



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**Los atentados de Londres del 7 y 21 de julio
de 2005: ¿una “nueva normalidad” o lo ya
previsto?**

Frank Gregory

Documento de Trabajo (DT) 9/2006
(Traducción del inglés)
7/7/2006



Los atentados de Londres del 7 y 21 de julio de 2005: ¿una “nueva normalidad” o lo ya previsto?

Frank Gregory *

Resumen: Los atentados perpetrados por terroristas suicidas en el metro y en un autobús de Londres el 7 de julio de 2005 así como los sucesivos atentados con bomba – en los que no llegaron a detonar los explosivos– cometidos en el metro de Londres el 21 de julio fueron atentados para los que no se dio ninguna alerta desde los servicios de inteligencia. Dichos atentados se produjeron después de que el Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo decidiera “recalibrar” el nivel de amenaza en el Reino Unido en junio de 2005, que pasó de un nivel “severo general” a un nivel “sustancial”

Introducción

En el marco del debate celebrado en el Reino Unido en torno a las implicaciones del 11-S, se formularon dos pronósticos por parte de dos fuentes dignas de crédito: la directora general del MI5, Dame Eliza Manningham-Buller, y el que fuera comisario adjunto de Operaciones Especiales (ACSO, por sus siglas en inglés), David Veness. El primero de estos pronósticos era que el Reino Unido se convertiría también en un blanco de los terroristas, y el segundo que era altamente probable que los terroristas atentaran contra objetivos “simbólicos” o “emblemáticos”. Londres, debido a su simbolismo nacional y mundial, se consideraba un blanco especialmente probable para un atentado. Asimismo, el metro londinense fue fácilmente identificado como un posible objetivo de acciones terroristas, al resultar particularmente problemático en términos de medidas antiterroristas (AT). De hecho, un simulacro de lucha antiterrorista llevado a cabo en el metro de Londres en el año 2003 sacó a relucir algunos de los problemas que podrían producirse.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, ¿por qué, tras los incidentes, manifestaron ciertos altos cargos de la Policía Metropolitana que nos encontrábamos ante una “nueva normalidad”, sugiriendo que había expectativas de un mayor grado de amenaza? Hay dos respuestas posibles a esta pregunta. En primer lugar, cabe destacar que en 2005, antes de los incidentes de julio, se produjeron cambios significativos en los altos mandos del esfuerzo antiterrorista del Reino Unido, con nuevos nombramientos en los cargos de coordinador de Seguridad e Inteligencia, comisionado de la Policía Metropolitana y comisionado adjunto de la Policía Metropolitana (Operaciones Especiales); de las tres personas designadas, dos de ellas no tenían una experiencia comparable a la de sus predecesores en el cargo. En segundo lugar, puede argumentarse que pudo existir un especial sentimiento de inseguridad a raíz de los dos atentados, pese a la asignación de recursos adicionales al esfuerzo antiterrorista.

Cabe pensar que dicha inseguridad surgió como consecuencia de los siguientes elementos de los incidentes. Por una parte, el hecho de que existieran dos “grupos” de sospechosos, aparentemente sin conexión entre sí, desconocidos para las agencias de

* Catedrático de Estudios Políticos y titular de la cátedra Jean Monnet de Integración Europea en la Universidad de Southampton

lucha antiterrorista. O, en el caso de los que sí eran conocidos –como el terrorista Mohammed Siddeque Khan, uno de los autores de los atentados del 7 de julio–, eran considerados de bajo interés. Asimismo, algunos de los implicados procedían de entornos muy normales y parecían personas corrientes. La implicación era que los atentados podrían presagiar la existencia de una capacidad terrorista para una campaña sostenida de atentados. Por último, si fuera probable que el metro londinense volviera a ser el blanco de actos terroristas, las implicaciones serían de nuevo enormes –en términos de viabilidad y coste– para cualquier intento de implantar un sistema de seguridad como el que existe en los aeropuertos en un sistema de transporte rápido.

Los datos básicos de los dos incidentes se han ido aclarando y se dispone de cierta cantidad de información sobre las respuestas antiterroristas posteriores a los atentados. El presente documento analiza la situación de los servicios de inteligencia con anterioridad a los atentados, ofrece una descripción de los mismos y posteriormente destaca los aspectos principales de las respuestas a los atentados y revisa la gestión de sus consecuencias. El análisis del atentado del 21 de julio será limitado puesto que los procesos legales siguen abiertos. El presente documento aborda también las implicaciones de otros importantes cambios institucionales propuestos, tales como la reorganización de la policía en Inglaterra y Gales.

Cuestiones de inteligencia

Los atentados perpetrados por terroristas suicidas en el metro y en un autobús de Londres el día 7 de julio de 2005 así como los sucesivos atentados con bomba –en los que no llegaron a detonar los explosivos– cometidos en el metro de Londres el día 21 de julio de 2005 fueron, en todos los casos, atentados para los que no se dio ninguna alerta desde los servicios de inteligencia. Asimismo, dichos atentados se produjeron después de que el Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo (JTAC, por sus siglas en inglés) decidiera “recalibrar” el nivel de amenaza en el Reino Unido en junio de 2005, que pasó de un nivel “severo general” a un nivel “sustancial”. Este ajuste a la baja se basó en un informe que establecía que no existía información de los servicios de inteligencia sobre una trama específica. Tras los atentados del 7 de julio el nivel de amenaza fue elevado a “severo específico”, lo cual implica que se preveían nuevos atentados en el futuro.¹ Sin embargo, también cabe destacar, tal y como comentó el ministro del Interior, que el descenso en el nivel de alerta no condujo a una “disminución significativa en las medidas específicas de protección”. Dichas medidas se enmarcaban dentro del sistema de estado de la alerta del sector público.²

Gran parte de los esfuerzos de los servicios de inteligencia en materia antiterrorista han de centrarse en los datos relativamente escasos de los que se dispone sobre los sospechosos, aunque para lograrlo el análisis tiene que gestionar un volumen enorme de información que, además, se encuentra geográficamente dispersa. Se trata de un proceso que requiere multitud de recursos, en términos de *humint*, *sigint*, *imint* (fotografía/imágenes) así como interceptaciones. El análisis de los grupos islamistas y de sus seguidores es también una labor extremadamente compleja, pues están integrados por ciudadanos nacionales, extranjeros, ilegales desconocidos y personas con identidades falsas (hasta 200 para una única persona) y, aparentemente, personas que respetan la ley y que, por lo tanto, no tienen antecedentes penales de ningún tipo. En el caso de algunos de los sospechosos de los atentados cometidos el 21 de julio en Londres, la cuestión de las identidades falsas ya planteó problemas. Por ejemplo, se dice

¹ Véase *The Times*, 11/VII/2005 y 20/VII/2005.

² Ministro del Interior Charles Clarke, Comisión Investigadora del Ministerio del Interior, Actas, “Counter-Terrorism and Community Relations in the Aftermath of the London Bombings”, P1, 13/IX/2005, HC 462-I, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmhaff/uc462-i/uc462>, documento consultado el día 14/IX/2005.

que Ibrahim Muktar Said utilizó seis identidades distintas y que Hussain Osman utilizó cinco nombres y dijo ser de Eritrea o Somalia, cuando en realidad es etíope.³ En este contexto, Dame Eliza Manningham-Buller señaló la dificultad con la que se enfrentan los servicios de inteligencia a la hora de “encontrar un equilibrio entre la investigación y la monitorización de quienes sabemos que representan una amenaza, y los esfuerzos destinados a identificar y neutralizar amenazas desconocidas hasta la fecha”.⁴ El número de sospechosos islamistas en el Reino Unido aumentó de 250 en el año 2001 a 800 en julio de 2005. Para comprender la cantidad de recursos que consume la lucha antiterrorista basta tener en cuenta que “una operación intensiva para investigar la planificación de atentados inminentes puede consumir casi la mitad de los recursos operativos y de investigación de los Servicios de Seguridad”.⁵

En lo que se refiere a las posibles “lagunas” de inteligencia y los atentados del 7 de julio de 2005, puede identificarse un claro problema con respecto a uno de los terroristas suicidas, concretamente Mohammad Siddeque Khan. Se había informado de que Khan ya había sido investigado por el MI5 en el año 2004, a raíz de unas incautaciones de nitrato de amonio, pero en aquel momento no se le consideró un objetivo prioritario de vigilancia. El análisis posterior de los informes de inteligencia refleja que se sabía de la existencia de contactos entre Mohammad Sidique Khan y otro de los terroristas del 7 de julio, Shazad Tanweer, en relación con campamentos de entrenamiento terroristas en Pakistán y otras cuestiones vinculadas al terrorismo. Asimismo, se ha sugerido que el proceso de planificación y preparación de Khan podría remontarse incluso hasta el año 2003, año en el que se cree que se le entrenó como terrorista en el norte de Pakistán.⁶ Parece que la información disponible sobre Khan y Tanweer para el período 2003-2005 no se incluyó en la categoría de temas “esenciales” o “deseables” para la investigación, lo cual implica que no fueron incluidos en un nivel de amenaza que requería una asignación de recursos antiterroristas.⁷ Es importante recordar que en el verano de 2005 las agencias de inteligencia y la policía destinaron recursos a al menos diez operaciones de vigilancia de alta prioridad, lo cual representó un porcentaje significativo de los recursos totales disponibles. La cuestión que se plantea, tras los atentados de julio de 2005, es si los parámetros de prioridad han de definirse de forma más amplia para establecer cuándo han de destinarse recursos antiterroristas a una persona detectada en el “radar” de los servicios de inteligencia.⁸ Como dijo el Coordinador de Seguridad e Inteligencia tras los atentados del 7 de julio, “lo que nos enseñaron los atentados de julio fue que no estábamos abordando el problema de forma totalmente adecuada”.⁹

Otra parte importante de la inteligencia antiterrorista es la que consiste en analizar organizaciones para determinar si han de ser incluidas en la lista de organizaciones prohibidas. En caso de no ser incluidas, es posible que se tenga que liberar a los sospechosos y, por supuesto, también es posible que existan “grupos” que burlen las prohibiciones al fundar nuevas organizaciones. La ilegalización ha formado parte de la respuesta a los atentados perpetrados en julio de 2005 en Londres, tal y como comunicó el ministro del Interior al Parlamento.¹⁰

³ Véase *The Times*, 6/VIII/2005.

⁴ Eliza Manningham-Buller, “The International Terrorist Threat and the Dilemmas in Countering it”, discurso pronunciado al servicio de seguridad de los Países Bajos (AVID) el 1/IX/2005, <http://www.mi5.gov.uk/output/Page387.html>.

⁵ Comité de Inteligencia y Seguridad (ISC, por sus siglas en inglés), “Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005”, Cm. 6785, HMSO, Londres, mayo de 2006, pp. 7-8.

⁶ *The Sunday Times*, 22/I/2006.

⁷ *Ibid.* y véase ISC, Cm 6785, p. 8.

⁸ *The Times*, 17 y 18/VII/05, y *The Independent*, 18/VII/2005.

⁹ ISC, Cm 6785, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰ HC 462-i, *op. cit.*, Qs 11 y 12.

La amenaza terrorista general que representaban los grupos islamistas fuera de Oriente Medio fue identificada por el Reino Unido en 1995. Sin embargo, como apuntó Sir David Omand, lo cierto es que el MI5 “subestimó la existencia de individuos radicalizados en el Reino Unido”.¹¹ Parte de dicha infravaloración se debió a que no se apreció debidamente el impacto radicalizador del conflicto de Bosnia. La presencia del factor bosnio pudo apreciarse en el juicio celebrado en el Old Bailey en septiembre de 2005, en el que se juzgaron cuatro delitos con arreglo a la Ley Antiterrorista de 2000 relacionados con la posesión de artículos vinculados a la comisión, preparación o instigación de actos terroristas por parte de un ciudadano británico, ex narcotraficante y musulmán converso llamado Andrew Rowe. Durante el juicio, Rowe declaró que tras visitar Bosnia en el año 1995 como voluntario, “Quería participar y ayudar a las personas a defenderse de una fuerza agresiva”. Admitió que estaba dispuesto a actuar como mensajero para transportar equipo y armas, si bien negó las acusaciones relacionadas con el terrorismo.¹² En cambio, las agencias de lucha antiterrorista del Reino Unido han sido más conscientes del efecto radicalizador que tiene la participación del Reino Unido en el actual conflicto iraquí, pese a que los líderes políticos no se han mostrado muy dispuestos a abordar este tema.

En el marco de la gestión nacional del terrorismo en el Reino Unido, puede decirse que los servicios de inteligencia cumplen hoy, al menos en términos generales y en la medida de lo posible, la función de alerta y aviso a la opinión pública. Sin embargo, quizás se podría hacer más en materia de “información pública” para explicar las alertas ante posibles amenazas, la estrategia de los servicios de inteligencia para combatir dichas amenazas y cómo las intervenciones tempranas, pese a conducir a redadas policiales a gran escala que acaparan los titulares de la prensa, pueden en realidad ser poco eficaces en lo que se refiere a las consecuencias penales. En relación con la Ley Antiterrorista del año 2000, el Jefe de Policía Adjunto Robert Beckley manifestó que “se interpretó específicamente que dicha ley trataba sobre el desmantelamiento, no la detección”.¹³ Tras los atentados de julio se están dedicando mayores esfuerzos a la creación de un sistema público más eficaz en materia de información sobre los niveles de amenaza y estados de alerta.¹⁴

El problema fundamental en lo que se refiere a los servicios de inteligencia parece ser la determinación de un número adecuado de recursos humanos tanto en el MI5 como en el MI6, tal y como especificaron los informes oficiales sobre dichas agencias. Se han presupuestado fondos para nuevas contrataciones, pero dada la relativamente poca atención prestada al contraespionaje y la propuesta de que el MI5 podría actuar contra el extremismo en la lucha por los derechos de los animales, ¿basta –una vez reclutado y formado– con este aumento en los recursos humanos?¹⁵

Los atentados perpetrados en Londres en julio de 2005

Los dos actos terroristas pueden resumirse de la siguiente manera. Los atentados con bomba perpetrados el día 7 de julio fueron, deliberadamente o no, atentados suicidas cometidos mediante el uso de entre 2 y 5 kg de explosivos elaborados a base de peróxido y colocados en mochilas. Es posible que los terroristas del 7 de julio hubieran tenido planes adicionales que ellos mismos o incluso otras personas podrían haber

¹¹ Sir David Omand, 2004, citado por el Comité de Inteligencia y Seguridad, “Annual Report 2003-2004 re the Intelligence Services Act 1994 ch.13”, Cm. 6240, Londres, The Stationery Office, junio de 2004, p. 38, párrafo 137.

¹² *The Times*, 15/IX/2005.

¹³ ACC Robert Beckley, ACPO-TAM – Testimonio Oral, Actas, “Terrorism and Community Affairs”, Comisión de Investigación del Ministerio del Interior, 25/I/05, HC 165-ii, P342.

¹⁴ Respuesta del Gobierno al ISC, Cm 6786, HMSO, Londres, mayo de 2006, p. 3.

¹⁵ *The Times*, 10/IX/2004.

llevado a cabo, a la luz de lo hallado por la policía en un vehículo que se vinculó a los terroristas y que estaba estacionado en el aparcamiento de la estación de ferrocarril de Luton y en una casa de Leeds que hizo las veces de “fábrica de bombas”. Se encontraron otros componentes utilizados en la fabricación de bombas, como por ejemplo metralla, que se utiliza para provocar mayores daños. Se estima que estos atentados representaron un coste aproximado de £8.000 y que fue el propio grupo o comando quien lo financió.¹⁶ Asimismo, los atentados del 21 de julio también se cometieron utilizando explosivos elaborados a base de peróxido que fueron colocados en mochilas-bomba. En este caso, por azar sólo se activaron los detonadores, y no las cargas principales. El hecho de que no se detonaran los explosivos podría explicarse de la siguiente forma: aunque por el momento no se han encontrado vínculos entre los dos comandos, el ejemplo del 7 de julio podría haber conducido a un adelanto en la fecha del segundo atentado de manera que los explosivos se encontraban en una fase temprana del ciclo de preparación. El único aspecto relativamente inhabitual de los dos atentados, en tanto que atentados suicidas, fue el uso de mochilas en lugar de algún tipo de mecanismo explosivo adherido al cuerpo de los terroristas. Ninguno de los implicados hubiera llamado la atención por su forma de vestir considerando la época del año en la que se produjeron los ataques. Aunque todavía no se han establecido vínculos entre los dos grupos, una hipótesis apunta a que podrían haber utilizado un “manual” común o recibido una formación semejante.

En lo que se refiere a lo ocurrido el día 7 de julio, los sospechosos que murieron en los atentados fueron: Hasib Hussain, de Leeds, en el atentado cometido contra el autobús de Tavistock Square (que causó 13 muertos); Shahzad Tanweer, también de Leeds, en el vagón de la Circle Line (Aldgate, 6 muertos); Mohammad Siddeque Khan, también de Leeds, en el atentado con bomba perpetrado en la Circle Line (Edgware Road, 7 muertos); y Jermaine Lindsay, un residente británico de Huddersfield, cerca de Leeds, pero nacido en Jamaica, en el atentado cometido en el metro de Russell Square de la línea Picadilly (26 muertos). Los primeros tres eran ciudadanos británicos de origen paquistaní, mientras que el cuarto era británico de origen caribeño. De los sospechosos, sólo Mohammad Siddeque Khan dejó un comunicado personal. En el video, Khan se describe como un “soldado” en “guerra”. Los orígenes étnicos de este grupo eran mayoritariamente del subcontinente indio.

En relación con los atentados del 21 de julio, los siguientes individuos fueron detenidos, acusados y llevados ante los tribunales y se dictó prisión preventiva contra ellos en septiembre de 2005: Ibrahim Muktar Said (sospechoso por el atentado perpetrado en el autobús nº 26 en Shoreditch); Ramzi Mohammed (sospechoso por el atentado bomba fallido en el metro cerca de la estación de Oval); Yassin Hassan Omar (sospechoso por el atentado bomba en el metro cerca de Warren Street; Hussain Osman (sospechoso por el atentado en la estación de metro de Shepherd’s Bush); y Manfu Kwaku Asiedu (el presunto quinto terrorista que fue acusado de conspiración para asesinar a pasajeros del transporte público londinense). Dicho grupo es en su mayoría originario de África Oriental. Se realizaron un total de 39 detenciones en relación con dichos atentados y se imputaron cargos a 10 de los detenidos. Dada la similitud de objetivos de ambos atentados, pueden plantearse dos hipótesis; la primera de ellas, que el atentado del 21 de julio fue una “imitación” en lo que respecta a la ubicación y, la segunda, que también había sido previamente planificado y perseguía un objetivo estratégico semejante, pues atentaba contra objetivos emblemáticos londinenses. Hasta el momento, sólo Hussain Osman se ha pronunciado sobre los atentados del 21 de julio. En su esfuerzo por evitar la extradición por vía rápida prevista bajo la Orden de Detención Europea, alegó en Roma que sólo pretendía activar los detonadores –y no los explosivos– para manifestar así su protesta contra la política del Gobierno.

¹⁶ “Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005”, HC 1087, HMSO, 2006, p. 23.

La gestión de los atentados por parte de las agencias antiterroristas del Reino Unido y la amenaza de los atentados suicidas

Evidentemente, los atentados de julio de 2005 no constituyeron una amenaza nueva e inesperada para las agencias que combaten el terrorismo en el Reino Unido. En el presente apartado, se revisará el trabajo preparatorio existente con anterioridad a julio de 2005 y se valorará dicho trabajo junto con otras cuestiones derivadas del caso Menezes del 22 de julio. Aparte de analizar la seguridad en los aeropuertos y en el transporte aéreo, el primer estudio específico sobre las nuevas amenazas tras el 11-S que realizó la policía del Reino Unido como estudio diferenciado con respecto a los estudios de carácter general emprendidos a raíz de la tragedia, fue un estudio sobre la amenaza que representan los terroristas suicidas. El trabajo inicial fue llevado a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Terroristas Suicidas de la Policía, conducido por el comisario de la unidad antiterrorista (ATB, por sus siglas en inglés) del Metropolitan Police Service (MPS).¹⁷ Dicho trabajo consistía en realizar un estudio basado en múltiples fuentes sobre los atentados suicidas cometidos en todo el mundo, reforzado mediante visitas a los lugares en que se perpetraron dichos atentados, por ejemplo Israel, Sri Lanka y Rusia. También se realizaron visitas a países sin experiencia previa de atentados suicidas para comparar los planes de respuesta del Reino Unido con los de dicho grupo de países, entre los que se incluía EEUU.

Este trabajo de investigación cubría ámbitos tales como las tipologías de terroristas suicidas, la psicología de los terroristas suicidas, los IED (dispositivos explosivos improvisados, por sus siglas en inglés) utilizados con mayor frecuencia en los atentados suicidas y el transporte de dichos dispositivos, ya sea una persona o un vehículo, los problemas con los que se encuentra el terrorista que actúa en solitario y el terrorista que cuenta con una red de apoyo, suministro, mando y control. Esta investigación se tradujo en un estudio analítico muy valioso para su uso en conferencias y cursos de formación destinados a concienciar al público sobre el problema, y también sirvió de base para desarrollar respuestas estratégicas y tácticas. Asimismo, el trabajo de investigación reveló un ejemplo del problema británico a la hora de responder a las amenazas: la falta de comunicación entre los organismos responsables.

¿Por qué la amenaza que representan uno o varios terroristas suicidas plantea una serie de desafíos diferentes a los que se presentan cuando los terroristas o extremistas se limitan a colocar un IED? En primer lugar, el hecho de que exista un elemento de control sobre el IED puede permitir una mayor precisión para alcanzar el objetivo o blanco. En segundo lugar, el hecho de que un terrorista suicida utilice un avión, un vehículo o un barco puede permitirle alcanzar objetivos de una naturaleza y una escala impensables mediante la mera colocación de un IED, como demostraron los dramáticos atentados del 11-S. En tercer lugar, el terrorista suicida recibe una gran atención mediática debido al impacto que provoca el hecho de que un ser humano se inmole, dejando una huella en la opinión pública, que se queda con la sensación de que podría haber sido el pasajero que se encontraba sentado a su lado. En cuarto lugar, el terrorista suicida plantea cuatro tipos de problemas a la policía desde el punto de vista táctico:

- ¿Puede la información de los servicios de inteligencia ayudar a detectar una amenaza de atentado suicida y al terrorista en una etapa o fase temprana?
- La tecnología o los perros policía, ¿pueden detectar a terroristas si las operaciones previas de desbaratamiento bien no son factibles, bien no se resuelven con éxito?
- ¿Cómo se activa el IED? Entre las opciones posibles se encuentran la

¹⁷ Entrevistas con los responsables del Grupo de Trabajo en 2003 y 2004.

autodetonación, la detonación mediante un temporizador automático y la detonación remota a manos de un tercero.

- ¿Cómo actuar con un terrorista identificado?

El equipo de la Policía reflexionó sobre lo aprendido durante el período de investigación y sobre las cuestiones anteriormente mencionadas, que surgieron a raíz de la investigación, hecho lo cual tradujeron sus conclusiones en propuestas de respuesta. La Operación Clydesdale fue un proyecto que consideraba las implicaciones de una respuesta en el caso de que los servicios de inteligencia hubieran identificado tanto el objetivo como al posible terrorista. En este caso se planteaban cuestiones tales como si la policía tendría el tiempo suficiente para realizar una identificación de los sospechosos y llevar a cabo una operación de interceptación en un momento en el que se pudieran limitar los daños en caso de que el explosivo fuera detonado durante la interceptación. Por otra parte, la Operación Kratos era un proyecto que consideraba lo que se podría describir como un incidente espontáneo en el que la policía no hubiera recibido ningún tipo de aviso anterior por parte de los servicios de inteligencia pero que pudiera haber recibido un informe de “conducta sospechosa” de fuentes tales como cámaras de seguridad, un guardia de seguridad privado, un ciudadano o una patrulla de policía. En este caso, la policía podría encontrarse ante la duda adicional de si se trata de un sospechoso que se limita a transportar la bomba o de un terrorista suicida que se va a inmolar. En este caso, la policía tiene que estar preparada para hacer frente a una situación de la que no dispone de ningún tipo de información previa y donde otros posibles indicadores o señales –como puede ser llevar ropa amplia de invierno o un cable o alambre asomando por una mochila o bolso– pueden ser indicativos de algo tan poco siniestro como que la persona sospechosa tiene frío o lleva un alambre para hacer un arreglo en su jardín. Asimismo, a diferencia de la situación en la que se debe hacer frente a una persona que lleva consigo un arma de fuego, en el caso de un terrorista suicida quizás no exista ninguna opción realista para acercarse a dicha persona y negociar con él, a menos que el terrorista decida “darse por vencido”. Por lo tanto, el oficial al mando (*Silver Commander*) tiene que estar preparado para autorizar una respuesta armada que implique una opción de fuerza letal.¹⁸

Dado que la amenaza de los terroristas suicidas no fue uno de los temas cubiertos en el manual operativo titulado *Bombs, Police, Response*, centrado sobre el IRA Provisional (PIRA), el grupo de trabajo elaboró documentos de formación y de mando y control operativos como primer elemento de la respuesta. El segundo elemento de la respuesta era considerar, de forma paralela, el desarrollo de nuevas herramientas operativas, como lo son los perros de policía entrenados específicamente para detectar explosivos y los mecanismos o dispositivos especiales de detección.

En condiciones normales, nuestro conocimiento sobre los dispositivos de detección especial sería, como es de imaginar, limitado. Sin embargo, en diciembre de 2003, las entrevistas con el entonces comisionado de la Policía Metropolitana John Stevens difundieron información sobre dichos dispositivos a la opinión pública.¹⁹ La información divulgada se refería al desarrollo y uso de un escáner portátil basado en la tecnología de las ondas milimétricas. Se dijo que dicho dispositivo podía detectar objetos, como una bomba, a través de la ropa del sospechoso, y que la información podía ser transmitida a un centro de control policial. John Stevens manifestó que la amenaza que planteaban los atentados suicidas representaban un “salto mayúsculo” con respecto a los atentados perpetrados en Arabia Saudí, Marruecos, Rusia e Irak.

¹⁸ *The Times*, 7/XII/2003.

¹⁹ *The Times*, 23/XII/2003.

Pueden extraerse un total de cinco conclusiones de este análisis sobre la respuesta a la amenaza que representan los terroristas suicidas:

- (1) La existencia de servicios de inteligencia eficaces sigue siendo un requisito fundamental para prevenir o adelantarse a un atentado suicida y debe estar acompañada de medidas adecuadas de seguridad preventiva.
- (2) El valor de las soluciones técnicas depende de su grado de fiabilidad y disponibilidad. Sólo si se dan estas dos condiciones se podrán proporcionar respuestas rápidas en caso de emergencia.
- (3) La respuesta ante el terrorista suicida debe convertirse en un tema continuo dentro del programa de formación.
- (4) Plantea la necesidad de que se establezca un requisito especial de formación para los Oficiales Autorizados a usar Armas de Fuego (AFO, por sus siglas en inglés), en el sentido de que deben ser instruidos para disparar al sospechoso en una situación en la que la visibilidad de la amenaza es marcadamente inferior a la que existe cuando un sospechoso armado está apuntando claramente con un arma.
- (5) Las órdenes de evacuación local, que posiblemente estarán disponibles a corto plazo para hacer frente a acontecimientos espontáneos, deberán estar bien fundamentadas teniendo en cuenta los diferentes efectos que provocan las explosiones en función de la posición del IED cuando es detonado.

Como consecuencia del caso Menezes, que sigue abierto y que se produjo tras los atentados terroristas del 21 de julio, es necesario restringir todo comentario posterior sobre las políticas relativas a los terroristas suicidas. Sin embargo, en primer lugar, el ex ministro del Interior Charles Clarke indicó que tras la presentación del informe por parte de la Comisión Independiente de Reclamaciones contra la Policía (IPCC), el Gobierno estudiaría la posibilidad de celebrar un debate público sobre las “políticas letales” y sugirió que el Comité de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes quizá también querría abordar estas cuestiones.²⁰ En segundo lugar, el comisionado de la Policía Metropolitana Ian Blair destacó que la política estaba basada en una “evolución de la legislación existente” y en el “artículo 3 de la Ley de Justicia Penal, que versa sobre el uso de una fuerza razonable, que ha de ser “proporcional” a la amenaza y “necesaria”.²¹ Además, Ian Blair explicó que la política ha sido desarrollada mediante el proceso oficial y ordinario de consultas y posteriormente aprobada por la Asociación de Jefes de Policía (ACPO) en enero de 2003. Declaró que “los funcionarios del Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, los letrados y los asesores independientes estaban al tanto de la política...”.²² A finales de mayo de 2006, la investigación del caso Menezes por parte de la IPCC llegó a su fin y los hallazgos –inéditos– sobre los oficiales de policía implicados fueron notificados a la Fiscalía General del Estado (CPS). La CPS tiene que decidir ahora si hay motivos suficientes para formular una acusación penal. La única declaración aparentemente definitiva que ha sido notificada hasta la fecha corresponde a la oficial que se encontraba al mando, la Comandante de la Policía Metropolitana Cressida Dick. La Comandante Dick, controladora táctica de la operación (*Silver Commander*), manifestó ante la IPCC que sus órdenes fueron que debía “detenerse” a Menezes como a un sospechoso identificado, pero que no invocó el procedimiento Kratos.²³

Hay tres cuestiones que se derivan del caso Menezes que son de carácter general y que por tanto pueden comentarse a pesar de que el proceso de investigación del caso siga

²⁰ Testimonio oral de Charles Clarke ante la Comisión del Ministerio del Interior, “Counter-terrorism and Community Relations”, HC 462-I, 13/IX/2005, P23.

²¹ *Ibid.*, P59.

²² *Ibid.*

²³ *The Sunday Times*, 15/1/2006.

abierto. La primera cuestión se refiere a la deficiente capacidad comunicativa del sistema de radio de la policía en el metro, que no es precisamente un problema nuevo. En segundo lugar, hay claros problemas de mando y control que han de ser resueltos. En tercer lugar, la naturaleza de los atentados del 21 de julio y sus consecuencias inmediatas plantearon un escenario diferente a los escenarios en los que se habían basado las políticas anteriores. Por lo tanto, puede asumirse que la policía está revisando sus estrategias y tácticas para proporcionar una variante que cubra la posibilidad de que se produzca un escenario en el que pueda existir cierto grado de información sobre las intenciones de los terroristas pero que permita al mismo tiempo un mayor grado de espontaneidad aleatoria. El informe de la ACPO (marzo de 2006) titulado *The UK Police Service Response to the Threat Posed by Suicide Terrorism* destacaba, *inter alia*, que era necesario revisar los procedimientos C3I de la policía, articular la política sobre terrorismo suicida en un documento público y asegurar que la policía implicara a la opinión pública en el desarrollo de las políticas sobre terrorismo suicida.

Gestión de las consecuencias

Como parte de las pruebas facilitadas al Parlamento tras los atentados terroristas de Londres, el ACSO Andy Hayman proporcionó datos sobre la escala de las operaciones policiales y se refirió a la existencia de 38.000 documentos, 1.400 huellas dactilares, alrededor de 160 escenarios del crimen y la investigación de 54 asesinatos y demás delitos.²⁴ Esta información fue reafirmada por el comisionado Ian Blair, que hizo la siguiente declaración: “es la primera vez que la Policía Metropolitana habla de ‘ayuda mutua’ para referirse a la necesidad de contratar a cientos de oficiales de policía de otras fuerzas para que trabajen con nosotros”.²⁵

La presión tras los atentados de julio de 2005 fue aún mayor sobre los recursos de vigilancia e investigación. El comisionado adjunto de la MPS Tarique Ghaffur, responsable de las operaciones de Delitos Graves, manifestó que entre 300 y 470 de los oficiales encargados de investigar delitos graves recibieron la orden de dedicarse a la investigación de los atentados.²⁶ En un esfuerzo por hacer un cálculo cuantitativo aproximado, un oficial de policía explicó que se necesita un equipo de vigilancia integrado por 40 personas para garantizar la vigilancia de un sospechoso durante las 24 horas del día, todos los días de la semana. Posteriormente, el entonces ministro del Interior Clarke señaló en septiembre de 2005 que hay “cientos de individuos a los que hemos estado vigilando de cerca y que siguen siendo objeto de vigilancia”.²⁷ Por todo ello, es preciso considerar con cautela y siempre en su debido contexto los planes del MI5 de contratar a 1.000 empleados adicionales (el número actual de empleados es de más de 2.000 y se prevé que aumente a más de 3.000) durante los próximos años.²⁸ En primer lugar llevará tiempo contratar y formar a dicho personal, asumiendo, claro está, que pueda encontrarse el número suficiente de personas que reúnan el perfil adecuado. En segundo lugar, el MI5 también ha reconocido recientemente que, pese al fin de la Guerra Fría, el contraespionaje requiere un nivel de fondos incluso superior al asignado durante dicho período.²⁹

²⁴ HC462-i, *op. cit.*, P47.

²⁵ *Ibid.* P51.

²⁶ *The Times* 3/VIII/2005.

²⁷ HC 462-i, *op. cit.*, Q5.

²⁸ “MI5 staffing increases announced”, *The Times*, 23/II/2004 y 2/III/2004. A diferencia del MI5, la CIA tiene un personal que asciende a 16.000 personas y un presupuesto de 40.000 millones de dólares en 2004. Véase M.A. Goodman, “9/11: The Failure of Strategic Intelligence”, *Intelligence and National Security*, 18 (40), Invierno 2003, pp. 66-68.

²⁹ Véase *The Times*, 7/III/2004.

El tema de la reestructuración de la policía en Inglaterra y Gales fue abordado una vez más en la primavera de 2005 y posteriormente en otoño del mismo año, cuando el ministro del Interior habló sobre los planes de reorganización, que consistían en una fusión de distintas fuerzas prevista para finales de enero de 2006. Sin embargo, son muchas las fuerzas y las autoridades policiales que se oponen al ritmo de cambio propuesto por el ministro del Interior. Ahora bien, el ex ministro del Interior Charles Clarke ha respaldado enérgicamente las propuestas formuladas en torno a una nueva ronda de fusiones en las fuerzas policiales, tras el informe publicado en septiembre de 2005 por el Cuerpo de Inspectores de Policía, titulado *Closing the Gap*.³⁰ Uno de los motivos principales por los que se apoyaba el cambio era la posibilidad de aunar distintas capacidades para hacer frente a la amenaza terrorista. Por ejemplo, una reforma planteada por el ex comisionado de la Policía Metropolitana John Stevens establecía que las fuerzas policiales provinciales debían tener entre 3.000 y 7.000 efectivos.³¹

También se han presentado propuestas en el marco específico de la lucha antiterrorista por parte de la policía. En concreto, se ha propuesto una reforma radical de las Unidades Especiales y la creación de una Fuerza Nacional de Policía Antiterrorista. Tras analizar los atentados de julio y los debates anteriores, el actual comisionado de la Policía Metropolitana, Ian Blair, anunció en septiembre de 2005 que prevé fusionar la SO13, la Unidad Antiterrorista, con la Unidad Especial de la Policía Metropolitana (SO12) para crear un Mando Antiterrorista Unificado. Un argumento que se está esgrimiendo para dar una nueva imagen de las unidades especiales de la policía consiste en que dichas unidades son consideradas a veces como “amenazadoras” por las comunidades a las que se acerca para obtener información relacionada con el terrorismo.

El Informe del Cuerpo de Inspectores de Policía (*Closing the Gap*) elaborado en septiembre de 2005 refleja que existen preocupaciones significativas en torno a la capacidad de la estructura actual de las fuerzas de policía provinciales para satisfacer algunos de los desafíos relativos al control del terrorismo.³² Por ejemplo, el Informe destaca que “prácticamente ninguna de las fuerzas analizadas ha planificado, evaluado o ensayado una respuesta en caso de que se produzca un acontecimiento caótico y disperso”.³³ Los atentados perpetrados en Londres los días 7 y 21 de julio de 2005 podrían incluirse en esta categoría. El Informe también destaca los problemas con los que se encontrarían las fuerzas de menor entidad, pues sus oficiales tendrían que ocuparse de distintos temas de forma simultánea además de solicitar la asistencia de otras fuerzas para hacer frente a “operaciones relativamente modestas”.³⁴

En términos generales, tras consultar a las distintas agencias dedicadas a la lucha antiterrorista, el primer ministro trazó un ambicioso plan de doce puntos en el verano de 2005 para combatir el terrorismo, que incluía la nueva Ley Antiterrorista de 2006. Durante las consultas parlamentarias sobre la Ley, surgieron controversias con respecto al equilibrio que debe garantizarse entre las libertades civiles y las medidas de seguridad. Por ejemplo, tras las propuestas de la policía de ampliar el período de detención sin cargos en los casos de terrorismo, el Gobierno propuso que el período de detención aumentara de 14 a 90 días en el borrador de la Ley. La propuesta de ampliación de dicho período por parte de la policía estaba basada en los problemas encontrados en la recopilación de datos, derivados en parte de las detenciones tempranas, así como el tiempo “medio” que les estaba llevando acceder a material cifrado o codificado en los sistemas informáticos y obtener asistencia por parte de numerosas fuerzas de policía

³⁰ Véanse los comentarios del comisionado Ian Blair ante el Comisión investigadora del Ministerio del Interior, Actas, “Counter-terrorism and Community Relations”, 13/IX/2005, HC462-I, P47.

³¹ John Stevens, *Police Review*, 2004.

³² HMIC, “Closing the Gap”, Informe, septiembre de 2005.

³³ *Ibid.*, párrafo 5.38.

³⁴ *Ibid.*, párrafo 5.42.

extranjeras. En relación con la “fábrica de bombas” encontrada en Yorkshire tras los atentados del 7 de julio, un comunicado emitido por la Unidad Antiterrorista señaló que “se necesitaron dos semanas para poder acceder al lugar de forma segura y comenzar la investigación. Se necesitaron seis semanas adicionales para completar la investigación”.³⁵ La Ley Antiterrorista de 2006 incluye tres apartados sobre delitos en la Parte I: la incitación al terrorismo (Art. 1), la difusión de publicaciones terroristas (Art. 2) y la preparación de actos terroristas (Art. 5). También incluye delitos relacionados con el uso de dispositivos o materiales radioactivos e instalaciones nucleares (Art. 9 y 10).

Sin embargo, el primer ministro no logró el respaldo de la Cámara de los Comunes en relación con la ampliación del período de detención y los parlamentarios sólo votaron a favor de un período máximo de detención sin cargos de 28 días. Las propuestas formuladas con respecto a varios delitos vinculados a la “preparación” o “exaltación” del terrorismo también fueron motivo de polémica. Por otra parte, los planes de establecer límites de tiempo para las deportaciones han tenido que ser abandonados ante las dificultades de gestión. Sin embargo, el nuevo Proyecto de Ley sobre Inmigración, Asilo y Nacionalidad sí contiene cláusulas para denegar de forma automática el asilo a todo aquel que haya participado en actos terroristas en cualquier lugar del mundo así como para retirar la ciudadanía británica a las personas que no hayan nacido en el Reino Unido.

Conclusiones

Actualmente, el Gobierno está revisando todos los aspectos de su estrategia antiterrorista, conocida como el “Proyecto Contest”, lo cual incluye la respuesta que deberá dar a la radicalización de individuos. Dicho proceso de revisión puede llevar menos tiempo del que se había previsto en un primer momento. El resultado y el ritmo de las propuestas de fusión de las fuerzas policiales provinciales siguen siendo inciertos, si bien se presentará un informe policial sobre la estrategia antiterrorista en julio de 2006. El uso de explosivos elaborados a base de peróxido sigue siendo difícil de combatir, al menos desde el punto de vista preventivo, dado que los componentes pueden comprarse con facilidad en el mercado. Sin embargo, es posible que se logre una mayor concienciación pública sobre los distintos “indicadores” o señales de que se han estado preparando explosivos, como son la vegetación blanqueada o el que una persona aparezca de pronto con el cabello decolorado. En general, las agencias antiterroristas y de respuesta ante las emergencias del Reino Unido consideran que “la calidad de la respuesta ante lo ocurrido el día 7 de julio respondió en gran medida a la inversión realizada en formación y relaciones personales gracias a la infinidad de ejercicios de formación y planificación realizados por múltiples agencias”.³⁶ Ahora bien, si ambos comandos hubieran actuado de forma simultánea, atentando contra objetivos más dispersos dentro del Reino Unido, las dificultades en la respuesta hubieran sido sin duda mucho mayores.

Frank Gregory

Catedrático de Estudios Políticos y titular de la cátedra Jean Monnet de Integración Europea en la Universidad de Southampton

³⁵ Carta del ACSO Andy Hayman al ministro del Interior, 5/X/2005,

<http://www.statewatch.org/news/2005/oct/met-letter-law.p>, documento consultado el 12/X/2005.

³⁶ DAC Peter Clarke, jefe del SO13, MPS, “Lesson Learned from Terrorist Investigations in the UK”, *RUSI Journal*, 151 (2), 2006, pp. 22-27.