y no solamente cuando se descubriese un delito, los agentes podrían valerse de “artificios técnicos” para conocer todos los identificadores del terminal desde el cual se hubiera realizado un delito (LO 13/2015, 2015, artículo único.14, artículo 588 ter I) para, posteriormente, solicitar la intervención de las comunicaciones del investigado.

En el siguiente capítulo se aborda la cuestión de la colocación de dispositivos de grabación de las comunicaciones orales en el domicilio del individuo investigado o en lugares que, aun no siendo de su propiedad, sean frecuentados por él (LO 13/2015, artículo único.15). Este tipo de medidas de investigación tienen un control mucho más exhaustivo para autorizar su uso dado que suponen, entre otros, la violación de la inviolabilidad del domicilio y de la privacidad. Para que la autoridad judicial dé el visto bueno una intervención de este tipo, debe justificarse con pruebas suficientes que el investigado mantendrá reuniones o encuentros con otras personas en las que podría recabarse información relevante para la investigación. La colocación de micrófonos u otros dispositivos respondería a hechos concretos que pudieran preverse, no pudiendo utilizarse en ningún caso como un método para acumular información (LO 13/2015, artículo único.15, artículo 588 quater c). Así mismo, podría autorizarse la grabación de imágenes dentro de un domicilio privado con el mismo ánimo.

Como vimos en el caso de Francia, la medida que más problemas ocasionó fue el acceso y copia de los datos durante la realización de un registro hasta tal punto que el Consejo Constitucional francés declaró inconstitucional la copia de esos datos en el momento del registro. En la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LO 13/2015), también se alude a esta cuestión.

En el capítulo VIII se regula la capacidad de acceso de los agentes a la información durante la realización de un registro. Desde el momento de la aprobación de esta reforma, los agentes podrán acceder a la información contenida en los dispositivos de almacenamiento masivo siempre que cuenten con autorización judicial para hacerlo en ese registro en concreto (LO 13/2015, 2015, artículo único.17).

Si no tuvieran dicha autorización, podrán incautarse de los medios técnicos en los cuales está contenida esa información para poder copiarla y analizarla tras el registro, cuestión que deberá ser debidamente autorizada por el juez correspondiente. Sin embargo, al igual que en los casos de Francia y del Reino Unido, si la situación de urgencia justificase el examen de los datos contenidos en esos medios en el momento de realizar el registro, los agentes podrían examinarlos, aunque estarían obligados a transmitir al juez de manera inmediata dicha información (LO 13/2015, artículo único.17, artículo 588 sexies c.4).

Hasta este momento, todas las medidas que se habían añadido a la Ley de Enjuiciamiento Criminal por medio de la LO 13/2015 habían estado destinadas a aumentar la capacidad de las fuerzas de seguridad para investigar delitos mediante la inspección de correo postal, intervención en domicilios e intervención de comunicaciones de manera remota. Sin embargo, en el Capítulo IX, se les da a los agentes una nueva capacidad para investigar delitos.

En dicho capítulo se introduce la posibilidad de efectuar registros informáticos de forma remota. Si la aplicación de las medidas expuestas hasta ahora, salvo la inspección de correo postal, se justificaban en la investigación de delitos dolosos o relacionados con la criminalidad organizada o el terrorismo, para efectuar registros informáticos a esos delitos se añaden otros.

Así, los datos que justifican una intervención de este tipo son los mencionados en el párrafo anterior y, además, los delitos cometidos contra menores o discapacitados (LO 13/2015, artículo único.18, artículo 588 septies a.1.c), los delitos contra la Constitución, traición y relativos a la defensa nacional (LO 13/2015, artículo único.18, artículo 588 septies a.1.d) y los delitos cometidos a través de instrumentos informáticos o de cualquier otra tecnología de la información o la telecomunicación o servicio de comunicación (LO 13/2015, 2015, artículo único.18, artículo 588 septies a.1.e).

Los requisitos para iniciar un registro informático de manera remota son los mismos que para el resto de intervenciones. En primer lugar, se debe contar con una autorización judicial que avale que se cumplen los requisitos indicados en las disposiciones comunes del Capítulo IV, y en la que se indiquen los agentes que efectuarán la intervención y el software espía que utilizarán (LO 13/2015, 2015, artículo único.18, artículo 588 septies a.2).

En segundo lugar, se señala además que, si fuera el caso, los agentes podrían forzar la colaboración de un tercero para penetrar en el sistema si este conociera la forma de hacerlo, debiendo guardar en secreto dicha colaboración. En ningún caso esa colaboración podrá obligarse a los familiares que cumplan con alguna de las relaciones de parentesco indicadas en el artículo 416.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (1882) o al abogado del investigado. La penetración remota de equipos informáticos de un investigado se podrá prolongar un mes, prorrogable en mismos plazos hasta un tiempo máximo de tres meses (LO 13/2015, artículo único.18, artículo 588 septies c).

Con estas modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (1882), quedan expuestas las capacidades de investigación que tendrán desde ese momento las fuerzas de seguridad para perseguir delitos. Si al comienzo de este apartado se señalaba que las modificaciones en el Código Penal tenían como objetivo aumentar el número de delitos

que pasarían a considerarse como terrorismo, las modificaciones, tanto en la Ley General de Telecomunicaciones como en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, están destinadas a refinar las formas mediante las cuales investigar esas conductas. Esto es, si el Código Penal sienta las bases de *qué* es terrorismo, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley General de Telecomunicaciones marcan *cómo* se investiga el terrorismo.

Estas fueron todas las modificaciones legales que se realizaron en España en el periodo 2004-2017, desde el 11M hasta los atentados de Barcelona de 2017. A diferencia de los casos de Francia o del Reino Unido, el caso de España presenta dos singularidades. La primera es que la respuesta al terrorismo se ha basado, principalmente, en modificar y ampliar las conductas que constituyen un delito de terrorismo. La segunda es que no se han desarrollado leyes específicamente dirigidas contra el terrorismo, sino leyes susceptibles de ser aplicadas a la investigación del terrorismo. Es por este motivo por el que en el caso de España no se han creado leyes que puedan denominarse como antiterroristas en sentido estricto.

### 6.2.6. Terror semioficial

El Ministerio del Interior de España publica desde el año 2000 la evolución de las detenciones por delitos de terrorismo. De la misma manera que cuando se analizaban las preocupaciones sociales, aquí se compararán las detenciones realizadas en relación con el terrorismo de ETA y las realizadas en relación con el terrorismo yihadista.

Uniendo los datos ofrecidos por el Ministerio, encontramos la distribución que aparece en la Figura 14:

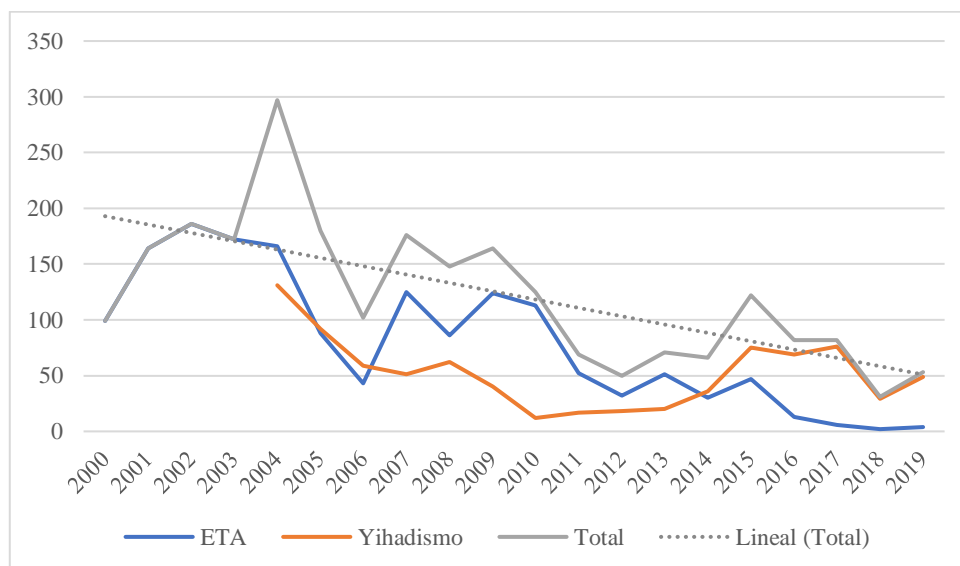


Figura 14. Evolución de las detenciones por delitos de terrorismo en España, comparativa entre ETA y el terrorismo yihadista. Fuente: Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 2003a, 2003b, 2008, 2011a, 2011b, 2015, 2016, 2019a, 2019b, 2019c)

En el periodo 2004-2017, las detenciones se han concentrado principalmente en el terrorismo nacionalista de ETA. Es solamente a partir del 2015 cuando el terrorismo yihadista comienza a acaparar un número mayor. Ese aumento a partir de 2015 coincide



con el inicio de la campaña de atentados en Francia de 2015 y 2016. Posteriormente, el número de detenciones de 2015 desciende levemente desde los 75 hasta los 69 para volver a repuntar en 2017, año de los atentados en Cataluña.

De esta figura pueden extraerse varias conclusiones. La primera es que las modificaciones legislativas que se han analizado en el apartado anterior han servido principalmente para luchar contra el terrorismo de ETA. Sin embargo, eso no implica que esas mismas modificaciones no hayan servido también para enfrentar el terrorismo yihadista y evitar la repetición de los escenarios vistos en Francia en el territorio español.

El Ministerio del Interior ofrece los datos en conjunto, solo desagregados por tipo de terrorismo, pero no señala, como el Reino Unido, datos sociodemográficos que permitan extraer conclusiones relacionadas con el terror semioficial que postulaban Sidanius y Pratto (1999). Sin embargo, de la tendencia general se extrae lo siguiente.

En primer lugar, que la tendencia de detenciones en España por terrorismo es descendente desde 2003, por lo que un mayor incremento de legislación de aplicación al antiterrorismo no ha significado necesariamente un aumento en el volumen de detenciones de terroristas yihadistas, como si sucedía en el caso del Reino Unido.

En segundo lugar, que los picos en el número total de detenidos, sin desagregar por tipo de terrorismo, se concentran en momentos en los que existe un riesgo evidente de amenaza. Por ejemplo, en 2004-2005, tras los atentados en Madrid, en los años 2007 y 2009, tras el atentado de la T4 del aeropuerto de Madrid y, por último, en el año 2015-2016, tras los atentados en Francia de enero y de noviembre de 2015, lo que puede significar que, además de la acción antiterrorista nacional, se aumente la presión debido a la colaboración policial europea. Todas estas cuestiones se han podido apreciar también en los otros casos analizados anteriormente.

La tendencia, al menos en el caso español, no parece confirmar un aumento *sine die* de las detenciones a medida que se suceden las leyes con aplicación potencial a la lucha antiterrorista, lo que puede significar, al menos desde el punto de vista de esta investigación, dos cosas.

En primer lugar, que la legislación se haya utilizado como una forma de legitimar el poder del Estado contra la amenaza terrorista pero que en realidad la situación no hubiera requerido de todas las reformas legislativas dada la diferencia entre la aprobación de la legislación y su aplicación real.

En segundo lugar, que las condiciones sociodemográficas de los tres países son distintas. En concreto, la de España difiere por mucho respecto de las de Reino Unido y Francia. Un menor número de inmigrantes o una diferencia de dos, o incluso tres, generaciones de descendientes de inmigrantes respecto de los otros casos son cuestiones que pueden estar influyendo en que el volumen total de detenciones por motivos terroristas sean menores que en los casos francés y británico.

### **6.2.7. Terror extraoficial**

De la misma manera que en los casos del Reino Unido y de Francia, el Ministerio del Interior español solo recoge las estadísticas de delitos de odio a partir del año 2013 (Ministerio del Interior, 2014). En sus boletines estadísticos, el Ministerio del Interior

presenta de forma desagregada los datos en función de seis categorías diferentes: agresiones cometidas por motivaciones racistas o xenófobas, orientación o identidad sexual, creencias o prácticas religiosas, discapacidad, aporofobia y antisemitismo.

Aunque se asume aquí que las agresiones están motivadas por solo una de las categorías, es necesario tener en cuenta el fenómeno de la colinealidad. Es decir, que, por ejemplo, en un agresión por motivos religiosos hayan podido mediar también cuestiones raciales o que, por ejemplo, la orientación sexual haya podido motivar una agresión de tipo aporofóbico. Por este motivo, se debe guardar cautela sobre los datos, pudiendo solo extraerse conclusiones aproximativas.

Como se muestra en la siguiente figura y en la tabla que la acompaña, el Ministerio del Interior declara que la evolución de los delitos de odio en España ha seguido la siguiente distribución (Ministerio del Interior, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019):

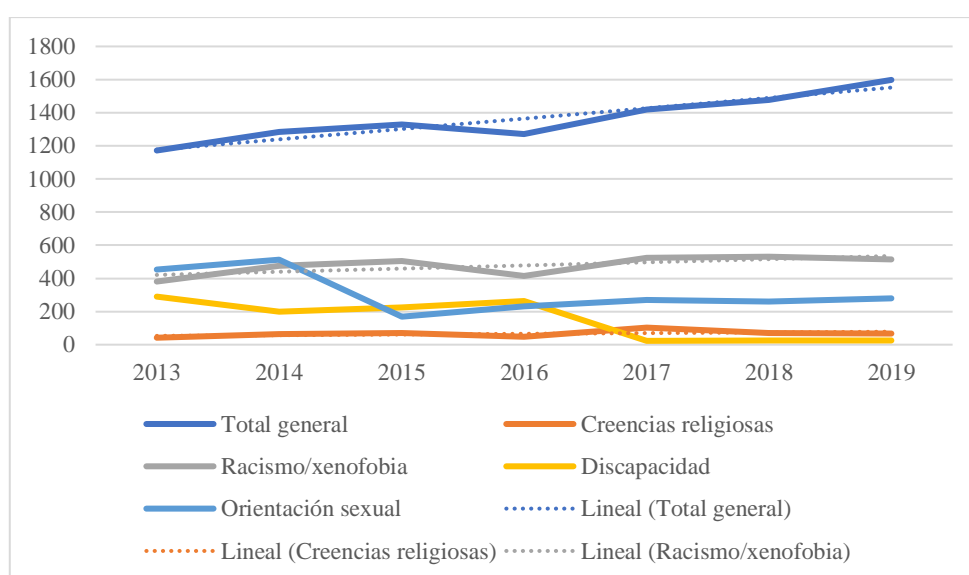


Figura 15. Delitos de odio por motivos religiosos cometidos en España en el periodo 2013-2018. Total general, por creencias religiosas, racismo/xenofobia, discapacidad y orientación sexual. Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministerio del Interior (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Tabla 13

Delitos de odio por cometido en España en el periodo 2013-2018. Total general, por creencias religiosas, racismo/xenofobia, discapacidad y orientación sexual

|      | General | Creencias religiosas | Racismo/xenofobia | Discapacidad | Orientación sexual |
|------|---------|----------------------|-------------------|--------------|--------------------|
| 2013 | 1172    | 42                   | 381               | 290          | 452                |
| 2014 | 1285    | 63                   | 475               | 199          | 513                |
| 2015 | 1328    | 70                   | 505               | 226          | 169                |
| 2016 | 1272    | 47                   | 416               | 262          | 230                |
| 2017 | 1419    | 103                  | 524               | 23           | 271                |
| 2018 | 1476    | 69                   | 531               | 25           | 259                |

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministerio del Interior (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Tanto en la figura como en la tabla se presentan el total de delitos además de aquellos cometidos por motivaciones religiosas, racistas o xenófobas, de dispacidad u orientación sexual. De acuerdo a las líneas de tendencia, el número total de delitos de odio va en aumento, y dentro de las variables expuestas aquí, son los delitos por motivos racistas o xenófobos los únicos que, pese a sus variaciones, se mantienen de forma invariable por encima de los demás.

En el periodo de 2013 a 2015 se registra un aumento del 32,55% en las agresiones racistas o xenófobas y un 66,67% en lo que respecta a las agresiones por motivos religiosos, pero estos datos no permiten asumir que un atentado conlleve un aumento en el volumen de delitos de odio cometidos contra personas que pertenecen al grupo de pertenencia de los terroristas. La información parece apuntar a eso, pero dicho aumento es una cuestión multicausal. Para poder extraer conclusiones del tipo mencionado en el párrafo anterior sería necesario contar con información desagregada, por ejemplo, por religión de las víctimas de dichos delitos, como en los casos de Francia y del Reino Unido.

### **6.3. Del 17-A a la actualidad**

#### **6.3.1. Atentado**

Trece años después de los atentados del 11M, el terrorismo yihadista volvió a atacar en España. El día 17 de agosto de 2017, una furgoneta entraba en las Ramblas de Barcelona arrollando a las personas que se encontraban allí y dándose el conductor a la fuga por las calles del centro de la ciudad. Varios días después fue localizado en una localidad cercana a Barcelona, siendo abatido por la policía al fingir que vestía un cinturón explosivo.

Al día siguiente del atropello en Barcelona, el 18 de agosto, hubo otro ataque en la localidad de Cambrils, donde seis personas resultaron heridas, falleciendo una de ellas varias horas después, y todos los terroristas fueron abatidos por la policía tras toparse con un control. El balance total de víctimas entre ambos ataques fue de 16 personas.

Los atentados en Cataluña, de la misma manera que los de Madrid, cumplen con los requisitos teorizados por Mueller (1970) sobre los *rally points*. En primer lugar, el mismo día de los ataques el Estado Islámico reivindicó su autoría (Europa Press, 2017; La Vanguardia, 2017a), lo que facilita que los atentados de Barcelona puedan ser percibidos como un evento internacional. En cuanto a que afecte al país, segundo requisito señalado por Mueller (1970), en este caso es una cuestión es de nuevo evidente. El último requisito, que recordemos hace referencia a que el evento sea específico, dramático y concreto, también se cumple. El atentado de Barcelona fue un ataque indiscriminado, donde su importancia radica en criterios cualitativos, número de víctimas, y donde se dio el mismo criterio cualitativo, víctimas comunes y corrientes.

### **6.3.2. Repliegue inclusivo**

Desde el momento de los atentados, se multiplicaron los altares improvisados por las víctimas en las que los ciudadanos depositaban velas y recuerdos. Varios días después se celebró una ceremonia religiosa en honor a las víctimas en la Sagrada Familia a la que acudieron representantes de la clase política española, catalana y de las comunidades musulmanas españolas (Savall, 2017; Iborra, 2017). El sábado 26 de agosto se convocó una manifestación multitudinaria por las calles de Barcelona. Según la Guardia Urbana, cerca de medio millón de personas se manifestaron aquel día (La Vanguardia, 2017b, 2017c). Así mismo, por toda España se dieron muestras de duelo por las víctimas de los atentados (Santos y Moraleda, 2017).

De la misma manera que tras los atentados en Charlie Hebdo se popularizó el eslogan *Je suis Charlie*, en Cataluña el lema de las manifestaciones fue *No tinc por* (no tengo miedo, en castellano) (Barrena, 2017). Analizando el sentido, este lema es una respuesta al terrorismo en los mismos términos que el *Je suis Charlie*. Es decir, representa un rechazo explícito al terrorismo como fenómeno en sentido amplio. Por tanto, el objetivo es unir a la sociedad en contra del terrorismo, no en contra de un grupo concreto. El carácter de las manifestaciones y muestras de rechazo tiene, por tanto, un claro sentido de unión en contra del fenómeno terrorista, de la misma manera que todos los analizados con anterioridad a este, con salvedad citada en el caso del de Madrid en 2004.

Sobre la cuestión de si esa unión ciudadana en contra del fenómeno terrorista se consiguió o no, no se han encontrado datos que indiquen que no se produjo ni tampoco de que se produjera. El sentido de los lemas en las manifestaciones y la pluralidad de representantes políticos apuntan en la dirección de que sí lo hizo. Sin embargo, a diferencia de la cantidad de evidencia que se presentaba en el caso de Francia, en el caso de España no hay investigación similar. No obstante, una de las razones por las cuales se defiende aquí que sí lo hizo se verá en el análisis del discurso de Rajoy (2017) el día de los atentados.

### **6.3.3. Repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II**

Para este apartado recuperaremos la Figura 13 (ver página 134), utilizada en el apartado “repliegue excluyente-I, modificación del sistema jerárquico y repliegue excluyente-II” referente a los atentados de 2004 en Madrid.

Observando la evolución de los datos, se observa que la preocupación por el terrorismo internacional alcanzó un pico máximo en la medición de septiembre de 2017 (datos recolectados en agosto de 2017), pasando del 4,2% al 15,6% para descender en octubre de 2017 al 3,7%. Este aumento de 11,4 puntos está asociado a los atentados del 17A, es decir, es circunstancial. En ningún momento los niveles de preocupación posteriores a los atentados de Cataluña han alcanzado los niveles de las mediciones realizadas cuando ETA se encontraba activa.

En base a los datos del CIS, no puede mantenerse que los atentados del 17A hayan provocado un cambio en el sistema jerárquico y que, por tanto, las categorías de raza o

religión hayan pasado a ocupar el set arbitrario de los individuos pertenecientes a los grupos hegemónicos de la sociedad.

#### **6.3.4. Mitos de legitimación**

El mismo día de los atentados en Cataluña, el Presidente del Gobierno en ese momento, Mariano Rajoy (2017), se dirigió a los ciudadanos en un mensaje institucional. A diferencia de otros discursos no hay mención alguna a las medidas concretas que se tomarán para contrarrestar la situación. El objetivo del discurso, de manera prioritaria, es reafirmar la postura de España en la lucha contra el terrorismo.

En lo que a la cuestión del lenguaje respecta, los términos utilizados por Rajoy (2017) distan mucho del tono belicista que se apreciaba en otros discursos. Si bien las palabras son firmes, no hay referencias ligadas al campo semántico de la violencia o la guerra, salvo cuando se refiere a los terroristas y al terrorismo.

Sobre esta cuestión se repite el mismo patrón que en la práctica totalidad de los discursos analizados hasta este momento. Los términos utilizados para describir a los terroristas y a las consecuencias del atentado por medio de palabras como *criminal, duelo, tristeza, absurdo, irracional o zarpazo* (Rajoy, 2017) evocan de forma clara una imagen negativa del terrorismo que se contrapone a la imagen que se crea sobre la población española o los servicios de emergencia y fuerzas de seguridad, que son definidos por palabras como *abnegación, unidad, cooperación o apoyo* (Rajoy, 2017).

En el discurso de Rajoy (2017), de la misma manera que en el de Aznar (2004), se hace referencia a la historia de España contra el terrorismo, pero dejando el primero claro que el terrorismo al que hace referencia es el yihadista. Así, Rajoy (2015) asegura que “los españoles conocemos muy bien el dolor absurdo e irracional que causa el terrorismo. Hemos sufrido zarpazos como este en nuestra historia más reciente” (Rajoy, 2017). En cierta manera, mediante esa construcción se relaciona el terrorismo nacionalista con el terrorismo religioso, dando a entender que si bien son distintos en cuanto a su inspiración, representan lo mismo.

Al equiparar el terrorismo de ETA con el terrorismo yihadista, Rajoy (2017) quita peso a la fuente de la cual procede el atentado, lo que al final del discurso servirá para reafirmar la postura de España respecto de la amenaza e indicar que la forma de combatirlo es la misma que se utilizó contra ETA que, si se recuerda, en aquel momento ya había anunciado el cese definitivo de la actividad armada y que se disolvería al año siguiente.

Pese a esta equiparación, se encuentran referencias explícitas a la singularidad que supone el terrorismo yihadista. Rajoy (2017) sitúa a España dentro del grupo de países que han sufrido el terrorismo yihadista en el pasado reciente por su condición de defensores de la libertad y la democracia señalando que “la lucha contra el terrorismo es la principal prioridad de las sociedades libres y abiertas, como la nuestra. Es una amenaza global, y la respuesta tiene que ser global. Todos quienes compartimos el mismo amor por la libertad, por la dignidad del ser humano y por una sociedad basada en la justicia y no en el temor o en el odio, somos aliados en esta causa” (Rajoy, 2017) y añade que

España tiene “la firme determinación de defender los valores de nuestra civilización: la democracia, la libertad, los derechos de las personas” (Rajoy, 2017).

El mito de legitimación del sistema social y de la organización de ese sistema en el discurso de Rajoy (2017) se aprecia en la equiparación de España con el resto de países europeos. Al concebir España como una parte más dentro de un conjunto más amplio representado por las democracias objetivo del terrorismo (Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica, etc) hace que los valores de esos países se asuman como valores de España, y viceversa. De esta manera, España no es un ente aislado objetivo del terrorismo sino que forma parte de un grupo más grande de países unidos en una lucha común que tiene como objetivo último defender la prevalencia de esos valores que definen al grupo y que el grupo representa.

El enfrentamiento con el terrorismo, por tanto, ya no está basado en una cuestión territorial como en el pasado, sino que se enfoca como una cuestión global. La lucha es, por tanto, por el mantenimiento de la democracia, la libertad y los derechos humanos como valores fundamentales de “nuestra civilización” (Rajoy, 2017). En consecuencia, del discurso de Rajoy (2017) se extrae que no existiría otra alternativa posible más allá de persistir en la lucha contra el terrorismo. Cambiar el sistema social o la organización de dicho sistema a causa del terrorismo sería, implícitamente, renunciar a los valores que definirían y representarían tanto a España como a todos los países que se identifican con esos mismos valores.

### **6.3.5. Terror oficial**

Desde la LO 13/2015 hasta 2019, en España no se aprobó ninguna ley que tuviera aplicación para el terrorismo. Sin embargo, en el 2019 se aprobó una nueva Ley Orgánica (Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para trasponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional*, en adelante LO 1/2019) en la que se modificaban algunos artículos del Código Penal para introducir nuevas conductas constitutivas de un delito de terrorismo.

Así, se incluye el delito de falsedad documental como un delito de terrorismo (LO 1/2019, artículo único.20), siempre que esta estuviera destinada a subvertir el orden, alterar gravemente la paz pública o provocar un estado de terror en la población, lo cual queda reflejado en el artículo 573 del Código Penal (LO 10/1995).

La segunda reforma que se introduce mediante esta ley de 2019, es un cambio en el artículo 573.3 del Código Penal (LO 10/1995). Antes de 2019 se contemplaban penas de prisión para quien viajase a un territorio controlado por una organización terrorista para adiestrarse con el objetivo de cometer atentados terroristas. Sin embargo, a partir de la LO 1/2019 (2019), el hecho de trasladarse al extranjero para adiestrarse para la comisión de un atentado, aunque ese territorio no estuviese controlado por una organización terrorista, será también constitutivo de un delito de terrorismo.

A modo de cierre y como se comentaba previamente, España ha basado su estrategia antiterrorista en crear herramientas con potencial aplicación a la investigación del terrorismo y en la reforma del Código Penal para incluir en el tipo penal de terrorismo

cada vez más conductas. Estos dos ejes tienen el objetivo de atajar situaciones futuras que pudieran suponer una amenaza terrorista antes de que la amenaza se convierta en una realidad. Las modificaciones introducidas por la LO 1/2019 son un hecho más que corrobora esa tendencia de ampliación del Código Penal.

La problemática de este tipo de respuesta, que se encuadra dentro del modelo antiterrorista de poderes judiciales (Carrasco, 2017), es la que señalaba Muñoz Conde y que ya hemos reproducido previamente. Es decir, que se exceden los límites de la proporcionalidad penando conductas indirectamente relacionadas con el terrorismo como delitos de terrorismo cuando estas constituyen meramente un ejercicio de los derechos fundamentales de expresión y de información.

### **6.3.6. Terror semioficial**

Al igual que previamente se ha recuperado la Figura 13 (ver página 134), para este apartado recuperaremos la Figura 14 (ver página 156) para analizar la acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia antiterrorista en el periodo transcurrido entre el 2017 y la actualidad.

Tras el aumento de las detenciones tanto el 2015 como en 2016, como consecuencia de la campaña de atentados en Francia, en 2017 el número de detenidos por delitos relacionados con el yihadismo vuelve a aumentar en España, de 69 en 2016 a 76 en 2017, un 10,14% más. En base a los datos, no puede afirmarse que los atentados de agosto de 2017 provocaran un aumento exponencial de las detenciones por terrorismo. Comparativamente, el número de detenciones practicadas en 2017 excede en número por una sola a las realizadas en 2015, cuando no se había producido ningún atentado en España. Cuestión que se confirma si se observan los datos de 2018, cuando las detenciones cayeron un 61,84%, de 76 a 29.

Estos datos nos llevan a la conclusión citada en el apartado homónimo a este cuando se analizaba la respuesta al 11M de que un mayor número de legislación aplicable a la lucha antiterrorista no ha tenido como consecuencia un aumento de las detenciones por delitos de terrorismo. Es necesario, por tanto, incidir de nuevo en la idea de que existen otras variables que posibilitan que la situación en España sea la que es en la actualidad.

### **6.3.7. Terror extraoficial**

En cuanto a los delitos de odio cometidos en España en el periodo 2017-2019 (última fecha de la que se han presentado registros) se observa un aumento del número total de delitos de odio registrados, que pasan de 1419 a 1598, un 12,61% más.

Los dos principales delitos de odio, según los registros ofrecidos por el Ministerio del Interior (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020) son los delitos por motivos racistas o xenófobos y de orientación sexual. El resto de posibles delitos de odio se mantienen muy por debajo de estos dos.

Si centramos el análisis de los delitos por motivos racistas o xenófobos y por creencias religiosas, que son los que se proponían en el modelo como aquellos en base a los cuales los grupos hegemónicos ejercerían discriminación sobre los subordinados,

encontramos que solamente se da un leve repunte en uno de ellos, las creencias religiosas, lo que indica que podría existir relación, como ya se ha comentado en los casos anteriores, entre la comisión de un atentado y el número de agresiones a miembros del grupo musulmán.

Si en 2016 los delitos de odio motivados por la religión de la víctima fueron un total de 47, en el 2017 el total fue de 103, un 119,15%. Al año siguiente, en el 2018, este número descendería un 33,01%, de 103 a 69. Por su parte, las agresiones por motivos racistas no solo no experimentaron ningún aumento significativo en ese mismo periodo de tiempo, si no que entre 2017 y 2019 descendieron un 1,72% (ver Figura 15 y Tabla 13 en página 162).

En el caso de los atentados del 17A en España tampoco puede afirmarse que provocaran un aumento generalizado de los agresiones por motivos religiosos o raciales. El aumento repentino del número de agresiones en el año 2017 sí parece estar motivado por los atentados, pero el rápido descenso hasta niveles similares a los que había antes del atentado hace que no sea posible concluir que detrás de esas agresiones exista un ánimo de oprimir al colectivo musulmán en España.

#### **6.4. Discusión del capítulo**

El tercer caso de estudio de esta investigación aporta nuevas dimensiones al entendimiento de cómo se produce la respuesta al terrorismo. En el caso de Francia, habíamos determinado que la respuesta era de corte reactivo, mientras que en el caso del Reino Unido la respuesta a la amenaza terrorista no había necesitado de ningún atentado dentro del territorio británico para comenzar. España se sitúa más cerca de este segundo enfoque que del primero, pero antes de entrar en la respuesta legislativa, donde se apreciará esa cercanía de España al segundo enfoque, trataremos cuestiones relativas a la respuesta social al terrorismo.

Cuando se abordaba en el apartado de discusión del capítulo dedicado a Francia la cuestión de la preocupación por el terrorismo, indicábamos que la aparición de una amenaza terrorista hacía aumentar la preocupación y que esta descendía progresivamente después. En ese apartado de ese capítulo se planteaba entonces el debate de si ese descenso era debido a la no repetición de actos de terrorismo o a la consideración por parte de la población de que las medidas antiterroristas eran efectivas.

El caso de España puede aportar algo de luz a esta cuestión. El CIS (s.f), en su publicación periódica de las preocupaciones de los españoles, diferenciaba entre la preocupación por el terrorismo de ETA y la preocupación por el terrorismo yihadista. Observando la Figura 13 se aprecia cómo, comparativamente, la preocupación por el terrorismo yihadista nunca se ha acercado a los niveles de preocupación que suscitaba el terrorismo de ETA.

Las razones por las que esto sucede pueden ser múltiples, pero hay dos que parecen destacar por encima de las demás. En primer lugar, por la frecuencia de producción de atentados y, en segundo lugar, por el efecto que produce, a nivel social, la exposición a una amenaza terrorista. Respecto de la primera cuestión, los datos son claros, ETA ha ocasionado en España más víctimas que el terrorismo yihadista, aunque cuantitativamente



el segundo haya acumulado, en términos cuantitativos, más víctimas por atentado, ya sean mortales o heridos. Desde 2004, el yihadismo ha efectuado dos atentados con un total de 208 víctimas mortales y más de 2000 heridos. Por su parte, ETA, desde su fundación en 1958, ha ocasionado 871 víctimas mortales y 2597 heridos.

Si bien la diferencia en cuanto a víctimas mortales es notable, no lo es menos la forma en que se han producido esas víctimas. La aplicación del terror por parte de ETA se mantuvo durante más de medio siglo, lo cual, de acuerdo a los datos, supuso un aumento de preocupación dado que la amenaza era constante y se hacía patente cada poco tiempo. Esto podría haber generado, y entramos en la segunda cuestión, un efecto de protección contra la aparición de una nueva amenaza terrorista. En otras palabras, el hecho de haber estado expuesto a una amenaza terrorista mantenida en el tiempo y de gravedad podría funcionar a nivel social como un contrapeso que evitaría que, cuando apareciera una nueva amenaza terrorista, se disparase la preocupación.

Además del efecto de la experiencia con el terrorismo, hay otra cuestión que se ha observado en el caso de España que en ninguno de los otros dos casos aparecía. Mientras que tanto en Francia como en el Reino Unido la interpretación de los atentados que se produjeron en sus respectivos países provocó que la respuesta social se dirigiera al rechazo del terrorismo como fenómeno, en el caso del 11M en 2004 la respuesta fue diferente.

Como se ha señalado en este capítulo, desde un primer momento la autoría de los atentados no estuvo clara. Por un lado, el gobierno cargó la responsabilidad sobre ETA. Por el otro, las fuerzas de seguridad señalaron que los indicios apuntaban a Al-Qaeda, que finalmente reivindicó los ataques. La disparidad de interpretaciones produjo que la respuesta social no se adecuara a los casos de Francia y del Reino Unido, donde un atentado terrorista provocaba de manera invariable un rechazo al terrorismo y un aumento del respaldo a las acciones gubernamentales contra la amenaza.

De aquí se puede extraer una conclusión, y es que el efecto *rally 'round the flag* no aparecería siempre, y de manera invariable, para apoyar al gobierno, como señalaba Mueller (1970), y rechazar exclusivamente el terrorismo. Es necesario que la interpretación que se haga de los eventos terroristas sea unitaria y compartida por todos los responsables. De lo contrario, la población interpretaría que se estaría utilizando el terrorismo como una herramienta para obtener beneficios políticos, lo que generaría tanto un rechazo al terrorismo como a los responsables políticos que tratan de utilizarlo para sus objetivos.

Pasando a la respuesta legislativa al terrorismo, encontramos más cuestiones interesantes para la discusión. En primer lugar, sobre la importancia del tipo de amenaza para articular los mitos de legitimación. En segundo lugar, sobre el mantenimiento de la tendencia legislativa previa en la creación de normas contra el terrorismo. Por último, sobre las consecuencias de la legislación antiterrorista en la práctica policial.

En cuanto a la primera cuestión, la importancia del tipo de amenaza para articular los mitos de legitimación en los discursos políticos, España es un caso único. Si bien tanto en Francia como en el Reino Unido todos los discursos analizados estaban contruidos para responder al terrorismo yihadista, en España no. La diferencia entre el discurso de 2004 (Aznar, 2004) y el de 2017 (Rajoy, 2017) aporta información valiosa.

El hecho de que ambos discursos respondan al terrorismo hace que compartan elementos comunes. La contraposición entre el *nosotros* como defensores de la libertad y el *ellos* como una fuerza que atenta contra la libertad es una idea que subyace constantemente tanto si el discurso se dirige contra ETA como si lo hace contra el yihadismo. Lo que tienen de distinto entre ellos es qué claves se mencionan en el discurso como elementos a defender contra el terrorismo.

Si recordamos el apartado destinado al análisis de los discursos, el discurso contra ETA se basaba en el rechazo al terrorismo, además de por las consecuencias de sus actos, por la finalidad última de su actividad, la independencia del País Vasco. Por ese motivo, se aludía a la Constitución (1978), donde no se reconoce el derecho a la autodeterminación y se afirma la indivisibilidad del territorio. Sin embargo, Rajoy (2017) no hacía referencia alguna al texto constitucional.

Las razones de esta cuestión se encuentran en que los discursos se ajustan a lo que responden. Por ese motivo, utilizar elementos como la Constitución (1978) para articular una respuesta contra una amenaza terrorista global carece de sentido. Si la amenaza es global, los elementos de unión en el discurso deben ser globales. Esto es, España como una parte de un conjunto de países democráticos que defienden las libertades. Si la amenaza es territorial, los elementos en el discurso deben hacer referencia a cuestiones específicamente del ámbito nacional que contrarresten las pretensiones de las organizaciones terroristas. En ambos casos el objetivo y el fondo es el mismo, terror contra libertad. Sin embargo, la forma de articular ambos discursos no lo es.

Sobre la segunda cuestión, el caso de España es hasta cierto punto similar al del Reino Unido en el sentido de que ha generado normativa antiterrorista sin necesidad de una excepción formal que ha hecho que el país se encuentre en una situación similar a día de hoy a la de británicos y franceses.

La ausencia de una excepción formal para aprobar dichas normativas viene heredada por la tradición en el enfoque antiterrorista. Si bien en ningún momento, ni durante la dictadura ni durante la democracia, se han producido hechos de tan magnitud como para decretar un estado de excepción formalmente en todo el territorio, la situación en España durante la segunda mitad de siglo XX ha sido cuasiexcepcional. No por la gravedad de los ataques, sino por la frecuencia de estos.

Como consecuencia de esa forma de poner en práctica el terrorismo, las instituciones del Estado han ido aprobando progresivamente legislación contra el terrorismo y perfeccionándola de manera que fuese válida para enfrentar la amenaza terrorista. Por ese motivo, ni siquiera tras los atentados de Madrid en 2004, los más graves sucedidos en España, se recurrió a la excepción, sino que se continuó legislando de la misma manera que se venía haciendo hasta el momento, de manera progresiva y utilizándose la normativa vigente contra ETA contra el terrorismo yihadista.

La conclusión que puede extraerse de aquí es que una vez que se inicia una tendencia en el modo de proceder contra el terrorismo, la probabilidad de que se siga respondiendo a una nueva amenaza terrorista de la misma forma es alta. Si bien serán necesarios algunos ajustes, dado que las amenazas son diferentes, el modo es el mismo. Es decir, la tradición crea tendencia en lo que a la respuesta legislativa al terrorismo se refiere.

Del segundo punto de la discusión viene el tercero que se comentaba párrafos atrás, las consecuencias de la legislación antiterrorista en la práctica policial. En la discusión del Reino Unido señalábamos que el aumento de legislación antiterrorista había tenido como consecuencia un aumento de las detenciones por motivos de terrorismo que, de acuerdo a los datos, habrían funcionado más como una herramienta disuasoria que como una medida efectiva de detención de sujetos peligrosos. En España, por el contrario, ha sido diferente. Un mayor número de legislación antiterrorista no ha significado un aumento en el número de operaciones policiales contra el terrorismo. Muy al contrario, el número de operaciones antiterroristas ha descendido progresivamente. El por qué de esta cuestión no resulta claro.

La primera de las razones puede ser que la legislación se haya utilizado principalmente como una herramienta para reafirmar la legitimidad del Estado en contra de la amenaza terrorista. Así, el poder legislativo habría ido aprobando sucesivas leyes que habrían permitido mantener la confianza de los ciudadanos en el Estado como una fuerza que contrarrestase la violencia terrorista.

La segunda de las razones puede encontrarse en la composición demográfica de España respecto de las del Reino Unido y Francia. Comparativamente, el número de musulmanes en España, que a priori serían sujetos susceptibles de ser radicalizados, es mucho menor. Así mismo, el número de españoles descendientes de inmigrantes musulmanes, habitualmente denominados como generaciones de inmigrantes, no alcanza los niveles de los otros dos casos.

Esta cuestión podría estar influyendo en que la situación en España sea diferente y que el riesgo del terrorismo yihadista sea menor. Sin embargo, no puede olvidarse todo lo comentado en esta discusión. Probablemente, la experiencia contra el terrorismo de ETA haya supuesto un entrenamiento para las fuerzas de seguridad que habría perfeccionado tanto los mecanismos de detección del riesgo como la propia acción policial en la lucha contra el terrorismo.

Los motivos por los cuales una mayor cantidad de legislación no hayan supuesto un aumento en las detenciones probablemente sean esos. Por un lado, la combinación de la situación demográfica en España. Por otro lado, la experiencia del sistema antiterrorista español.

## Capítulo 7. Análisis de resultados y discusión de la investigación

### 7.1. Discusión sobre la investigación y el modelo

Esta investigación comenzaba con la pregunta de cuáles son los elementos que subyacen a la respuesta al terrorismo. Es decir, cuáles los motivos por los cuales se apoyan, desarrollan e implementan las políticas antiterroristas. La elección de las bases teóricas, el desarrollo del modelo tensión-distensión y los análisis de casos estaban destinados a ello. Queda por ver, una vez concluido todo el proceso de exposición y análisis, la respuesta a esas cuestiones.

Cuando se planteaba al inicio de este texto el tema de esta investigación se señalaba que en no pocas ocasiones los individuos son concebidos como meros agentes pasivos en el proceso de toma de decisiones contra el terrorismo. Así, en gran parte de la literatura sobre esta cuestión, se entendía a la población como una mera receptora de las decisiones políticas. Por ese motivo, en el modelo desarrollado se situaba a la población como un agente precursor, como un eslabón previo al desarrollo y aplicación de estas políticas. No tanto como un requisito necesario que debía dar el visto bueno a la implementación de medidas antiterroristas sino como una fuerza creadora de un contexto propicio en el que la aprobación y aplicación de la política antiterrorista resulta coherente y se percibe como necesaria.

En la reflexión previa al inicio del análisis se planteaba que ese contexto propicio estaba determinado por la fenomenología de la amenaza terrorista actual, donde, si bien los métodos de acción son similares a los del antiguo terrorismo, las características sociodemográficas de los operativos terroristas y sus objetivos son distintos. En el pasado, el terrorismo era el recurso de organizaciones motivadas por un fin político definido como, por ejemplo, la independencia del País Vasco, la recuperación del Ulster o un cambio de régimen político, como en el caso de las Brigadas Rojas.

Sin embargo, el fin terrorista actual, al menos en Europa, es el cambio religioso, que, si bien implica un cambio de régimen político, este se entiende como la consecuencia, no como el objetivo prioritario. Teniendo en cuenta ese objetivo, y sobre todo a los operativos que recurren al terrorismo para producir ese cambio, que mayoritariamente coinciden en determinados rasgos (religión y raza) que no son los hegemónicos en las sociedades europeas, se planteaba la duda de cuáles eran las motivaciones que subyacían al apoyo a la implementación de políticas antiterroristas.

Comúnmente, se atribuye el apoyo y la aceptación de este tipo de medidas al miedo. Sin embargo, planteábamos la posibilidad de que, en lugar del miedo, el objetivo fuera mantener la jerarquía social preexistente antes de la aparición de la amenaza terrorista, que sería percibida por parte de los grupos hegemónicos como una insubordinación política destinada a alterar el sistema por parte de grupos que, tradicionalmente, han ocupado escalas más bajas en el sistema jerárquico.

Esa idea de mantenimiento de las jerarquías sociales partía de la Teoría de la Dominación Social de Jim Sidanius y Felicia Pratto (1999). Estos autores afirmaban que

las sociedades se estructuraban en base a tres sistemas, uno basado en el género, otro basado en la edad y otro que denominaron *set arbitrario*, donde las características que servían para identificar y categorizar a los individuos dependían del contexto social de un momento determinado. Una vez categorizados, Sidanius y Pratto (1999) asumían que eran los grupos hegemónicos, por medio de la discriminación individual y la discriminación institucional, en donde se incluía el terror oficial, el semioficial y el extraoficial, quienes ejercían violencia contra los miembros de los grupos subordinados a fin de mantener la estructura social intacta, sin alteraciones de ningún tipo.

Teniendo en cuenta esa idea de la población como facilitadora de un contexto propicio para la implementación de este tipo de políticas debido al intento de alteración de la sociedad por parte de los grupos subordinados, se diseñaba un modelo, denominado tensión-distensión, destinado a responder a la hipótesis de investigación y a los objetivos señalados en el capítulo introductorio de este trabajo.

En cuanto a los objetivos, se planteaban un total de seis divididos en dos objetivos principales y cuatro secundarios, destinados estos últimos a clarificar determinadas partes del modelo. El primer objetivo principal que se planteaba en la introducción era la comprobación de si la respuesta al terrorismo, tanto social como legislativa, funcionaban de acuerdo al modelo de tensión-distensión.

Este objetivo puede considerarse cumplido. Sin embargo, la respuesta al terrorismo no funciona de la manera prevista. Si bien en el caso de Francia las fases del modelo se cumplen de la manera en que se teorizó, ni en el caso de España ni en el del Reino Unido puede considerarse que la respuesta se haya dado de la manera en la que se planteaba en el modelo. Esta cuestión se abordará en profundidad en el siguiente apartado, dedicado al análisis crítico del modelo y de la investigación.

Respecto del segundo objetivo, comprobar si la afirmación de que el apoyo y la implementación de políticas antiterroristas responden a la lógica del mantenimiento de las jerarquías tiene validez, nos encontramos en una situación similar al anterior. En este punto, hay dos partes. La primera, referida al apoyo, es decir, a la respuesta social, y la segunda, referida a la implementación, es decir, a la respuesta legislativa.

Respecto del apoyo, ninguno de los datos expuestos indica que medie una intención de mantener las jerarquías sociales. Se encuentran, en los tres casos, aumentos en la preocupación por el terrorismo de manera consecuente a la realización de un atentado, que descienden progresivamente cuando pasa un tiempo sin que se den nuevos ataques. Así mismo, y también de manera consecuente a un atentado, el volumen de agresiones hacia musulmanes aumenta puntualmente para descender después a medida que transcurre el tiempo, tanto si observamos los registros oficiales como las publicaciones de organismos independientes.

Teniendo esto en cuenta, no puede afirmarse que el apoyo se base en el mantenimiento de las jerarquías sociales. Ni siquiera las agresiones, que es donde podría apreciarse de manera más clara ese ánimo de mantenimiento, responden a una tendencia sistemática de represión. Como se ha comentado a lo largo de los tres casos, los patrones de agresiones en los tres países se ajustan más a un ánimo de venganza que a una intención represiva.

Respecto del ánimo de mantenimiento de las jerarquías sociales en la implementación de políticas antiterroristas la información analizada tampoco corrobora la existencia de esa cuestión. Si observamos los casos analizados, ni el Reino Unido ni España hacen referencia alguna, y no legislan, contra un grupo social concreto, sino contra el terrorismo como fenómeno abstracto, no encontrándose en ninguna de las leyes analizadas referencia alguna a los musulmanes. En el caso de Francia sí se observan cuestiones que apuntan en esa dirección. En especial, la creación de un control especial sobre las mezquitas bajo penas de suspensión de la actividad si no se controlan los mensajes de los responsables religiosos o la actividad de los fieles que allí acuden, cuestión que se señala de manera explícita en la Loi n° 2017 -1510.

Continuando con los objetivos, el primer objetivo secundario era comprobar si existían diferentes tipos de *rallies*. La posible existencia de dos tipos de *rallies* se derivaba de la teoría del efecto *rally 'round the flag* de John Mueller (1970), donde señalaba que los eventos internacionales que involucrasen al país y que fuesen específicos, dramáticos y concretos provocarían una respuesta en la población de modo que esta respaldaría las acciones estatales en contra de cualquier amenaza.

Mueller (1970) afirmaba que los eventos debían ser internacionales dado que los eventos nacionales solamente exacerbarían las divisiones internas. Sin embargo, teniendo en cuenta la diferencia temporal y contextual entre el momento de la teorización inicial del efecto se decidió reformular la concepción teórica original del efecto. Así, se eliminó la necesidad impuesta por el autor de que el evento fuese internacional. El requisito principal pasó a ser que el evento, en este caso un atentado, pareciera internacional. Es decir, que se le pudiesen encontrar características que lo hicieran parecer como una cuestión no nacional.

En el caso del terrorismo yihadista las características que se planteaban como potencialmente capaces de hacer parecer al terrorismo yihadista como una cuestión internacional eran, precisamente, las características demográficas de los operativos yihadistas. Teniendo en cuenta la teoría de Sidanius y Pratto (1999), los rasgos de raza y religión servirían a las mayorías poblacionales para percibir a los terroristas como algo internacional en tanto que pertenecerían a un grupo subordinado y que no existiría la consideración de los musulmanes como ciudadanos permanentes de Europa (véase Khader, 2016). Por tanto, no se percibiría a esos terroristas como nacionales del país en el que atentan sino como extranjeros que atentan en el país, lo que, de acuerdo a Mueller (1970), podría producir el efecto *rally 'round the flag*.

Una vez realizado ese razonamiento, se tomaba en cuenta el tiempo tras un ataque y se planteaba que en las horas y días posteriores se produciría un repliegue inclusivo, donde el objeto de rechazo sería el terrorismo como fenómeno dadas las consecuencias, y al que posteriormente suplantaría un repliegue excluyente, donde la población rechazaría a los musulmanes en tanto que grupo de pertenencia de los terroristas. Así, se diferenciaba aquí entre repliegue inclusivo, que aglutinaría a la toda la población sin distinción en contra del fenómeno terrorista, y repliegue excluyente, que aglutinaría a los grupos hegemónicos en contra del grupo de pertenencia de los terroristas, en este caso los musulmanes.

Una vez realizada la investigación se puede afirmar que los datos no respaldan la existencia de dos *rallies* diferenciados, por lo que el objetivo secundario primero ha sido también cumplido. Respalda la existencia de un *rally* contra el terrorismo, pero no contra los musulmanes. Es innegable el hecho de que independientemente del caso se producen reacciones contra los musulmanes, como se veía cuando hablábamos de las estadísticas de agresiones físicas y verbales. Sin embargo, no son generales ni continuadas en el tiempo, que es lo que indicaría la existencia de ese *rally excluyente* que se teorizaba al inicio de esta investigación.

Ahora bien, tampoco puede afirmarse que no por no haber sido detectado en esta investigación ese *rally* excluyente no exista. Así, debemos recordar el concepto de *racismo aversivo* (Dovidio y Gaertner, 2004) y asumir la posibilidad de existencia de conductas que si bien no llegan a constituir un delito de odio sí constituyen una discriminación que podría respaldar dicho *rally*. Sin embargo, esas conductas son difíciles de registrar, cuando no imposibles.

El objetivo secundario segundo que se señalaba en la introducción era conocer si existía diferencia en la aplicación de las políticas antiterroristas en función del tipo de amenaza terrorista. Este objetivo también se ha completado. De acuerdo a la evidencia recabada puede afirmarse que sí existe diferencia.

De los tres casos, es en el de España donde se aprecia de forma más clara esta cuestión dado que las reformas en materia de lucha contra el terrorismo yihadista se insertan dentro del enfoque que ya se utilizaba contra ETA. Es ahí donde pueden observarse si existe diferenciación en la respuesta en función del tipo de amenaza.

Los principios fundamentales de la lucha española contra el terrorismo del siglo XX siguen vigentes y son los mismos que se aplican ahora contra el terrorismo del siglo XXI. Así, la respuesta contra el terrorismo yihadista se ha basado en la adaptación progresiva de la legislación ya existente para anticipar los posibles riesgos futuros a medida que la amenaza evolucionaba. Es decir, no se ha creado un *corpus* legislativo nuevo en el cual se diferencie entre tipos de terrorismo, sino que se ha optimizado lo ya existente añadiendo medidas en ámbitos en los que no había regulación o la que había era escasa como, por ejemplo, en el uso de internet como herramienta de potencial radicalización o entrenamiento terrorista.

Las diferencias en la respuesta al terrorismo se deben en exclusiva a la distinta naturaleza de las diferentes amenazas. Pese a que en términos absolutos son lo mismo, el modo de proceder que tenía ETA y el que tiene el terrorismo yihadista es diferente. Por lo tanto, la respuesta es distinta. El terrorismo nacionalista vasco utilizaba formas de comunicarse, de organizarse y de actuar acordes al tiempo en que desarrolló su actividad armada. El terrorismo yihadista utiliza formas de comunicarse, de organizarse y de actuar acordes al tiempo actual. Por ese motivo la respuesta es distinta. Aparece en este punto una cuestión que trataremos en el último apartado de este capítulo; la dependencia que el antiterrorismo tiene del terrorismo.

El tercer y cuarto objetivos secundarios aspiraban a determinar el impacto de la experiencia previa con el terrorismo en la respuesta social (objetivo secundario tercero) y en la respuesta legislativa (objetivo secundario cuarto). En cuanto a la influencia de la experiencia previa con el terrorismo sobre la respuesta social puede afirmarse, de acuerdo

a los datos de España, que es donde el CIS (s.f.) ha realizado un mayor número de mediciones, que la experiencia previa con el terrorismo provoca que ante la aparición de una nueva amenaza terrorista los niveles de preocupación no asciendan. Si se recuerda uno de los gráficos expuestos en el capítulo dedicado a España, los niveles de preocupación por ETA superaron en todas las mediciones la preocupación por el terrorismo yihadista, que ni en los meses posteriores al 11M se acercó a los niveles que aún alcanzaba la preocupación por el terrorismo nacionalista.

Una de las razones que podrían explicar ese efecto protector son las consecuencias en cuanto a la acción terrorista de unos y de otros. La estrategia de acción de ETA durante su periodo de actividad, salvo algunos atentados de envergadura como los del Hipercor de Barcelona o la Casa Cuartel de Zaragoza, estuvo basada principalmente en la realización de asesinatos y atentados constantes, aunque fuera a pequeña escala, y no tanto en buscar un número de muertos elevado mediante un solo ataque.

La estrategia de ETA, poco a poco, consiguió instalar un clima de miedo en la sociedad dada la recurrencia, y no tanto la virulencia, de sus atentados (véanse los análisis de Martín-Peña, 2013 y Martín-Peña, Andrés, Ramos-Villagrasa y Escartín, 2017 sobre los efectos psicosociales de la amenaza del terrorismo). La aparición en los medios de comunicación de ataques constantes facilitaba la percepción de una amenaza constante, lo que, a la luz de los datos expuestos, supuso una preocupación constante muy elevada por el terrorismo nacionalista desde el inicio de las mediciones hasta que la organización se disolvió.

El terrorismo yihadista, sin embargo, pese a que también ha causado muchas víctimas mortales y heridos, no ha conseguido provocar en ningún momento niveles de preocupación similares. Puede deberse precisamente a lo que se comentaba en el párrafo anterior, la frecuencia de los ataques es mucho menor que cuando ETA se encontraba activa. Por tanto, ese recuerdo de amenaza previo provoca que ante una nueva amenaza los niveles de preocupación se mantengan bajos, lo que confirma que la experiencia previa con el terrorismo tiene un efecto protector a nivel social contra la aparición de una nueva amenaza terrorista. Teniendo en cuenta lo señalado, esos niveles de preocupación por el terrorismo solamente superarían a los del siglo XX en el caso de que apareciese una nueva amenaza terrorista que fuera capaz de mantener una frecuencia de ataque similar o superior a la de la organización terrorista vasca.

Para no quedarnos solamente en el caso de España vayamos a la situación contraria, Francia. A diferencia de España, la experiencia con el terrorismo en Francia había sido muy limitada hasta 2015. Así, cuando se produjeron los atentados en Charlie Hebdo, la preocupación por el terrorismo aumentó, y siguió aumentando hasta 2018, momento en el que descendió levemente.

Por tanto, a modo de recapitulación, podemos afirmar que la influencia que tiene la experiencia previa con el terrorismo en la respuesta social es, paradójicamente, protectora contra posibles amenazas terroristas futuras siempre que esas nuevas amenazas no superen, en virulencia o en frecuencia, a la anterior amenaza. El objetivo secundario tercero, por tanto, se ha cumplido.

En cuanto a la influencia de la experiencia previa con el terrorismo en la respuesta legislativa el efecto es similar al que tenía en la respuesta social. Principalmente, previene



de una respuesta sobredimensionada cuando se presente una nueva amenaza dado que ya existirían mecanismos previos para enfrentarla y solamente deberían reformarse para adecuarlos a las particularidades de la nueva amenaza. No sería necesario, por tanto, generar todo un sistema de respuesta desde la nada.

Si se comparan de nuevo España y Francia se observa de forma clara esta cuestión. Mientras que la respuesta de Francia al terrorismo en 2015 fue la declaración del estado de emergencia de manera que se generase un marco excepcional que permitiese la introducción de cambios profundos en su sistema penal, social y político, en España la respuesta al terrorismo desde 2004 se ha basado en optimizar los mecanismos de respuesta al terrorismo que ya existían previamente con el objetivo de mejorar su eficacia en contra de la nueva amenaza terrorista.

Tenemos de nuevo, por tanto, un efecto protector de la experiencia previa contra el terrorismo, en este caso protector de la sobre-reacción antiterrorista. Esto no implica que ese efecto proteja de posibles transgresiones en los derechos fundamentales, porque no lo hace. Protege de la forma en que se implementan las políticas antiterroristas (por medio de una excepción formal o por medio de la aprobación ordinaria de leyes), pero no del contenido implementado.

La hipótesis de la cual partía esta investigación, que se señalaba en el capítulo introductorio, era que *la respuesta al terrorismo, tanto la social como la del Estado, tienen en su ánimo el mantenimiento de las jerarquías sociales estando, por tanto, dirigidas contra un grupo social concreto*. Visto el cumplimiento de los objetivos queda valorar la validez de esta.

Teniendo en cuenta lo afirmado en los objetivos, y en especial en el objetivo principal segundo, no puede afirmarse la validez de la hipótesis. O al menos no con los datos con los que se ha contado en esta investigación. Los resultados apuntan a la necesidad de reenfoque de la metodología de modo que pueda evaluarse la validez de nuevo en una investigación futura. Nada en los análisis realizados indica que en la respuesta social o en la respuesta legislativa se den elementos que permitan afirmar que la respuesta al terrorismo tenga como objetivo mantener las jerarquías sociales que preexistían antes de los ataques ni que la respuesta esté especialmente dirigida contra un grupo social determinado.

Ante la falta de datos que apunten en la dirección que se señalaba en la hipótesis, toda afirmación se asienta sobre la suposición, pero no hay nada que lo respalde. Un hecho objetivo es que las agresiones siguen una tendencia estable que solamente aumenta cuando se produce un atentado para posteriormente descender a los niveles previos a la realización de un ataque. Otro hecho objetivo es que en la legislación antiterrorista desarrollada en España y en el Reino Unido no hay referencia alguna que haga pensar que las políticas antiterroristas están desarrolladas en contra del grupo social de los musulmanes. Tampoco en Francia, pero en ese caso existen elementos, como la citada creación de mecanismos de control en mezquitas, que producen ciertas sospechas.

Saliendo del ámbito de la confección, desarrollo y aprobación de las leyes, observemos la práctica policial dado que es, en definitiva, una de las formas en que esas leyes se aplican. Cuando miramos a la actividad de las agencias de seguridad encontramos

un problema que impide la extracción de conclusiones sobre el modo en que las leyes se llevan al exterior, la codificación de los datos, que se abordará en el apartado siguiente.

Si miramos al Reino Unido, que es de los tres casos el país que con más transparencia publica informes sobre la actividad antiterrorista de sus fuerzas de seguridad, encontramos que no se da desproporción en la actuación de su aparato antiterrorista en contra de un grupo social concreto. La cuestión que determina qué grupo acumula un mayor número de detenciones se debe a la fenomenología de la amenaza terrorista, no existiendo, al menos de acuerdo a la evidencia con la que contamos, un componente desproporcionado por motivos de pertenencia racial en esas detenciones.

Como se ha visto de manera detallada en el capítulo dedicado a la respuesta británica al terrorismo, la ONS publica informes en donde desagrega los datos de los detenidos por terrorismo por raza, sexo, nacionalidad y resolución final (penado con pena privativa de libertad, liberado sin cargos u otras medidas no privativas de libertad). Observando los datos desagregados para la categoría raza se aprecia de manera innegable que el grueso de las detenciones por presuntos delitos de terrorismo las ha acumulado el grupo *asiático*, donde se incluían todas las razas dentro del espacio geográfico de Asia, mientras que las otras dos categorías, *blanco* y *negro*, no acumulaban tantas detenciones como los primeros.

Visto desde ese punto de vista parecería que la acción antiterrorista está desproporcionalmente dirigida contra ese grupo, pero lo cierto es que no es así. Utilizando los mismos datos de la ONS se observa cómo, antes de la aparición del terrorismo internacional en 2001, el grupo que acumulaba más detenciones por terrorismo eran aquellos categorizados como *blancos*, e incluso en 2019, volvía a superar a la categoría *asiáticos* como la primera en detenciones por terrorismo.

Esos datos sobre las detenciones de *blancos* apuntan a que la desproporción en la acción antiterrorista de las fuerzas de seguridad en contra de ciertos miembros de un grupo social no se debe a que ese grupo sea uno subordinado dentro del sistema social. Lo cierto es que esa desproporción en las actuaciones contra determinados colectivos parece responder más a la fenomenología de la amenaza vigente en ese momento que a un ánimo de mantenimiento del sistema jerárquico. De ser así, el aumento de las detenciones en la categoría *blanco* en 2019 no tendría sentido dado que esa categoría sería la hegemónica en el Reino Unido. Si se aceptase el razonamiento de la existencia de desproporción sistemática, la categoría *asiáticos* debería ser la que acumulara un mayor número de detenciones en todas las mediciones.

Por tanto, teniendo en cuenta todo lo señalado hasta el momento, la hipótesis que servía como punto de partida de esta investigación no cuenta con el respaldo suficiente para afirmar su validez, por lo que debe asumirse como falsada.

## **7.2. Análisis crítico del modelo y de la investigación**

Durante la discusión sobre el cumplimiento de los objetivos y la hipótesis del apartado anterior han aparecido dudas tanto sobre el modelo como sobre la investigación en su conjunto una vez realizado el análisis de los tres casos de estudio. Es necesario, por

tanto, abordar más en profundidad, y de manera crítica, tanto las debilidades detectadas en el modelo como las dificultades encontradas durante el desarrollo de la investigación.

Sobre las debilidades del modelo, el primer punto en el que es necesario detenerse es el metodológico. La mayor dificultad encontrada es la ausencia de información de fuentes primarias lo que, como se ha apreciado a lo largo de las páginas, imposibilita desarrollar el análisis de la forma en que se planteó al inicio de la investigación. Nos encontramos, entonces, ante dos problemas. En primer lugar, la necesidad de datos de fuentes primarias para analizar en profundidad algunas de las partes del modelo. En segundo lugar, la dificultad que supondría tratar de extrapolar esos datos.

Teniendo en cuenta el tema de estudio de esta investigación los datos deben ser macro dado que el tema alude a grandes procesos de transformación social y política. Respecto de las fases dedicadas a la respuesta legislativa, los propios datos ya tienen ese carácter. Sin embargo, en lo que se refiere al análisis de la respuesta social es donde aparecen dificultades. La falta de investigación previa en el sentido en que se desarrolla en este trabajo habría requerido un diseño de investigación en el que esa información se hubiera extraído de fuentes primarias, es decir, realizar entrevistas o cuestionarios diseñados específicamente para ese fin. Esto, en consecuencia, habría requerido de un muestreo que resultase representativo de los diferentes casos de estudio, lo que a nivel logístico es complejo. Para corregir esta debilidad se propone como alternativa mantener el modelo de la forma en que está, pero registrando la información necesaria para las fases *repliegue inclusivo* y *repliegue excluyente* mediante encuestas o entrevistas. Sin embargo, en lo que a la obtención de información se refiere, no todo termina en la necesidad de reenfocar las fases referidas a lo social.

El segundo punto del análisis crítico sobre el modelo no es de validez interna, es decir, no se deriva de la configuración teórica y la aplicación del modelo, sino que se refiere a las fuentes de obtención de información en lo que se refiere a la actividad de las fuerzas de seguridad. Si se recuerdan los apartados destinados a analizar si la acción antiterrorista de los servicios de seguridad de cada uno de los países estaba desproporcionalmente dirigida contra los musulmanes, se recordará que en los casos de España y de Francia la información ofrecida era escasa, ofreciendo solamente el número absoluto de detenciones desagregado por tipo de terrorismo (España) y el número absoluto de intervenciones desagregado por tipo de intervención (Francia). Solamente en el caso del Reino Unido se ofrecía información relativa a la lucha antiterrorista de tal modo que pudieran extraerse conclusiones sobre esa potencial desproporción en la lucha contra el terrorismo.

La diferencia en lo referente a la codificación y publicación de los datos es una constante durante todo el trabajo de tal manera que resulta complejo extraer conclusiones de los datos de manera que puedan ser comparables. Los servicios estadísticos británicos publican regularmente informes detallados sobre la actividad de sus servicios antiterroristas mientras que los españoles y los franceses no lo hacen. Esta cuestión, por desgracia, lastra la posibilidad de extraer conclusiones para cada uno de los casos.

Tras la exposición de los dos principales puntos a nivel de modelo que mayor dificultad han supuesto para la investigación, queda analizar de manera crítica la investigación en su conjunto reseñando cuestiones que no se habían contemplado en una

fase preliminar y que, sin embargo, una vez realizado el análisis han mostrado ser relevantes en tanto que determinan la respuesta legislativa de los países.

En primer lugar, nos encontramos con que en la configuración del modelo no se consideró de forma adecuada la influencia de la realidad social y política de cada país. Como se ha señalado en repetidas ocasiones a lo largo de las páginas, esta variable determina enormemente el cómo se responde ante la amenaza terrorista. Cuestiones como la experiencia previa, la composición demográfica o la existencia de mecanismos de respuesta al terrorismo son cuestiones que resultan determinantes para, si bien no predecir con total acierto la posible respuesta futura, si para inferir la tendencia de la respuesta cuando se presente una amenaza terrorista. Es por esto por lo que algunas fases del modelo se producen de forma más marcada en algunos casos que en otros.

En segundo lugar, nos encontramos con otra cuestión que tampoco se había contemplado durante la construcción del modelo: la respuesta vicaria al terrorismo. Esto es, las medidas de prevención que adoptan los países cuando aparece una amenaza terrorista en un territorio cercano, ya sea geográfica o culturalmente, en previsión de que esa amenaza pueda darse en su territorio.

Esto se ha observado en todos los casos de estudio, siendo el Reino Unido el que más claramente ha optado por este enfoque. Tanto es así que, como se comentaba en su capítulo correspondiente, la respuesta al terrorismo yihadista en el caso británico comenzó tras los atentados de 2001 en los Estados Unidos de América. Pero no solamente es una cuestión británica. También España comenzó a reformar su sistema de respuesta al terrorismo cuando todavía el yihadismo no había atacado en España. Años después, las medidas de Francia, salvando la particularidad de que se adoptaron bajo una figura de excepción, tendieron a la imitación a grandes rasgos de las medidas ya existentes en España y en el Reino Unido.

Por tanto, cuando se vaya a realizar un análisis de la política antiterrorista, es necesario ver también cuál es la situación en el momento del análisis de los países del entorno cercano, y especialmente si nos referimos a países miembros de la Unión Europea, como en este caso. Muchas de las políticas nacionales se configuran a través de directivas en Bruselas, lo que constituye otro factor a considerar dado que la acción comunitaria armoniza las respuestas entre los distintos países.

El último punto crítico a analizar es algo que hasta el momento de finalización del análisis no resultaba evidente, y es que los países, independientemente del modo, tienden a llegar al mismo punto. Es decir, que, transcurrido un tiempo de reformas, todos los países cercanos entre sí tenderán a tener una legislación de respuesta al terrorismo relativamente similar. Pensemos en los tres casos de análisis de esta investigación, en su situación actual y en el modo en que han llegado hasta ahí. El Reino Unido y España han promovido reformas sin recurrir a un régimen de excepción, posibilidad que Francia adoptó. La diferencia ha sido el tiempo, no el contenido. En la actualidad las medidas entre unos y otros son equiparables.

Un ejemplo de ello puede encontrarse en las estrategias de prevención del terrorismo (CIPDR, 2016, 2018; CITCO, 2015, HM Government, 2015, 2018a, 2018b). El impulsor fue el Reino Unido, España y Francia adoptaron para sí esas mismas medidas posteriormente y, tras adaptarlas a su propio contexto, las aplicaron. Otro ejemplo son las

TPIMs británicas, en vigor desde 2011, que en España se aprobaron para su entrada en vigor en 2015 y en Francia durante el estado de emergencia, con un contenido prácticamente idéntico entre ellas.

Este tercer punto es similar al segundo, de respuesta vicaria. Los países 'copian' de otros países las medidas que funcionan en sus territorios y las adaptan a su propia realidad social, política y jurídica salvando las posibles resistencias que pudieran suscitar.

## Capítulo 8. Conclusiones de la investigación

En los apartados precedentes se han tratado tanto el cumplimiento de los objetivos y la hipótesis como las debilidades detectadas en el modelo y en la investigación. Sin embargo, hay una reflexión pendiente por hacer en lo que respecta a la respuesta legislativa, que sin duda ha sido uno de los puntos centrales de esta investigación.

La respuesta legislativa al terrorismo en los últimos años, independientemente del caso, ha estado marcada por una tendencia a la administrativización y la prevención mediante el adelantamiento de las barreras punitivas, lo que se enmarca dentro de la lógica del *principio de precaución* analizado por Cass R. Sunstein (2013). Sin embargo, pese a lo que pueda parecer, no son solamente Francia, Reino Unido y España quienes han entrado en esa deriva, sino que han sido estos tiempos de tensión (Rosenfeld, 2005) los que han determinado ese enfoque. Como señalan Susín y Bernuz (2014, p.10): “sociedades atemorizadas (...) exigen inconscientemente la prevalencia de la seguridad sobre cualquier otro valor”.

La cuestión de la administrativización resulta coherente para los objetivos perseguidos por los diferentes servicios antiterroristas, pero plantea dudas sobre el respeto a los derechos fundamentales y las garantías procesales. Aun siendo conscientes, a la luz de lo expuesto, de que en las diferentes leyes antiterroristas se incluyen mecanismos de control sobre el recurso a mecanismos administrativos, es imposible negar la deriva que se está produciendo hacia la dilución de los controles judiciales sobre la acción antiterrorista de los servicios de inteligencia y de seguridad.

La laxitud en el control judicial de las acciones del poder legislativo es el rasgo distintivo de las diferentes figuras de emergencia de cada país, laxitud fundamentada en la existencia de un riesgo para la supervivencia del Estado. Ese riesgo genera un contexto de necesidad (Agamben, 2010) en el que la suspensión, o dilución, del control judicial se justifica en una promesa de restablecimiento de las condiciones previas a su declaración. Sin embargo, ¿qué pasa cuando la excepción se fundamenta sobre la defensa contra una amenaza indeterminada en forma y duración? Esa es la pregunta que debe hacerse.

La reconfiguración de las organizaciones terroristas como entes carentes de una estructura jerárquica supone una indeterminación en su forma, lo que, en consecuencia, supone una indeterminación en su duración. Si nadie debe integrarse dentro de una organización terrorista para llevar a cabo una acción terrorista, todas las personas suponen un potencial riesgo terrorista. Un riesgo ahora y un riesgo para siempre.

La utilización de figuras excepcionales para contrarrestar esa amenaza supone obviar, y alterar, el objetivo principal de dichas figuras. A saber, la eliminación de un riesgo determinado para la nación. Siendo estrictos, la única forma de eliminar el riesgo terrorista actual sería la neutralización de todo aquel que supusiera un riesgo terrorista, cuestión que contravendría directamente el sentido de lo que es una democracia. Por ese motivo, las figuras de excepción han sido modificadas, no ya para eliminar el riesgo, sino para reducirlo.

Y no solamente modificadas con ese fin, sino que se han desligado de su contexto, un contexto excepcional, para trasladarse a un contexto de, al menos teórica, normalidad.

La traslación de la excepción a tiempos de normalidad rompe con la lógica de dichas figuras. Si la excepción se normaliza, lo normal es excepcional.

Ese traslado de lo excepcional a lo normal se observa de forma evidente en el caso francés, pero ¿qué hay de España y del Reino Unido que se encuentran en un punto similar y no han recurrido al estado de excepción para llegar hasta ahí? De nuevo, la respuesta está en la indeterminación en forma y duración de la amenaza y en la estrategia previa de enfrentamiento al terrorismo de ambos países.

Como se comentaba en los capítulos precedentes, el hecho de que tanto el Reino Unido como España estuvieran bajo amenaza terrorista durante gran parte del siglo XX ha marcado la forma en que estos dos países han entendido y combatido el terrorismo. No mediante la excepción, sino mediante la introducción progresiva de medidas destinadas a la prevención del terrorismo en sus respectivos derechos comunes. En este punto entramos en la segunda cuestión que ha marcado la respuesta al terrorismo en los tres casos de estudio, el adelantamiento de las barreras punitivas, que se encuentra muy relacionado con la idea de la prevención.

La indeterminación en forma y duración de la amenaza terrorista, que hacía que la administrativización de la lucha contra el terrorismo fuera coherente, ha convertido también en coherente una introducción cada vez mayor de conductas delictivas bajo el tipo penal de terrorismo y, a su vez, una mayor indeterminación en la definición de esas conductas.

Un número mayor de conductas delictivas y una mayor ambigüedad en su definición suponen una mayor capacidad de acción tanto para las fuerzas de seguridad como para la autoridad judicial. Ante una mayor imprevisibilidad e indeterminación del terrorismo, mayores poderes e indeterminación en su contraparte. Como se comentaba, el antiterrorismo depende del terrorismo. El segundo marca la forma y el modo de acción del primero.

La pregunta que debemos hacer a continuación es si la securitización (Wæver, Buzan y de Wilde, 1998) va a suponer un aumento en la seguridad. La respuesta a esa cuestión es sencilla: no es que vaya a suponerlo, es que ya lo ha supuesto. El hostigamiento al que los Estados han sometido al terrorismo bajo el marco de la legislación antiterrorista ha conseguido desarticular dichas organizaciones y reducir su capacidad de acción al mínimo.

Es decir, la política antiterrorista funciona y está cumpliendo con los objetivos para los que fue creada, pero debemos evitar caer en el halago y obviar las consecuencias negativas que también comportan estas políticas. La acción contra el terrorismo supone una reducción de las capacidades terroristas, es cierto, pero también supone una reducción en las libertades del resto de ciudadanos.

El razonamiento de que la política antiterrorista solamente afecta a los terroristas es una falacia (Gomis, 2016). A modo de ejemplo, en España se han creado delitos que no dañan ningún bien jurídico protegido, como en el caso del *autoadoctrinamiento* (Moreno, 2017), donde la mera consulta de materiales relacionados con el terrorismo constituye un delito en prevención de que en el futuro esa consulta pudiera suponer una amenaza terrorista. En el caso del Reino Unido, además de cuestiones como las TPIMs, se ha hecho una reedición del *neighborhood watch* de la década de los sesenta en los Estados

Unidos donde las autoridades civiles locales y los profesionales de la educación, la medicina y el trabajo social deben colaborar en tareas de detección de posibles terroristas entre los usuarios de sus servicios. En Francia, la sospecha en base a las relaciones sociales de los individuos o los lugares que estos frecuentan de manera habitual puede constituir una razón suficiente para realizar un registro domiciliario. El razonamiento de que la política antiterrorista solamente afecta a los terroristas, o a los potenciales terroristas, es una falacia. Todos los ciudadanos, de una u otra forma, son susceptibles de verse afectados por las consecuencias derivadas de la acción antiterrorista en un contexto de amenaza cuando el objetivo de dicha acción es la prevención, cada vez con mayor anticipación, de un potencial riesgo futuro, tendencia que se aprecia en los tres casos. Como señala Sunstein (2013, p.80): “el principio de precaución [de acuerdo al que operan las políticas antiterroristas] proporciona una forma de legitimar las actividades y los procesos que, de otra manera, podrían ser inaceptables”.

Pese a que todas estas medidas puedan parecer acotadas a un tiempo y a un momento concreto como es este, donde el riesgo terrorista está latente, cabe preguntarse si una vez que la amenaza terrorista desaparezca los Estados van a renunciar a herramientas que, siendo pragmáticos, cumplen con la función para la cual fueron diseñadas. Varias a veces a lo largo de esta investigación se ha señalado el concepto de *path dependence*, y es justamente eso de lo que estamos hablando aquí, de que lo puntual marca la tendencia. Una vez iniciado ese camino, los beneficios que éste habrá supuesto en términos de reducción del riesgo, harán complicado, cuando no imposible, una derogación de las normas aprobadas en este momento. Entonces, conociendo esto, ¿por qué se acepta la restricción de libertades a causa del terrorismo?

A la luz del análisis, las razones por las cuales se apoyan las políticas antiterroristas parecen ser más la pura protección de la seguridad física que el ánimo segregacionista. Siempre hay casos concretos de individuos en los que ese apoyo se basa más en el odio que en la seguridad, pero nada apunta a que sea una corriente mayoritaria. Por tanto, si esta afirmación es cierta, la discusión debería ser sobre por qué la seguridad parece primar sobre otras cuestiones como, por ejemplo, las libertades individuales.

La clásica teoría de la motivación de Maslow (1943)<sup>75</sup> puede resultar de ayuda para entender lo que se trata aquí. No es este el momento de desarrollar la teoría pero, en resumen, Maslow (1943) plantea que existen diferentes grupos de necesidades humanas organizadas jerárquicamente y que para que las más altas en la jerarquía estén satisfechas las más bajas también deben estarlo. El autor sitúa la necesidad de seguridad en el nivel 2 en sentido ascendente, mientras que otras, como las necesidades de autorrealización, donde se incluirían hechos como la libertad personal, estarían en los niveles superiores.

Este planteamiento es útil para entender los motivos por los cuales se da tanto el apoyo a las políticas antiterroristas como la implementación de estas por parte de los Estados. En términos generales, el terrorismo supone una amenaza directa contra las necesidades de seguridad en tanto que es un riesgo para dicha seguridad física. La incertidumbre que causa la existencia de una amenaza terrorista impediría la satisfacción

---

<sup>75</sup> Esta cuestión se desarrolla de manera detallada en Serrano-Sanz (2020)



plena de las necesidades más elevadas jerárquicamente. Por este motivo, se daría tanto el apoyo a las políticas antiterroristas como su implementación.

Por un lado, los ciudadanos apoyarían la implementación de políticas antiterroristas con el objetivo de recuperar la seguridad en tanto que no pueden enfrentar ellos la amenaza directamente. Por otro lado, el Estado implementaría dichas políticas con el objetivo de recuperar también la seguridad, tanto la suya propia como la de sus ciudadanos, y reafirmar su legitimidad como propietario del monopolio de la violencia.

Basándonos en el planteamiento de Maslow (1943) resulta lógico concluir que ante una amenaza a los niveles inferiores de la jerarquía, el objetivo prioritario es la neutralización de la razón por la cuál esa necesidad se encuentra amenazada. Después de eso, el resto de necesidades pueden ser satisfechas.

Si bien la implementación de las políticas antiterroristas cumple con la función de garantizar la seguridad y reducir la incertidumbre, y por eso son apoyadas, sus implicaciones en las libertades son profundas. Los posibles beneficios que hayan supuesto esas políticas (detención de terroristas, desarticulación de atentados, etc.) harán, como se comentaba, que la vuelta hacia atrás sea impracticable dado que la reducción de incertidumbre en lo que respecta a la seguridad física será mucho más valorada que el ejercicio de determinadas libertades, siempre y cuando esas libertades no desaparezcan de forma súbita.

Así, solo podemos concluir que la respuesta al terrorismo, tanto la social como la legislativa, responde más a una cuestión de reducir la incertidumbre que a una dinámica de lucha entre grupos sociales que compiten por el poder. La aceptación de restricciones en libertades se hace por una promesa de mayor seguridad, siempre que sus consecuencias en libertades sean progresivas, no por un objetivo de mantenimiento del control social.

## Referencias

- Agamben, G. (2010). *Estado de excepción. Homo sacer II, 1*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, G., y Borràs, M. (2003). Estado de excepción. *Mientras tanto*(86), 57-66. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/27820667>
- Aldis, A., y Herd, G. P. (2007). *The Ideological War on Terror: Worldwide strategies for counter-terrorism*. New York: Routledge.
- Aznar, F. (2015). *Las generaciones de guerras: Guerras de primera generación (I)*. Obtenido de <http://www.ieee.es>: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA54-2015\\_GeneracionesdeGuerras\\_xIx\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA54-2015_GeneracionesdeGuerras_xIx_FAFM.pdf)
- Aznar, F. (2018). *Repensando la guerra asimétrica*. Obtenido de <http://www.ieee.es>: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2018/DIEEEA11-2018\\_Guerra\\_Asimetrica\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA11-2018_Guerra_Asimetrica_FAFM.pdf)
- Aznar, F., y González, A. (2015). *Las generaciones de las guerras: Guerras de segunda y tercera generación (II)*. Obtenido de <http://www.ieee.es>: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA59-2015\\_GeneracionesGuerraxIIX\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA59-2015_GeneracionesGuerraxIIX_FAFM.pdf)
- Baker, W. D., y O Neal, J. R. (2001). Patriotism or Opinion Leadership? *Journal of Conflict Resolution*, 45(5), 661-687. doi:10.1177/0022002701045005006
- Barberis, M. (2020). *No hay seguridad sin libertad: la quiebra de las políticas antiterroristas*. Madrid: Trotta.
- Barnett, B., y Roselle, L. (2008). Patriotism in the News: "Rally Round the Flag". *Electronic News*, 2(1), 10-30.
- Baum, M. A. (2002). The Constituent Foundations of the Rally-Round-the-Flag Phenomenon. *International Studies Quarterly*, 46(2), 263-298.
- Berry, J. W. (1997). Immigration, Acculturation, and Adaptation. *Applied Psychology: an International Review*, 46(1), 5-68.
- Bigo, D., y Tsoukala, A. (2008). *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. New York: Routledge.
- Bombillar, F. M. (2010). El sistema constitucional del Reino Unido. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Obtenido de <https://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/03FMBombillar.htm#notabis>
- Calvete, E., y Palmero, F. (2008). El proceso de estrés. En F. Palmero , y F. Martínez Sánchez, *Motivación y emoción* (págs. 377-406). Madrid: McGraw Hill.
- Cano, M. A. (2017). La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. , de 30 de noviembre. *Revista de Derecho Constitucional*

- Europeo*(27). Obtenido de [https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/09\\_CANO.htm](https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/09_CANO.htm)
- Capita, M. (2007). *El concepto jurídico de terrorismo. Los delitos de terrorismo en el Código Penal de 1995, un análisis doctrinal y jurisprudencial. Especial referencia al terrorismo individual* (Tesis doctoral). Universidad Carlos III de Madrid, Getafe
- Cerdá, C. (2017). Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*(27). Obtenido de [https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/02\\_CERDA.htm](https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/02_CERDA.htm)
- Cesari, J. (2010). *Muslims in the West after 9/11: Religion, Politics and Law*. New York: Routledge.
- Chapman, T. L., y Reiter, D. (2004). The United Nations Security Council and The Rally 'Round the Flag Effect. *Journal of Conflict Resolution*, 48(6), 886-909. doi:10.1177/0022002704269353
- Chatagnier, J. T. (2012). The effect of trust in government on rallies 'round the flag. *Journal of Peace Research*, 49(5), 631-645.
- Chowanietz, C. (2010). Rallying around the flag or railing against the government? Political parties' reactions to terrorist acts. *Party Politics*, 17(5), 673-698.
- Colom, G. (2019). *La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades*. Obtenido de <http://www.ieee.es>: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEEO24\\_2019GUICOL-hibrida.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO24_2019GUICOL-hibrida.pdf)
- Dawes, S. (2015). Charlie Hebdo, Free Speech and Counter-Speech. *Sociological Research Online*, 20(3), 219-226. doi:<https://doi.org/10.5153/sro.3765>
- Dawes, S. (2017). #Jesuischarlie, #Jenesusipascharlie abd ad hoc publics. En G. Titley, D. Freedman, G. Khiabany, y A. Mondon, *After Charlie Hebdo: Terror, racism and Free Speech* (págs. 180-191). London: ZED.
- De Estepona, R. J. (2018). *Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Estonia y Letonia*. Obtenido de <http://www.ieee.es/>: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO55-2018\\_GuerraHibrida\\_OTAN\\_Lit-Est-Let\\_RafaelJEspona.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO55-2018_GuerraHibrida_OTAN_Lit-Est-Let_RafaelJEspona.pdf)
- De Oliveira, P., Guimond, S., y Dambrun, M. (2012). Power and Legitimizing Ideologies in Hierarchy-Enhancing vs. Hierarchy-Attenuating Environments. *Political Psychology*, 33(6), 867-885.
- Demirsu, I. (2017). *Counter-terrorism and the Prospects of Human Rights*. Palgrave Macmillan.
- Döveling, K., Harju, A. A., y Sommer, D. (2018). From Mediatized Emotion to Digital Affect Cultures: New Technologies and Global Flows of Emotion. *Social Media + Society*, 4(1), 1-11. doi:10.1177/2056305117743141

- Dovidio, J. F., y Gaertner, S. L. (2004). Aversive Racism. *Advances in Experimental Social Psychology*, 36, 1-52. doi:0065-2601/04
- El-Said, H. (2015). *New Approaches to Countering Terrorism: Designing and Evaluating Counter Radicalization and De-Radicalization Programs*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Eroukhmanoff, C. (2019). Responding to terrorism with peace, love and solidarity: "Je suis Charlie", "Peace" and "I Heart MCR". *Journal of International Political Theory*, 15(2), 1-21. doi:10.1177/1755088219829884
- Felicetti, A., y Castelli Gattinara, P. (2018). Toward and assessment of marginality in democratic systems: The Charlie Hebdo debate in the United Kingdom. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(2), 497-517. doi:https://doi.org/10.1177/1369148118758237
- Fisher, K. M. (2015). *Security, Identity, and British Counterterrorism Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- García Guindo, M., y Valera González, G. M. (2015). *La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planteamiento de los países y organizaciones occidentales*. Obtenido de <http://www.ieee.es/>: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_trabajo/2015/DIEEET02-2015\\_La\\_Guerra\\_Hibrida\\_GUindo\\_Mtz\\_Glez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET02-2015_La_Guerra_Hibrida_GUindo_Mtz_Glez.pdf)
- García, D., y Rimé, B. (2019). Collective Emotions and Social Resilience in the Digital Traces After a Terrorist Attack. *Psychological Science*, 30(4), 1-12. doi:https://doi.org/10.1177/0956797619831964
- García, K. D. (2017). La exclusión de "los de fuera". Un análisis de los modelos de integración de inmigrantes (Trabajo Final de Máster). *Universidad Carlos III de Madrid*. Madrid.
- García, L. (2010). *11-M, el triunfo del neopopulismo*. Obtenido de <https://www.ucm.es/>: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/471-2013-10-08-11-M,%20el%20triunfo%20del%20neopopulismo.pdf>
- Garzón, E. (1989). El terrorismo de Estado. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(65), 35-55.
- Giglietto, F., y Lee, Y. (2017). A Hashtag Worth A Thousand Words: Discursive Strategies Around #JeNeSuisPasCharlie After the 2015 Charlie Hebdo Shooting. *Social Media + Society*, 1-15. doi:10.1177/2056305116686992
- Gomis, A., Jurado, J., y Ripollés, M. (2013). *Apología del terrorismo y libertad de expresión en España y Francia. Un análisis crítico a la luz de la jurisprudencia del TEDH*.
- Gomis, B. (2016). *Counterterrorism: Reassessing the Policy Response*. Boca Raton: CRC Press.
- Hamanaka, S. (2017). Sensitivity to Casualties in the Battlefield: The Case of Israel. *Asian Journal of Comparative Politics*, 3(1), 1-15. doi:10.1177/2057891117725209

- Hamilton, C. (2019). *Contagion, Counter-Terrorism and Criminology: Justice in the Shadow of Terror*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Heaven, P. C., Greene, R. L., Stones, C. R., y Caputi, P. (2000). Levels of Social Dominance Orientation in Three Societies. *The Journal of Social Psychology*, 140(4), 530-532.
- Hetherington, M. H., y Nelson, M. (2003). Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism. *PS: Political Science and Politics*, 36(1), 37-42.
- Hollis-Touré, I. (2016). The multidirectional memory of Charlie Hebdo. *French Cultural Studies*, 27(3), 293-302.
- Husband, C., y Alam, Y. (2011). *Social Cohesion and Counter-terrorism: a policy contradiction?* Southampton: The Policy Press.
- Jenkins, J., y Tandoc Jr, E. C. (2017). Journalism under attack: The Charlie Hebdo covers and reconsiderations of journalistic norms. *Journalism: Theory, Practice y Criticism*, 1-18. doi:10.1177/1464884917724597
- Judd, C. M., Carey, R. S., y Bernadette, P. (1991). Accuracy in the judgement of in-group and out-group variability. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61(3), 366-379.
- Kelley, M. B. (2013). Experts Destroy Obama's Argument That Americans Must Sacrifice Privacy For Security. *Business Insider*.
- Khader, B. (2016). *Los musulmanes en Europa, la construcción de un "problema"*. BBVA OpenMind.
- Kiwan, N. (2016). Freedom of thought in the aftermath of the Charlie Hebdo attacks. *French Cultural Studies*, 27(3), 233-244.
- Klug, B. (2016). In the heat of the moment: Bringing "Je suis Charle" intro focus. *French Cultural Studies*, 27(3), 223-232. doi:10.1177/0957155816648105
- Lambert, A. J., Schott, J. P., y Scherer, L. (2011). Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-'Round-the-Flag Effects. *Current Directions in Psychological Science*, 20(6), 343-348.
- Lazarus, R. S., y Folkman, S. (1984). *Stress, Appraisal, and Coping*. New York: Springer Publishing Company.
- Lewis, O. (2017). Conceptualizing State Counterterrorism. En S. N. Romaniuk, F. Grice, D. Irrera, y S. Webb, *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy* (págs. 3-38). London: Palgrave Macmillan.
- Liu, J., y Shafi, A. (2019). Free speech versus marginalized groups: Public and newspaper responses to the Charlie Hebdo attack. *Newspaper Research Journal*, 40(2), 136-154. doi:https://doi.org/10.1177/0739532918814463
- Losano, M. G. (1993). *Los grandes sistemas jurídicos*. Madrid: Debate.

- Marlière, P. (2017). The meaning of "Charlie": the debate on the troubled Fren identity. En G. Titley, D. Freedman, G. Khiabany, y A. Mondon, *After Charlie Hebdo: Terror, Racism and Free Speech* (págs. 46-62). London: ZED Books.
- Martini, A., y Njoku, E. T. (2017). The Challenges of Defining Terrorism for Counter-Terrorism Policy. En S. N. Romaniuk, F. Grice, D. Irrera, y S. Webb, *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy* (págs. 73-90). London: Palgrave Macmillan.
- Martín-Peña, J. (2013). Amenazados de ETA en Euskadi: una aproximación al estudio científico de su victimización. *Eguzkilore: cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, 27, 95-117.
- Martín-Peña, J., Andrés, A., Ramos-Villagrasa, P. J. y Escartín, J. (2017). Living under threat: psychosocial effects on victims of terrorism. *Behavioral sciences of terrorism and political aggression*, 9(3), 191-207. doi: <https://doi.org/10.1080/19434472.2016.1198412>
- Martínez, O. (1993). La reforma del Servicio Nacional de Salud Británico y tendencias en Salud Mental. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 13(45), 130-135
- Martínez Dhier, A. (2016). La legislación antiterrorista en la Historia de nuestro derecho. España y el fenómeno terrorista en los siglos XIX y XX. *Anales de Derecho*. Murcia, España.
- Masferrer, A., y Walker, C. (2013). *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law: Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*. Padstow: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Maslow, A. H. (1943). *A Theory of Human Motivation* .
- McLeod, D. M., Eveland, W. P., y Signorielli, N. (1994). Conflict and Public Opinion: Rallying Effects of the Persian Gulf War. *Journalism Quarterly*, 71(1), 20-31. doi:10.1177/107769909407100103
- Melossi, D. (2008). *Controlling Crime, Controlling Society: Thinking About Crime in Europe and America*. Norfolk: Polity Press.
- Méndez, M., y Anduiza, E. (2000). El sistema político del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En M. Alcántara, *Sistemas políticos de la Unión Europea* (págs. 453-500). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Meny, Y. (1986). El proceso legislativo en Francia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6(16), 115-177.
- Mongardini, C. (2007). *Miedo y sociedad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mueller, J. E. (1970). Presidential popularity from Trumen to Johnson. *The American Political Science Review*, 64, 18-34.
- Nalbandov, R. (2017). Evaluating the ‘Success’ and ‘Failure’ of Counterterrorism Policy and Practice. En S. N. Romaniuk, F. Grice, D. Irrera, y S. Webb, *The Palgrave*

- Handbook of Global Counterterrorism Policy* (págs. 91-115). London: Palgrave Macmillan.
- Neal, A. W. (2010). *Exceptionalism and the Politics of Counter-Terrorism: Liberty, Security and the War on Terror*. New York: Routledge.
- Niemeyer, K. (2019). The front page as a time freezer: An analysis of the international newspaper coverage after the Charlie Hebdo attacks. *Media, War y Conflict*, 12(2), 1-15. doi:10.1177/1750635219839378
- Oneal, J. R., y Bryan, A. L. (1995). The Rally 'Round The Flag Effect in U.S. Foreign Policy Crises, 1950-1985. *Political Behavior*, 17(4), 379-401.
- Ortiz, C. G. (2008). Memoriales del atentado del 11 de Marzo en Madrid. *Cadernos de Estudos Africanos*. doi:10.4000/cea.365
- Orts, M. A. (2000). El sistema legal inglés y su hermenéutica: la importancia del lenguaje en el Derecho Anglosajón. *Revista de lenguas para fines específicos*(7), 260-279.
- Parker, S. L. (1995). Toward an Understanding of "Rally" Effects: Public Opinion in the Persian Gulf War. *Public Opinion Quarterly*, 59, 526-546. doi:10.1086/269492
- Payne, R. (2016). "Je suis Charlie": Viral circulation and the ambivalence of affective citizenship. *International Journal of Cultural Studies*, 21(3), 1-16. doi:10.1177/1367877916675193
- Perrin, A. J., y Smolek, S. J. (2009). Who Trust? Race, Gender, and The September 11 Rally Effect Among Young Adults. *Social Science Research*, 38(1), 134-145.
- Polonska-Kimungyi, E., y Gillespie, M. (2016). Terrorism discourse on French international broadcasting: France 24 and the case of Charlie Hebdo attacks in Paris. *European Journal of Communication*, 31(5), 1-16. doi:10.1177/0267323116669453
- Pratto, F., Sidanius, J., y Levin, S. (2006). Social dominance theory and the dynamics of intergroup relations: Taking stock and looking forward. *European Review of Social Psychology*, 17, 271-320. doi:10.1080/10463280601055772
- Quattrone, G. A., y Jones, E. E. (1980). The perception of variability within in-groups and out-groups: implications for the law of small numbers. *Journal of Personality and Social Psychology*, 38(1), 141-152.
- Rees, W. (2006). *Transatlantic-Counterterrorism Cooperation: the new imperative*. New York: Routledge.
- Roach, K. (2015). *Comparative Counter-Terrorism Law*. New York: Cambridge University Press.
- Romaniuk, S. N., Grice, F., Irrera, D., y Webb, S. (2017). *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Rosenfeld, M. (2005). ¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo? Contrastando tiempos normales, emergencias y tiempos de tensión. *Real Instituto Elcano*, 1-8. Obtenido de

<http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d7d1e2804f0186f8bbcbff3170baead1/ARI-109-2005-E.pdf?MOD=AJPERESyCACHEID=d7d1e2804f0186f8bbcbff3170baead1>

- Schafer, V., Truc, G., Badouard, R., Castex, L., y Musiani, F. (2019). Paris and Nice terrorist attacks: Exploring Twitter and web archives. *Media, War y Conflict*, 1-18. doi:10.1177/1750635219839382
- Schenier, B. (2003). *Beyond Fear: Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*. New York: Spreinger-Verlag.
- Schmitt, C. (2009). *Teología política*. Editorial Trotta.
- Serrano-Sanz, A. (2020). "Paradoja de la doble amenaza": una aproximación teórica al apoyo de las políticas antiterroristas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(239), 193-221. doi:10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.64519
- Serrano-Sanz, A. (2021). Normalizar la excepción en la respuesta antiterrorista: el caso de Francia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(173), 140-154. doi:10.5477/cis/reis.173.3
- Sidanius, J. (1993). The Psychology of Group Conflict and the Dynamics of Oppression: A Social Dominance Perspective. En S. Iyengar, y W. J. McGuire, *Duke Studies in political psychology* (págs. 183-219). Durham, NC: Duke University Press.
- Sidanius, J., y Pratto, F. (1999). *Social dominance: An intergroup theory of social hierarchy and oppression*. New York: Cambridge University Press.
- Spalek, B. (2012). *Counter-Terrorism: Community-Based Approaches to Preventing Terror Crime*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Starr-Deelen, D. G. (2018). *Counter-Terrorism from the Obama Administration to President Trump: Caught in the Faith Accompli War*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Sturges, P. (2015). Limits to freedom of expression? The problem of blasphemy. *IFLA Journal*, 41(2), 112-119. doi:https://doi.org/10.1177/0340035215584778
- Stürner, M. (2016). Tendiendo un puente entre el common law y el derecho continental. ¿Constituyen las diferentes metodologías de trabajo un obstáculo contra una mayor armonización del derecho privado europeo? *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*(15), 177-193.
- Susín, R. y Bernuz, M. J. (2014). Introducción: errores y tensiones en torno a la seguridad. En Susín, R. y Bernuz, M. J. (Eds.), *Seguridad(es) y derechos inciertos* (págs. 9-18). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza
- Sunstein, C. R. (2013). *Leyes de miedo: más allá del principio de precaución*. Madrid: Katz
- Tajfel, H. (1984). *Grupos humanos y categorías sociales*. Barcelona: Herder.
- Tajfel, H., y Turner, J. (1979). An Integrative Theory of Intergroup Conflict. En W. G. Austin, y S. Worchel, *The social psychology of intergroup relations* (págs. 33-47). Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.



- Tiargan-Orr, R., y Eran-Jona, M. (2015). The Israel Public's Perception of the IDF. *Armed Forces y Society*, 42(2), 324-343. doi:10.1177/0095327x15592214
- Tize, C., Berckmoes, L., De Jong, J., y Reis, R. (2020). Charlie Hebdo as a critical event in a secondary school: Muslim student's complex positioning in relation to the attack. *Transcultural Psychiatry*. doi:https://doi.org/10.1177/1363461520903814
- Todd, E. (2015). *Who is Charlie: Xenophobia and the New Middle Class*. Cambridge: Polity.
- Tuček, F., y Warnes, R. (2017). The European Union against Terrorism: Challenges and Future Opportunities . En S. N. Romaniuk, F. Grice, D. Irrera, y S. Webb (Eds.), *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy* (págs. 315-336). London: Palgrave Macmillan.
- Tversky, A., y Kahneman, D. (1974). Judgement under Uncertainty: heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131. doi:doi:10.1126/science.185.4157.1124
- Tyler, T. R. (2006a). *Why people obey the law?* Princeton: Princeton University Press.
- Tyler, T. R. (2006b). Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57, 375-400.
- Wayne, M. I. (2008). *China's War on Terrorism: Counter-insurgency, politics and internal security*. New York: Routledge.
- Wæver , O., Buzan, B., y de Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. United States of America: Lynne Rienner Publishers.
- Welch, E., y Perivolaris, J. (2016). The place of the Republic: Space, territory and identity around and after Charlie Hebdo. *French Cultural Studies*, 27(3), 279-292. doi:10.1177/0957155816648107
- You, Y., Huang, Y., y Zhuang, Y. (2019). Natural disaster and political trust: A natural experiment study of the impact of the Wenchuan earthquake. *Chinese Journal of Sociology*, 0(0), 1-26. doi:10.1177/2057150x19891880
- Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.

## Referencias de documentación

- ABC. (2015). Más de 700.000 personas realizan marchas silenciosas en Francia por "Charlie Hebdo". *ABC*. Obtenido de <https://www.abc.es/internacional/20150110/abci-charlie-hebdo-manifestaciones-francia-201501101754.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F>
- ABC News. (2015). Paris Attacks: Grief and Heartbreak Around th World. *ABC News*. Obtenido de <https://abcnews.go.com/International/photos/paris-attacks-grief-heartbreak-world-35201627/image-35263022>
- ABC News. (2017a). World reactions to Manchester bombing. *ABC News*. Obtenido de <https://abcnews.go.com/International/photos/world-reactions-manchester-bombing-47584684/image-47592878>
- ABC News. (2017b). *Vigil Held for Victims of Manchester Attack in UK*. Obtenido de <https://www.youtube.com/>: <https://www.youtube.com/watch?v=nlJ5VAfF8Jc>
- Acebes, A. (2006a). *Acebes 11-M 13.00*. Obtenido de <https://www.youtube.com/>: <https://www.youtube.com/watch?v=YLc34i3I8Hc>
- Acebes, A. (2006b). *Acebes 11-M (20.23)*. Obtenido de <https://www.youtube.com/>: <https://www.youtube.com/watch?v=i96oiaxdPWY>
- Afuera, A. (2004). *Las veces que Ángel Acebes insistió en la autoría de ETA*. Obtenido de <https://cadenaser.com/>: [https://cadenaser.com/ser/2004/05/05/espana/1083714617\\_850215.html](https://cadenaser.com/ser/2004/05/05/espana/1083714617_850215.html)
- Al Jazeera. (2017). *Manchester attack: Defiant residents stage vigil*. Obtenido de <https://www.aljazeera.com/>: <https://www.aljazeera.com/news/2017/05/manchester-attack-defiant-residents-stage-vigil-170523203245286.html>
- Assemblée Nationale. (2015a). Analyse du scrutin n° 1109. *Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi relatif au renseignement*. France. Obtenido de [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1109](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1109)
- Assemblée Nationale. (2015b). *Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions (première lecture)*. Obtenido de <http://www2.assemblee-nationale.fr/>: <http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/%28legislature%29/14/%28num%29/1191>
- Assemblée Nationale. (2016a). *Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (première lecture)*. Obtenido de <http://www2.assemblee-nationale.fr/>: [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1238](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1238)
- Assemblée Nationale. (2016b). *Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*. Obtenido de <http://www2.assemblee-nationale.fr/>: [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1272](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1272)

- Assemblée Nationale. (2016c). *Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (première lecture)*. Obtenido de [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/%28legislature%29/14/%28num%29/1326](http://www2.assemblee-nationale.fr: http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/%28legislature%29/14/%28num%29/1326)
- Assemblée Nationale. (2016d). *Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (première lecture)*. Obtenido de [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/%28legislature%29/14/%28num%29/1362](http://www2.assemblee-nationale.fr: http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/%28legislature%29/14/%28num%29/1362)
- Assemblée Nationale. (2017b). Bilan statistique de l'état d'urgence. *Assemblée nationale*. France. Obtenido de [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/lois/bilan\\_statistique\\_2017\\_06\\_30.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/lois/bilan_statistique_2017_06_30.pdf)
- Assemblée nationale. (2017b). *Contrôle parlementaire de l'état d'urgence*. Obtenido de [http://www2.assemblee-nationale.fr: http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/\(block\)/41420](http://www2.assemblee-nationale.fr: http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/(block)/41420)
- Assemblée Nationale. (2017c). *Analyse du scrutin n° 138 Première séance du 03/10/2017*. Obtenido de [http://www2.assemblee-nationale.fr: http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/15/\(num\)/138](http://www2.assemblee-nationale.fr: http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/15/(num)/138)
- Assemblée Nationale. (2020). *Mesures de police administrative prises dans le cadre des articles 1er à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*. Obtenido de <http://www2.assemblee-nationale.fr: http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administr>
- Associated Press. (2015). *Vigil in Trafalgar Square to remember bombing victims*. Obtenido de <https://youtube.com/: https://www.youtube.com/watch?v=XaZi3psVWkk>
- Aznar, J. M. (2004). *A3 Especial Informativo - 11 marzo 2004 - Rueda de prensa J. M. Aznar*. Obtenido de <https://www.youtube.es/: https://www.youtube.com/watch?v=oEzN9nHOsG4>
- Barrena, X. (2017). *Barcelona responde al terror: "No tinc por"*. Obtenido de <https://www.elperiodico.com: https://www.elperiodico.com/es/politica/20170818/acto-contraterrorismo-plaza-catalunya-barcelona-atentado-las-ramblas-6231034>
- BBC. (2015). Paris attacks: Millions rally for unity in France. *BBC News*. Obtenido de <https://www.bbc.com/news/world-europe-30765824>

- BBC. (2016). Ataque en Niza: al menos 84 muertos al arrollar un camión a una multitud que celebraba la fiesta nacional de Francia. *BBC*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36800755>
- BBC Mundo. (2017a). *Quién era Salman Abedi, el británico de 22 años responsable del ataque suicida de Manchester e investigado por su posible relación con una "red" extremista*. Obtenido de <https://www.bbc.com/>: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40021317>
- BBC Mundo. (2017b). *Quiénes son las víctimas fatales del ataque en Manchester que dejó 22 muertos tras un concierto de Ariana Grande*. Obtenido de <https://www.bbc.com/>: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40015167>
- BBC News. (2005a). *Vigil for London bombing victims*. Obtenido de <http://news.bbc.co.uk/>: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/4684207.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4684207.stm)
- BBC News. (2005b). *BNP campaign uses bus bomb photo*. Obtenido de <http://news.bbc.co.uk/>: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_politics/4674675.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_politics/4674675.stm)
- BBC News. (2017c). *Manchester attack: Albert Square 'vigil of peace'*. Obtenido de <https://www.bbc.com/>: <https://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40019546>
- Bertelsmann Stiftung. (2015). *Religion Monitor: Understanding common ground. Special study of Islam*. Bertelsmann Stiftung.
- Blair, T. (2005a). *G8 leaders issue statement in wake of attacks*. Obtenido de <https://www.youtube.com/>: <https://www.youtube.com/watch?v=-udVebRnM9A>
- Blair, T. (2005b). *British PM makes address to nation after arriving back in London*. Obtenido de <https://www.youtube.com/>: <https://www.youtube.com/watch?v=4WOH5fuDJTQ>
- Cadena Ser. (2004a). Once millones de españoles toman la calle para plantar cara al terrorismo. *Cadena Ser*. Obtenido de [https://cadenaser.com/ser/2004/03/12/espana/1079052618\\_850215.html](https://cadenaser.com/ser/2004/03/12/espana/1079052618_850215.html)
- Cadena Ser. (2004b). *ETA niega en una llamada a Gara su responsabilidad en los atentados*. Obtenido de <https://cadenaser.com/>: [https://cadenaser.com/ser/2004/03/12/actualidad/1079059882\\_850215.html](https://cadenaser.com/ser/2004/03/12/actualidad/1079059882_850215.html)
- Carpio, J. A. (2017). Cuando España dijo #yosoyMiguelÁngelBlanco. *RTVE*. Obtenido de <https://www.rtve.es/noticias/20170709/cuando-espana-dijo-yosoymiguelangelblanco/1577260.shtml>
- Castellano, N. (2015). La plaza de la República de París se levanta contra el terrorismo yihadista. *SER*. Obtenido de [https://cadenaser.com/ser/2015/11/15/internacional/1447608580\\_060064.html](https://cadenaser.com/ser/2015/11/15/internacional/1447608580_060064.html)
- CCIF. (2015). *Rapport 2015*. Obtenido de <http://www.islamophobie.net/wp-content/uploads/2018/05/Rapport-CCIF-2015.pdf>

- CCIF. (2016). *Rapport 2016*. Obtenido de Collectif contra l'islamophobie en France: <http://www.islamophobie.net/2016/02/10/ccif-releases-its-2016-report-islamophobia-france/>
- CCIF. (2017). *Rapport 2017*.
- CCIF. (2018). *Rapport 2018*. Obtenido de [http://www.islamophobie.net/wp-content/uploads/2019/01/ccif\\_rapport\\_2018.pdf](http://www.islamophobie.net/wp-content/uploads/2019/01/ccif_rapport_2018.pdf)
- CCIF. (2019). *Rapport 2019*. Obtenido de <https://www.islamophobie.net/wp-content/uploads/2019/03/Rapport-CCIF-2019.pdf>
- CIPDR. (2016). <https://www.cipdr.gouv.fr>. Obtenido de Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation: <https://www.cipdr.gouv.fr/announcement/second-plan-daction-contre-la-radicalisation-et-le-terrorisme-part/>
- CIPDR. (2018). <https://www.cipdr.gouv.fr/>. Obtenido de Le Plan National de Prévention de la Radicalisation: <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-radicalisation/mise-en-oeuvre-du-pnpr/>
- CIS. (s.f.). *Tres problemas principales que existen actualmente en España (Multirrespuesta %)*. Obtenido de <http://www.cis.es>: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)
- CITCO. (2015). *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LRV)*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/>: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRAT%C3%89GICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f>
- CNCTR. (2017). *1er rapport annuel (2015-2016)*. Obtenido de [https://www.cnctr.fr/\\_downloads/1c0fbc54850e9e0252f21e6aafeee47d/NP\\_CNCTR\\_2016\\_rapport\\_annuel\\_2015-2016.pdf](https://www.cnctr.fr/_downloads/1c0fbc54850e9e0252f21e6aafeee47d/NP_CNCTR_2016_rapport_annuel_2015-2016.pdf)
- CNCTR. (2018). *2e rapport annuel (2017)*. Obtenido de [https://www.cnctr.fr/\\_downloads/fb0f907d8887574024dee370571c8c9b/NP\\_CNCTR\\_2018\\_rapport\\_annuel\\_2017.pdf](https://www.cnctr.fr/_downloads/fb0f907d8887574024dee370571c8c9b/NP_CNCTR_2018_rapport_annuel_2017.pdf)
- CNCTR. (2019). *3e rapport annuel (2018)*. Obtenido de [https://www.cnctr.fr/\\_downloads/bc36d5cd4f3c5a884c8899845ee14ae7/NP\\_CNCTR\\_2019\\_rapport\\_annuel\\_2018.pdf](https://www.cnctr.fr/_downloads/bc36d5cd4f3c5a884c8899845ee14ae7/NP_CNCTR_2019_rapport_annuel_2018.pdf)
- CNCTR. (2020). *4e rapport annuel (2019)*. Obtenido de [https://www.cnctr.fr/\\_downloads/c59e0986b259a94122f8fba0cd716360/NP\\_CNCTR\\_2020\\_rapport\\_annuel\\_2019.pdf](https://www.cnctr.fr/_downloads/c59e0986b259a94122f8fba0cd716360/NP_CNCTR_2020_rapport_annuel_2019.pdf)
- Congostrina, A. L. (2017). Barcelona espera una manifestación masiva bajo el lema "No tinc por". *El País*. Obtenido de [https://elpais.com/ccaa/2017/08/25/catalunya/1503666137\\_743513.html](https://elpais.com/ccaa/2017/08/25/catalunya/1503666137_743513.html)

- El Mundo. (2004a). *Al Qaeda asume la autoría del atentado de Madrid por "un ajuste de viejas cuentas" con España*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/https://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/11/espana/1079040520.html>
- El Mundo. (2004b). *Al Qaeda reivindica los atentados en un vídeo hallado en Madrid*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/https://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/13/espana/1079203531.html>
- El Mundo. (2004c). *Los españoles salen a la calle sin esperar a la manifestación de mañana a las 19.00*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/https://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/11/espana/1078996710.html>
- El País. (2004). *11 millones de españoles se echan a la calle*. Obtenido de [https://www.elpais.com/https://elpais.com/diario/2004/03/13/espana/1079132478\\_850215.html](https://www.elpais.com/https://elpais.com/diario/2004/03/13/espana/1079132478_850215.html)
- El País. (2017). *La manifestación en Barcelona contra los atentados*. *El País*. Obtenido de [https://elpais.com/ccaa/2017/08/26/catalunya/1503733027\\_986536.html](https://elpais.com/ccaa/2017/08/26/catalunya/1503733027_986536.html)
- Élysée. (2017). *Promulgation de la loi sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme par le Président de la République Emmanuel Macron*. Obtenido de <https://www.elysee.fr/https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/10/30/promulgation-de-la-loi-securite-interieure-et-lutte-contre-le-terrorisme-par-le-president-de-la-republique-emmanuel-macron>
- esRadio. (2019). *Federico a las 7: ¿Qué pasó el 11-M?* Obtenido de [https://www.youtube.com/https://www.youtube.com/watch?v=lzdzqUmfB2IUyab\\_channel=esRadiovideos](https://www.youtube.com/https://www.youtube.com/watch?v=lzdzqUmfB2IUyab_channel=esRadiovideos)
- Europa Press. (2017). *Estado Islámico asume la autoría del atentado de Barcelona*. Obtenido de <https://www.europapress.es/https://www.europapress.es/nacional/noticia-estado-islamico-asume-autoria-atentado-barcelona-20170817212633.html>
- European Parliament Civil Liberties, Justice and Home Affairs. (2017). *EU and Member State's policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes*. Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Obtenido de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596832/IPOL\\_STU\(2017\)596832\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596832/IPOL_STU(2017)596832_EN.pdf)
- Faiola, A., y Witte, G. (2015). *Massive crowds join march for solidarity in Paris*. *The Washington Post*. Obtenido de [https://www.washingtonpost.com/world/hundreds-of-thousands-are-expected-to-march-in-paris-solidarity-rally/2015/01/11/3befc7e2-996e-11e4-927a-4fa2638cd1b0\\_story.html?hpid=z2](https://www.washingtonpost.com/world/hundreds-of-thousands-are-expected-to-march-in-paris-solidarity-rally/2015/01/11/3befc7e2-996e-11e4-927a-4fa2638cd1b0_story.html?hpid=z2)
- Follorou, J. (2019). *Renseignement: l'Assemblée veut une nouvelle loi en 2020*. *Le Monde*. Obtenido de [https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/04/24/renseignement-l-assemblee-veut-une-nouvelle-loi-en-2020\\_5454222\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/04/24/renseignement-l-assemblee-veut-une-nouvelle-loi-en-2020_5454222_3224.html)

- Gicquel, J. (2015). Marche républicaine: 115.000 personnes dans les rues de Rennes. *20 minutes*. Obtenido de <https://www.20minutes.fr/rennes/1514591-20150111-marche-republicaine-115000-personnes-rues-rennes>
- Guez, J., AFP, y Getty Images. (2005). *People observe a minute of silence 09 July 2005 to remember the victims of the London bombings that killed at least 50 people and injured some 700*. Obtenido de <https://www.gettyimages.co.uk:https://www.gettyimages.co.uk/detail/news-photo/people-observe-a-minute-of-silence-09-july-2005-to-remember-news-photo/53217591>
- HM Government. (2011). Prevent Strategy. *London Gazette*.
- HM Government. (2015). Counter-Extremism Strategy.
- HM Government. (2018a). *Contest: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. Obtenido de [https://www.gov.uk:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/716907/140618\\_CCS207\\_CCS0218929798-1\\_CONTEST\\_3.0\\_WEB.pdf](https://www.gov.uk:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf)
- HM Government. (2018b). Integrated Communities Strategy Green Paper.
- Hollande, F. (2015a). *Attack against Charlie Hebdo Statement by Mr. François Hollande, President of the Republic (January 7, 2015)*. Obtenido de [www.diplomatie.gouv.fr: https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/news/article/attack-against-charlie-hebdo](http://www.diplomatie.gouv.fr:https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/news/article/attack-against-charlie-hebdo)
- Hollande, F. (2015b). *Attentats terroristes à Paris : État d'urgence décrété - Allocution de François Hollande*. Obtenido de <https://www.youtube.es:https://www.youtube.com/watch?v=-ZW6hpeKuD4>
- Hollande, F. (2015c). *REPLAY - Discours de François Hollande devant le Congrès à Versailles après les attentats de Paris*. Obtenido de <https://www.youtube.com/:https://youtu.be/hgFd6yrMkDc>
- Hollande, F. (2016). *REPLAY - Intervention du président François Hollande après l'attentat terroriste à Nice*. Obtenido de <https://www.youtube.es:https://www.youtube.com/watch?v=CDD3WTEcPxE>
- Iborra, Y. S. (2017). *La comunidad musulmana se manifiesta en Barcelona contra el atentado: "No en nuestro nombre"*. Obtenido de [https://www.eldiario.es:https://www.eldiario.es/catalunya/barcelona/comunidad-musulmana-manifiesta-barcelona-atentado\\_1\\_3231456.html](https://www.eldiario.es:https://www.eldiario.es/catalunya/barcelona/comunidad-musulmana-manifiesta-barcelona-atentado_1_3231456.html)
- INSEE. (2018). *Préoccupations des Français*. Obtenido de <https://www.insee.fr:https://www.insee.fr/fr/statistiques/2383052#tableau-Donnes>
- Intereconomía. (2019). *Las incógnitas negras que rodean el 11-M*. Obtenido de [https://www.youtube.com/:https://www.youtube.com/watch?v=-qG4AAT94Woyt=4syab\\_channel=Intereconomiatube](https://www.youtube.com/:https://www.youtube.com/watch?v=-qG4AAT94Woyt=4syab_channel=Intereconomiatube)
- Internet Archive WayBack Machine. (2005). *Events: Vigil for the Victims of the London Bombings*. Obtenido de <https://web.archive.org/>

<https://web.archive.org/web/20060321053108/http://www.mabonline.info/english/modules.php?name=Newsyfile=articleysid=424>

- IPSOS Mori. (2006). *Issues Index: 1997-2006*. Obtenido de <https://www.ipsos.com/>: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-1997-2006>
- IPSOS Mori. (2018a). *Issues Index: 2007 onwards*. Obtenido de <https://www.ipsos.com/>: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-2007-onwards>
- IPSOS Mori. (2018b). *Ipsos MORI Issues Index - January 2018*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-january-2018>
- IPSOS Mori. (2018c). *Ipsos MORI Issues Index: February 2018*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-february-2018>
- IPSOS Mori. (2018d). *Ipsos MORI Issues Index: March 2018*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-march-2018>
- IPSOS Mori. (2018e). *Ipsos MORI Issues Index April 2018*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-april-2018>
- IPSOS Mori. (2018f). *Ipsos MORI Issues Index May 2018*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-may-2018>
- IPSOS Mori. (2018g). *Ipsos MORI Issues Index June 2018*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-june-2018>
- IPSOS Mori. (2018h). *Issues Index July 2018*. Obtenido de <https://www.ipsos.com/>: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-issues-index-july-2018-public-concern-about-eu-and-brex-it-rises-historic-levels>
- IPSOS Mori. (2018i). *Issues Index August 2018*. Obtenido de <https://www.ipsos.com/>: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-august-2018-public-concern-about-eu-and-brex-it-remains-historically-high-levels>
- IPSOS Mori. (2018j). *Ipsos MORI Issues Index September 2018*. Obtenido de <https://www.ipsos.com/>: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-issues-index-september-2018-half-see-brex-it-single-biggest-issue-britain>
- IPSOS Mori. (2018k). *Ipsos MORI Issues Index October 2018*. Obtenido de <https://www.ipsos.com/>: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-issues-index-october-2018-worry-about-brex-it-and-eu-continues-top-britons-concerns>
- IPSOS Mori. (2018l). *Ipsos MORI Issues Index: November 2018*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/>: <https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-november-2018>



- IPSOS Mori. (2019a). *Ipsos MORI Issues Index December 2018*. Obtenido de [https://es.slideshare.net: https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-december-2018](https://es.slideshare.net/https://es.slideshare.net/IpsosMORI/ipsos-mori-issues-index-december-2018)
- IPSOS Mori. (2019b). *Ipsos MORI Issues Index January 2019*. Obtenido de [https://www.ipsos.com: https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-issues-index-january-2019-worry-about-brexit-and-eu-has-fallen-however-remains-britains](https://www.ipsos.com/https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-issues-index-january-2019-worry-about-brexit-and-eu-has-fallen-however-remains-britains)
- IPSOS Mori. (2019c). *Issues Index march 2019*. Obtenido de [https://es.slideshare.net: https://es.slideshare.net/IpsosMORI/issues-index-march-2019](https://es.slideshare.net/https://es.slideshare.net/IpsosMORI/issues-index-march-2019)
- IPSOS Mori. (2019d). *Issues Index April 2019*. Obtenido de [https://www.ipsos.com: https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-april-2019-public-concern-over-brexit-reaches-record-high](https://www.ipsos.com/https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-april-2019-public-concern-over-brexit-reaches-record-high)
- IPSOS Mori. (2019e). *Issues Index May 2019*. Obtenido de [https://www.ipsos.com: https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-may-2019-brexit-remains-pre-eminent-public-concern-rise-worry-about-environment](https://www.ipsos.com/https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-may-2019-brexit-remains-pre-eminent-public-concern-rise-worry-about-environment)
- IPSOS Mori. (2019f). *Brexit continues as Britain's biggest concern and worry over pollution and the environment remains high*. Obtenido de [https://www.ipsos.com: https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/brexit-continues-britains-biggest-concern-and-worry-over-pollution-and-environment-remains-high](https://www.ipsos.com/https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/brexit-continues-britains-biggest-concern-and-worry-over-pollution-and-environment-remains-high)
- IPSOS Mori. (2019g). *Issues Index July 2019*. Obtenido de [https://es.slideshare.net: https://es.slideshare.net/IpsosMORI/issues-index-july-2019](https://es.slideshare.net/https://es.slideshare.net/IpsosMORI/issues-index-july-2019)
- IPSOS Mori. (2019h). *Ipsos MORI Issues Index August*. Obtenido de [https://www.ipsos.com: https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-issues-index-august-worries-about-brexit-hold-steady-while-concern-about-nhs-and-crime](https://www.ipsos.com/https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-issues-index-august-worries-about-brexit-hold-steady-while-concern-about-nhs-and-crime)
- La Vanguardia. (2015). Manifestación silenciosa en París tras el atentado contra Charlie Hebdo. *La Vanguardia*. Obtenido de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20150107/54423097265/manifestacion-silenciosa-paris-atentado-charlie-hebdo.html>
- La Vanguardia. (2017a). *El Estado Islámico asume la autoría del atentado de Barcelona*. Obtenido de [https://www.lavanguardia.com: https://www.lavanguardia.com/politica/20170817/43619302258/estado-islamico-atentado-barcelona.html](https://www.lavanguardia.com/https://www.lavanguardia.com/politica/20170817/43619302258/estado-islamico-atentado-barcelona.html)
- La Vanguardia. (2017b). *Medio millón de personas se manifiesta en Barcelona contra el terrorismo*. Obtenido de [https://www.lavanguardia.com: https://www.lavanguardia.com/politica/20170826/43832740446/miles-de-personas-manifestacion-barcelona-contra-el-terrorismo.html](https://www.lavanguardia.com/https://www.lavanguardia.com/politica/20170826/43832740446/miles-de-personas-manifestacion-barcelona-contra-el-terrorismo.html)
- La Vanguardia. (2017c). Tercera gran manifestación en Barcelona contra el terrorismo. *La Vanguardia*. Obtenido de <https://www.lavanguardia.com/vida/20170826/43837529635/tercera-gran-manifestacion-en-barcelona-contra-el-terrorismo.html>

- Labari, N., Bécares, R., Figueras, A., y Antón, A. (2004). *Milles de personas se manifiestan contra el terrorismo*. Obtenido de <https://www.elmundo.es:https://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/12/espana/1079113316.html>
- Larrañeta, A. (2015). La Plaza de la República, convertida en homenaje a las víctimas un mes después de los atentados. *20 minutos*. Obtenido de <https://www.20minutos.es/fotos/actualidad/paris-un-mes-despues-de-los-atentados-del-13-n-11794/1/>
- Le Monde. (2015). *Le Monde*. Obtenido de [https://www.lemonde.fr:https://www.lemonde.fr/societe/article/2015/01/11/la-france-dans-la-rue-pour-defendre-la-liberte\\_4553845\\_3224.html](https://www.lemonde.fr:https://www.lemonde.fr/societe/article/2015/01/11/la-france-dans-la-rue-pour-defendre-la-liberte_4553845_3224.html)
- Le Pen, M. (2015a). *Déclaration de Marine Le Pen suite aux attentats de Charlie Hebdo*. Obtenido de [https://www.youtube.com:https://www.youtube.com/watch?v=RwbS\\_6GR7U4yt=10sybptr=1570450133](https://www.youtube.com:https://www.youtube.com/watch?v=RwbS_6GR7U4yt=10sybptr=1570450133)
- Le Pen, M. (2015b). *Déclaration de Marine Le Pen (14 novembre 2015)*. Obtenido de <https://www.rassemblementnational.fr:https://rassemblementnational.fr/interventions/declaration-de-marine-le-pen-14-novembre-2015/>
- Le Pen, M. (2016). *Réaction de Marine Le Pen à l'attentat de Nice*. Obtenido de <https://rassemblementnational.fr:https://rassemblementnational.fr/communiqués/reaction-de-marine-le-pen-a-lattentat-de-nice/>
- Libertad Digital. (2019). *15º aniversario del 11M: ¿Quién cometió el atentado y por qué?* Obtenido de [https://www.youtube.com:https://www.youtube.com/watch?v=ilpMlq3JjHMyab\\_channel=LibertadDigital](https://www.youtube.com:https://www.youtube.com/watch?v=ilpMlq3JjHMyab_channel=LibertadDigital)
- London Assembly. (2006). *Report of the 7 July Review Committee*. Obtenido de [https://www.london.gov.uk:https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla\\_migrate\\_files\\_destination/archives/assembly-reports-7july-report.pdf](https://www.london.gov.uk:https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_migrate_files_destination/archives/assembly-reports-7july-report.pdf)
- Louati, Y. (2017). Islamophobia in France: National report 2017. En E. Bayrakli, y F. Hafez, *European Islamophobia Report 2017* (págs. 217-246). Istanbul: SETA.
- May, T. (2017). *PM statement following terrorist attack in Manchester: 23 May 2017*. Obtenido de <https://www.gov.uk:https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-following-terrorist-attack-in-manchester-23-may-2017>
- Ministère de l'Intérieur. (2016). *Bilan 2015 des actes racistes, antisémites et antimusulmans*. Obtenido de <https://www.gouvernement.fr:https://www.gouvernement.fr/bilan-2015-des-actes-racistes-antisemites-et-anti-musulmans-3670>
- Ministère de l'Intérieur. (2017a). *Bilan statistique 2016 des actes racistes, antisémites, antimusulmans et antichrétiens*. Obtenido de <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministres-de-l-Interieur/Archives-Bruno-Le-Roux-decembre-2016-mars-2017/Interventions-du->

ministre/Bilan-statistique-2016-des-actes-racistes-antisemites-antimusulmans-et-antichretiens

Ministère de l'Intérieur. (2017b). *Sortie de l'état d'urgence: un bilan et des chiffres clés*. Obtenido de <https://www.interieur.gouv.fr/https://www.interieur.gouv.fr/Espace-presse/Dossiers-de-presse/Sortie-de-l-etat-d-urgence-un-bilan-et-des-chiffres-cles>

Ministère de l'Intérieur. (2018). *Bilan 2017 des actes racistes, antisémites, antimusulmans et antichrétiens*. Obtenido de <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministres-de-l-Interieur/Archives-Gerard-Collomb-mai-2017-octobre-2018/Communique-du-ministre/Bilan-2017-des-actes-racistes-antisemites-antimusulmans-et-antichretiens>

Ministère de l'Intérieur. (2019a). *Premier bilan de l'application de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*. Obtenido de <https://www.interieur.gouv.fr/https://www.interieur.gouv.fr/fr/Le-secretaire-d-Etat/Actualites/Bilan-de-la-loi-renforçant-la-lutte-contre-le-terrorisme>

Ministère de l'Intérieur. (2019b). *Bilan 2018 des actes racistes, antisémites, antimusulmans et antichrétiens*. Obtenido de <https://www.gouvernement.fr/bilan-2018-des-actes-racistes-antisemites-antimusulmans-et-antichretiens>

Ministerio del Interior. (2003a). *Lucha contra el terrorismo: en Francia 2000-2003*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/http://www.interior.gob.es/lucha-contrael-terrorismo-en-francia-2000-2003>

Ministerio del Interior. (2003b). *Lucha contra el terrorismo en España: ETA 2000-2003*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/http://www.interior.gob.es/lucha-contrael-terrorismo-en-espana-eta-2000-2003>

Ministerio del Interior. (2008). *Lucha antiterrorista contra ETA - VIII Legislatura (2004-2008)*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/http://www.interior.gob.es/lucha-antiterrorista-contra-eta-viii-legislatura-2004-2008->

Ministerio del Interior. (2011a). *Lucha contra el terrorismo islamista VIII Legislatura (2004-2008) y IX Legislatura (2008-2011)*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/http://www.interior.gob.es/lucha-contrael-terrorismo-islamista-viii-legislatura-2004-2008-y-ix-legislatura-2008-2011->

Ministerio del Interior. (2011b). *Lucha antiterrorista contra ETA - IX Legislatura (2008-2011)*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/http://www.interior.gob.es/lucha-antiterrorista-contra-eta-ix-legislatura-2008-2011->

Ministerio del Interior. (2014). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2013*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es/http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/Informe+sobre+los+delitos+de+odio+en+Espa%C3%B1a+2013.pdf/6f10f526-80f7-47a0-911b-d27c61c6cf40>

- Ministerio del Interior. (2015a). *Tabla detenidos ETA: actualizado a 31-12-2015 / Ministerio del Interior*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/10180/1210364/1.TABLA+DETENIDOS+ETA+%2807-10-2015%29.pdf/806000d7-090c-45fa-a4f6-847c8846778c>
- Ministerio del Interior. (2015b). *Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2014*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/Informe+2014+sobre+la+evolución+de+los+delitos+de+odio+en+España/b6c6026e-8b04-4f45-b513-e79551be411f>
- Ministerio del Interior. (2016a). *Lucha antiterrorista contra ETA y el terrorismo internacional IX Legislatura (13 enero 2016-18 julio 2016)*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/10180/5416883/TABLA+DETENIDOS+ETA+%2806-04-2016%29.pdf/9547b9b1-b46d-4b17-b1da-1edb80de5036>
- Ministerio del Interior. (2016b). *Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2015*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/DELITOS+DE+ODIO+2015/c7caf071-df8b-4309-ade6-1936032b850e>
- Ministerio del Interior. (2017). *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2016*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/Informe+2016+delitos+de+odio+en+España/6746b021-9197-48a0-833b-12067eb89778>
- Ministerio del Interior. (2018). *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2017*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/10180/7146983/ESTUDIO+INCIDENTE+S+DELITOS+DE+ODIO+2017+v3.pdf/5d9f1996-87ee-4e30-bff4-e2c68fade874>
- Ministerio del Interior. (2019a). *Tabla operaciones y detenidos terrorismo yihadista desde 11M: actualizado a 31-12-2015 / Ministerio del Interior*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/10180/10353119/OPERACIONES+Y+DETENIDOS+YIHADISMO+DESDE+11M+%2821-10-2019%29.pdf/20a82e09-47c2-4a53-ae0b-d3ecb65e290b>
- Ministerio del Interior. (2019b). *Lucha antiterrorista contra ETA y el terrorismo internacional - XII Legislatura (Julio 2016 - Mayo 2019)*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/lucha-antiterrorista-contra-eta-y-el-terrorismo-internacional-xii-legislatura-2016->
- Ministerio del Interior. (2019c). *Lucha contra el terrorismo de ETA*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es: http://www.interior.gob.es/documents/10180/10353119/DETENIDOS+ETA+%2821-05-2019%29.pdf/0a90b65f-dd80-4024-ad6e-a6fe943e3e55>

- Ministerio del Interior. (2019d). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Ministerio del Interior. (2020). *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con delitos de odio en España 2019*. Obtenido de <http://www.interior.gob.es:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- ONS. (2018). *Hate Crime*. Obtenido de <https://assets.publishing.service.gov.uk:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- ONS. (2019a). *Operation of police powers under the Terrorism Act 2000 and subsequent legislation: arrests, outcomes, and stop and search*. Obtenido de <https://assets.publishing.service.gov.uk:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- ONS. (2019b). *Hate Crime Statistics*. Obtenido de <https://assets.publishing.service.gov.uk:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Rajoy, M. (2017). *Declaración institucional del presidente del Gobierno con motivo del atentado terrorista en Barcelona*. Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Rue89Lyon. (2015). A Lyon, 300.000 personnes ont marché. *Rue89Lyon*. Obtenido de <https://www.rue89lyon.fr:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Santamaría, J. O. (2003). *La opinión pública y la guerra*. Obtenido de <https://elpais.com:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Santos, A., y Moraleda, A. (2017). *España se suma al "no tinc por" de Barcelona*. Obtenido de <https://elpais.com:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Sarkozy, N. (2015a). *Attentat Charlie Hebdo : Réaction de Nicolas Sarkozy*. Obtenido de <https://www.youtube.com:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Sarkozy, N. (2015b). *France: "we are at war" - Sarkozy*. Obtenido de <https://www.youtube.com:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Sarkozy, N. (2016). *Attentat de Nice - Nicolas Sarkozy : "Ça sera eux ou nous !"*. Obtenido de Dailymotion: <https://www.dailymotion.com:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>
- Savall, C. (2017). *Mensajes de tiza, cantos, pancartas y oraciones*. Obtenido de <https://www.elperiodico.com:9-090b-465b-bd14-cfcafccdfbec>

- <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20170820/mensajes-oraciones-memoria-victimas-atentados-6234319>
- Sénat. (2015). *Scrutin n°64 - séance du 20 novembre 2015*. Obtenido de <https://www.senat.fr>: <http://www.senat.fr/scrutin-public/2015/scr2015-64.html>
- Sénat. (2016a). *Scrutin n°144- séance du 9 février 2016*. Obtenido de <https://www.senat.fr>: <http://www.senat.fr/scrutin-public/2015/scr2015-144.html>
- Sénat. (2016b). *Scrutin n°214 - séance du 10 mai 2016*. Obtenido de <https://www.senat.fr>: <http://www.senat.fr/scrutin-public/2015/scr2015-214.html>
- Sénat. (2016c). *Scrutin n° 443 - séance du 21 juillet 2016*. Obtenido de <https://www.senat.fr>: <http://www.senat.fr/scrutin-public/2015/scr2015-443.html>
- Sénat. (2016d). *Scrutin n° 76 - séance du 15 décembre 2016*. Obtenido de <https://www.senat.fr>: <http://www.senat.fr/scrutin-public/2016/scr2016-76.html>
- Sénat. (2017). *Scrutin n° 1 - séance du 18 octobre 2017*. Obtenido de <https://www.senat.fr/>: <https://www.senat.fr/scrutin-public/2017/scr2017-1.html>
- Teruel, A. (2016). París rinde homenaje a las víctimas de los atentados de 2015. *El País*. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2016/01/10/actualidad/1452439100\\_939885.html](https://elpais.com/internacional/2016/01/10/actualidad/1452439100_939885.html)
- The Guardian. (2017). *"I love MCR": thousands gather at Manchester attack vigil*. Obtenido de <https://www.theguardian.com/>: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/23/i-heart-manchester-thousands-gather-at-attack-vigil>
- Tritah, F., y France Bleu Gironde. (2015). Charlie Hebdo: une manifestation sans précédent à Bordeaux. *France Bleu*. Obtenido de <https://www.francebleu.fr/infos/societe/charlie-hebdo-une-manifestation-sans-precedent-bordeaux-1420961400>
- Valls, M. (2015a). *Le discours de Manuel Valls après l'attentat contre Charlie Hebdo*. Obtenido de <https://www.lefigaro.fr/>: <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/01/14/25002-20150114ARTFIG00383-le-discours-de-manuel-valls-apres-l-attentat-contre-charlie-hebdo.php>
- Valls, M. (2015b). "Non, la France du 11 janvier n'est pas une imposture". *Le Monde*. Obtenido de <https://www.gouvernement.fr/non-la-france-du-11-janvier-n-est-pas-une-imposture>

## Referencias de legislación

- c.11 Terrorism Act. (2000). *London Gazette*. London, United Kingdom. Obtenido de <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>
- c.11 Terrorism Act. (2006). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.2 Prevention of Terrorism Act. (2005). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.23 Terrorism Prevention and Investigation Measures Act. (2011). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.24 Anti-Terrorism, Crime and Security Act. (2001). *London Gazette*. London, United Kingdom. Obtenido de [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/pdfs/ukpga\\_20010024\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/pdfs/ukpga_20010024_en.pdf)
- c.25 Investigatory Powers Act. (2016). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.27 Data Retention and Investigatory Powers Act. (2014). *London Gazette*. London.
- c.3 Counter-Terrorism and Border Security Act. (2019). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.36 Civil Contingencies Act. (2004). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.42 Human Rights Act. (1998). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.6 Biological Weapons Act. (1974). London, United Kingdom.
- c.6 Chemical Weapons Act. (1996). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.6 Counter-Terrorism and Security Act. (2015). *London Gazette*. London, United Kingdom.
- c.64 Public Order Act. (1986). *London Gazette*. Londres.
- Código de Justicia Militar. (1945). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Convenio Europeo para la represión del terrorismo. (1977). Estrasburgo, Francia.
- Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016. (2016). France. Obtenido de [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2016536qpc/2016536qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016536qpc/2016536qpc.pdf)
- Décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016. (2016). France. Obtenido de [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2016590qpc/2016590qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016590qpc/2016590qpc.pdf)
- Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017. (2017). *Conseil Constitutionnel*.

- Décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. (2015). *Journal Officiel de la République Française*. France. doi:INTD1527634D
- Décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. (2015). *Journal Officiel de la République Française*. France. doi:INTD1527643D
- Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Francia. doi:INTD1527633D
- Decreto Ley 2/1976, de 18 de febrero, por el que se revisa el de prevención del terrorismo 10/1975, de 26 de agosto, y se regula la competencia para el enjuiciamiento de tales delitos. (1976). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005 , relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. (2005). *Diario Oficial de la Unión Europea*. Estrasburgo, Francia.
- Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006 , por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de personas del medio político y los criterio. (2006). *Diario Oficial de la Unión Europea*. Bruselas, Bélgica.
- Directive 2006/24/EC. (2006). Directive 2006/24/EC on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC. *Official Journal of the European Union*. Brussels, Belgium.
- ECLI/EU/C/2014/238. (2014). *Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 8 de abril de 2014*.
- Instrumento de ratificación de 9 de mayo de 1980, del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1977. (1980). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- INTX1716370L/Bleue-1. (2017). *Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Etude d'impact*. France. Obtenido de [https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/12128/132882/version/3/file/ei\\_intx1716370L\\_cm\\_22.06.2017.pdf](https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/12128/132882/version/3/file/ei_intx1716370L_cm_22.06.2017.pdf)
- Ley 10/2010, de 28 de abril de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. (2010). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo. (2003). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.



- Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones. (2007). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. (2003). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. (2014). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, Madrid, España.
- Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. (1979). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (2015). *Boletín Oficial del Estado*. Sevilla, España.
- Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para trasponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional. (2019). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (1995). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución. (1980). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica. (2015). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, que modifica y adiciona determinados artículos del Código Penal y el de Justicia Militar. (1981). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, Madrid, España.
- Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia. (2002). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. (2015). *Boletín Oficial del Estado*. Sevilla, España.
- Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (2010). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas. (2003). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.

- Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución. (1985). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, Madrid, España.
- Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire. (2009). *Journal Officiel de la République Française*. Francia. doi:JUSX0814219L
- Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions. (2015). *Journal Officiel de la République Française*. France. doi:INTX1527699L
- Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. (2015). *Journal Officiel de la République Française*. France.
- Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. (2016). *Journal Officiel de la République Française*. Francia. doi:INTX1602418L
- Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. (2016). *Journal Officiel de la République Française*. France. doi:INTX1633947L
- Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste. (2016). *Journal Officiel de la République Française*. France. doi:INTX1620056L
- Loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. (2017). *Journal Officiel de la République Française*. France. doi:INTX1716366L
- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. (2017). *Journal Officiel de la République Française*. France.
- Loi n° 2016-629. (2016). *LOI n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*.
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. (2017). *Journal Officiel de la République française*.
- Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence. (1955). *Journal Officiel de la République Française*. France. Obtenido de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350ycategorieLien=id>
- PRMX1504410L/Bleue-1. (2015). *Projet de loi relatif au renseignement. Etude d'impact*. France.
- Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios. (2005). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.

- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. (1882). *Boletín Oficial del Estado*. España.
- Real Decreto Ley 1/1977, de 4 de enero, por el que se crea la Audiencia Nacional. (1977). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, Madrid, España.
- Real Decreto Ley 2/1977, de 4 de enero, por el que se suprimen el Tribunal y Juzgados de Orden Público, y se crean en Madrid dos nuevos Juzgados de Instrucción. (1977). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Real Decreto Ley 21/1978, de 30 de junio, sobre medidas en relación con los delitos cometidos por grupos o bandas armadas. (1978). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Real Decreto Ley 3/1977, de 4 de enero, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo. (1977). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, España.
- Real Decreto Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana. (1979). *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, Madrid, España.
- TFUE. (2010). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Roma.
- Tratado de la Unión Europea. (1992). *Boletín Oficial de la Unión Europea*. Maastricht.

## Índice de tablas

|   |         |
|---|---------|
| <i>Tabla 1. Evolución de las preocupaciones de los franceses en el periodo 2007-2018, en porcentaje</i> .....   | 52      |
| <i>Tabla 2. Intervenciones realizadas por las agencias de seguridad e inteligencia en base a la Loi n° 2015-912 (2015)</i> .....  | 60      |
| <i>Tabla 3. Intervenciones realizadas por las agencias de seguridad e inteligencia durante el estado de emergencia (noviembre de 2015-octubre de 2017)</i> .....                | 74      |
| <i>Tabla 4. Agresiones contra musulmanes en el periodo 2015-2018 según el Ministerio del Interior y el Colectivo contra la Islamofobia en Francia</i> .....                     | 75      |
| <i>Tabla 5. Agresiones contra musulmanes en el periodo 2015-2018 según el agresor</i> .....   | 76      |
| <i>Tabla 6. Intervenciones realizadas desde la aprobación de la Loi n° 2017-1510 (2017)</i> .....   | 82      |
| <i>Tabla 7. Medidas de prevención e investigación del terrorismo creadas por la Terrorism Prevention and Investigatory Measures Act (c.23, 2011)</i> .....                      | 100-101 |
| <i>Tabla 8. Instituciones que pasan a formar parte del sistema de detección y prevención terrorista del Reino Unido en base a la Counter-Terrorism and Security Act</i> .....   | 104-106 |
| <i>Tabla 9. Modificación de las penas por los delitos de terrorismo especificados en el Terrorism Act (2000) en el Counter-Terrorism and Border Security Act (2019)</i> ..      | 114-115 |
| <i>Tabla 10. Modificación de las penas por los delitos de terrorismo especificados en el Terrorism Act (2006) en el Counter-Terrorism and Border Security Act (2019)</i> .....  | 1121    |
| <i>Tabla 11. Delitos de odio cometidos en el Reino Unido según su tipificación dentro de los crímenes de odio</i> .....   | 121     |
| <i>Tabla 12. Delitos de odio por motivos religiosos cometidos en el Reino Unido según religión percibida de la víctima</i> .....  | 123     |
| <i>Tabla 13. Delitos de odio cometidos en España en el periodo 2013-2018. Total general, por creencias religiosas, racismo/xenofobia, discapacidad y orientación sexual</i> ... | 158-159 |

## Índice de figuras

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1. Modelo de tensión-distensión.....  | 32  |
| Figura 2. Evolución de las principales preocupaciones de los franceses en el periodo 2007-2018.....  | 52  |
| Figura 3. Intervenciones realizadas por las agencias de seguridad e inteligencia en base a la Loi nº 2015-912 (2015).....  | 60  |
| Figura 4. Evolución de las intervenciones realizadas desde la aprobación de la Loi nº 2017 – 1510 en el año de acuerdo a los informes de la Comisión de control parlamentario de la ley de refuerzo de la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo. .... | 82  |
| Figura 5. Evolución de las principales preocupaciones de los británicos en el periodo de junio de 1997 a septiembre de 2019.....   | 93  |
| Figura 6. Evolución de las detenciones por delitos de terrorismo en Reino Unido .....  | 117 |
| Figura 7. Relación entre el total de arrestados y el volumen de encarcelados y liberados sin cargos.....   | 118 |
| Figura 8. Evolución de las detenciones en el Reino Unido para los grupos Blanco, Negro y Asiático.....   | 119 |
| Figura 9. Evolución de las detenciones en el Reino Unido por delitos de terrorismo para la categorías “nacionalidad declarada” .....   | 120 |
| Figura 10. Evolución de los encarcelamientos en el Reino Unido por delitos de terrorismo para los grupos Blanco, Negro y Asiático .....  | 121 |
| Figura 11. Evolución de los delitos de odio cometidos en el Reino Unido según su tipificación dentro de los crímenes de odio .....   | 123 |
| Figura 12. Delitos de odio por motivos religiosos cometidos en el Reino Unido según religión percibida de la víctima.....  | 134 |
| Figura 13. Preocupación de los españoles relativa al terrorismo nacional e internacional en el periodo 1985-2019 .....   | 134 |
| Figura 14. Evolución de las detenciones por delitos de terrorismo en España, comparativa entre ETA y el terrorismo yihadista .....   | 156 |

Figura 15. Delitos de odio por motivos religiosos cometidos en España en el periodo 2013-2018. Total general, por creencias religiosas, racismo/xenofobia, discapacidad y orientación sexual.....158