



LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Orden PJC/406/2024, de 7 de mayo, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional.

Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
«BOE» núm. 112, de 08 de mayo de 2024
Referencia: BOE-A-2024-9149

TEXTO CONSOLIDADO

Última modificación: sin modificaciones

El Consejo de Seguridad Nacional, en su reunión del día 19 de marzo de 2024, ha aprobado la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023.

Para general conocimiento, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 24.1.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dispongo la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del referido acuerdo como anexo a la presente orden.

Madrid, 7 de mayo de 2024.–El Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Félix Bolaños García.

ANEXO

Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023

Resumen Ejecutivo

La Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCOT), incardinada en el Sistema de Seguridad Nacional, constituye el marco político-estratégico en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento.

La ENCOT-2023 actualiza la ENCOT-2019 para adecuarse a la nueva situación de la amenaza y al marco de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en diciembre de 2021 (ESN-2021). Así, en la nueva redacción:

- Se reduce el número de líneas estratégicas y líneas de acción.
- En línea con lo desarrollado en la ESN-2021, desaparece la estructura anterior basada en ámbitos de desarrollo.
- Se presta especial atención a los riesgos y las amenazas contenidos en la ESN-2021.
- Se actualiza la estructura de acuerdo a las estrategias de las organizaciones internacionales de las que España es parte, manteniendo el modelo de la Estrategia contra el Terrorismo de la UE y la de Naciones Unidas, y desarrollando un planteamiento integrado para la Política de Seguridad Nacional, con una estructura definida en cuatro pilares: Prevenir, Proteger, Perseguir y Preparar la Respuesta. Cada pilar define un objetivo general, conteniendo sus líneas estratégicas y líneas de acción.

En armonía con los valores de la Constitución española, la ENCOT-2023 contribuye a promover las condiciones que garanticen la libertad, la igualdad y la seguridad del conjunto

de la sociedad, de los ciudadanos y de sus instituciones, con absoluto respeto a los derechos humanos y al ejercicio de las libertades públicas.

Las instituciones del Estado han de velar por la máxima seguridad y protección de la sociedad; pero también la sociedad está llamada a comprometerse en esta lucha. Por esta razón la actualización de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo es pública y está dirigida a todos los ciudadanos.

La ENCOT-2023 se inspira en las máximas de transparencia, comunicación pública e implicación de la sociedad en su conjunto, con afán integrador y cooperador entre las Administraciones públicas y el sector privado, de manera similar a lo llevado a cabo en las estrategias contraterroristas de nuestros socios y aliados.

Reconoce el apoyo y la asistencia integral y permanente a las víctimas del terrorismo, teniendo como base el respeto a su dignidad y a su memoria.

El impacto de las amenazas globales y la evolución del terrorismo obliga a adaptar constantemente las capacidades de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. El desarrollo tecnológico ha ampliado el acceso a nuevos recursos para los grupos terroristas, incrementando su capacidad de financiación, reclutamiento, propaganda y radicalización.

Se contempla para la ENCOT-2023 un periodo inicial de vigencia de cinco años, salvo que los acontecimientos o circunstancias aconsejen su modificación, según las instrucciones del Comité Especializado Contra el Terrorismo dependiente del Consejo de Seguridad Nacional.

La ENCOT-2023 se estructura en seis capítulos:

1. El primer capítulo, titulado «Actualización de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo», examina las razones que motivan la actualización de la vigente ENCOT, así como las principales características que impulsan su configuración.

2. El segundo capítulo, «La Amenaza del Terrorismo y el Extremismo Violento», analiza la evolución del fenómeno terrorista y los extremismos violentos, así como la posición de España con respecto a estas amenazas.

3. El tercer capítulo, «Una España Segura y Resiliente frente al Terrorismo», traza un perfil de las acciones y medidas llevadas a cabo en nuestro país, para reducir los riesgos y amenazas relativos al terrorismo y los extremismos violentos.

4. El cuarto capítulo, titulado «Objetivo, Principios, Misión y Visión», establece el objetivo general de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo, sus principios inspiradores, su misión y visión.

5. El quinto capítulo, «Pilares, Líneas Estratégicas y Líneas de Acción», está dedicado a los objetivos específicos de cada uno de los cuatro pilares en los que se distribuye la acción concertada del Estado, las líneas estratégicas y las líneas de acción para la consecución de estos objetivos.

6. El capítulo final, «La Lucha contra el Terrorismo en el Marco del Sistema de Seguridad Nacional (SSN)», subraya la imbricación de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo en el Sistema de Seguridad Nacional.

CAPÍTULO 1

Actualización de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo

En este capítulo se exponen las razones que motivan la actualización de la vigente Estrategia Nacional contra el Terrorismo, así como las principales características que impulsan su configuración.

La actualización de la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo es un proceso continuo que requiere de una evaluación permanente de las amenazas y riesgos, de las metodologías actuales, de una colaboración interinstitucional, así como de una comunicación y difusión clara y efectiva.

Este proceso viene determinado por los cambios y la evolución de este fenómeno, en aras de asegurar una España segura y resiliente, proteger la vida de las personas, sus derechos y libertades, así como el orden constitucional.

Por ello, el 21 de junio de 2022 el Consejo de Seguridad Nacional aprobó el procedimiento para la elaboración de una nueva Estrategia Nacional contra el Terrorismo.

Este sistema de adaptación y evolución se pone de manifiesto desde la primera estrategia contra el terrorismo que tuvo nuestro país, la «Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización» (EICTIR) en el año 2012, a partir de la cual se han ido elaborando nuevos documentos con objeto de anticiparse tanto al fenómeno terrorista como al de la radicalización violenta, con el fin de afrontar los cambios y la evolución que suponen dichas lacras. La manera de afrontar dicha realidad también ha conllevado que todas estas estrategias se encuentren sujetas a evaluaciones periódicas para determinar el grado de cumplimiento de sus objetivos, así como optimizar la distribución de recursos y la concentración de esfuerzos.

Fruto de esta evolución nació la Estrategia contra el Terrorismo del 2019 (ENCOT-2019), primera con una difusión pública y en la que se implicaba a la sociedad en su conjunto como actor relevante en la lucha contra el terrorismo. Este hecho pretende quedar totalmente normalizado en esta nueva Estrategia Nacional Contra el Terrorismo (ENCOT-2023).

De esta forma, la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo se concibe como un documento dinámico que permite su adaptación ante las amenazas cambiantes y la evolución de las tácticas terroristas, así como de la amenaza ligada a las prácticas de los diferentes grupos y de los distintos actores vinculados con los extremismos violentos. En esta evolución concurren factores como el deterioro de la seguridad global, el retorno de los Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE), las acciones realizadas por actores solitarios, la propaganda terrorista y extremista, así como los procesos de radicalización desarrollados en las prisiones.

Así, se constata que el terrorismo y sus actores:

- Siguen siendo predominantemente de orientación yihadista.
- Emplean cada vez más recursos de tecnología avanzada, incluidos drones, criptografía y redes sociales. La tecnología también les permite continuar con sus labores de captación y radicalización, además de coordinarse y comunicarse con mayor facilidad y eficacia.
- Disponen de una estructura más descentralizada y difusa, lo que dificulta su identificación y desmantelamiento.
- Han adoptado un enfoque cada vez más centrado en objetivos blandos.
- Apoyan la actuación de actores solitarios sin vínculos con organizaciones y con afectación por algún trastorno mental.

Por otra parte, la seguridad internacional también se ha visto afectada por la evolución derivada de las amenazas y desafíos a la seguridad global que ha provocado el cambio del marco geoestratégico. El aumento de las tensiones geopolíticas, una conectividad creciente, la constante revolución tecnológica o las dinámicas de polarización social, son algunos de los vectores de transformación del entorno global que configuran la caracterización del fenómeno terrorista al que nos debemos enfrentar.

La ENCOT-2023 se encuentra alineada con la Estrategia de Seguridad Nacional y con las estrategias homólogas de las organizaciones internacionales de las que España es parte e incorpora acuerdos y medidas promovidos por dichas organizaciones. Desde la aprobación de la ENCOT-2019 se han impulsado nuevas respuestas e instrumentos en el marco de la Unión Europea (UE), las Naciones Unidas (ONU), la OTAN y el Consejo de Europa (CE) para hacer frente a la amenaza del terrorismo y a la radicalización violenta.

En este periodo, la UE ha desarrollado todo un marco reglamentario y legislativo que amplía, tanto las respuestas como las medidas de prevención y protección de los ciudadanos de la UE; ha reafirmado la importancia de los diálogos de la UE en materia antiterrorista con terceros países y organizaciones internacionales; ha reforzado sus asociaciones estratégicas, así como la colaboración multilateral en materia de terrorismo. Además, ha continuado desarrollando nuevos instrumentos en la lucha contra el terrorismo y desplegando medidas políticas y operativas oportunas y necesarias con el objetivo de anticipar, prevenir, proteger y responder mejor a esta amenaza. Todo ello bajo los principios y el protagonismo de los derechos humanos y el Estado de derecho.

En el mismo marco, se fijan como zonas prioritarias de especial atención los Balcanes Occidentales, el Norte de África, Oriente Próximo, la región del Sahel y el Cuerno de África.

Además, la UE ha desarrollado planes en zonas de acción concretas como es el caso del Plan de Acción de Lucha contra el Terrorismo en Afganistán.

Dicho plan tiene como finalidad la adopción de medidas para evitar que se puedan convertir en destinos seguros para los terroristas y constituirse en focos de irradiación del terrorismo, reforzando los controles de entrada en la UE, intensificando los intercambios sistemáticos de información e inteligencia estratégica entre los Estados miembros, así como con otros organismos e instituciones internacionales.

Además, la UE continúa impulsado el papel de la red de expertos antiterroristas y de seguridad y potenciando tanto la investigación relacionada con las fuentes de financiación del terrorismo, como la referida al uso indebido de internet y de las nuevas tecnologías para esos fines.

En el ámbito vinculado con la ciberseguridad, la UE ha desarrollado directrices y reglamentos orientados a evitar y combatir la difusión de contenidos terroristas y, mediante la nueva Estrategia de Ciberseguridad de la UE, se han sentado las bases para crear las capacidades colectivas que permitan responder a los principales ciberataques, promoviendo el trabajo conjunto con los socios y aliados para garantizar la seguridad internacional y la estabilidad en el ciberespacio.

Por otra parte, en materia de cooperación entre la UE y el Consejo de Europa hay que señalar la nueva Estrategia Antiterrorista 2023-2027 que promueve reforzar los esfuerzos combatiendo las manifestaciones terroristas, sus raíces y sus fuerzas motoras, ante la creciente amenaza del extremismo violento en Europa; el uso de las nuevas tecnologías para la captación y el adiestramiento, así como las violaciones de las normas de los conflictos armados.

Continuando con esta sucinta visión de la forma en la que se refleja la importancia de la lucha contra el terrorismo dentro de las principales organizaciones internacionales de las que España forma parte, podemos citar que en la Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid, en junio de 2022, se aprobó por consenso el nuevo Concepto Estratégico en el que se afirma que «el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, es la amenaza asimétrica más directa para la seguridad de nuestros ciudadanos, así como para la paz y la prosperidad internacionales».

Finalmente conviene destacar, por el papel de co-liderazgo desempeñado por España en su redacción, la aprobación de la séptima revisión de la Estrategia Global Contra el Terrorismo de Naciones Unidas, en la que se aborda la lucha contra el terrorismo desde una perspectiva integral. Esta Estrategia reconoce que la amenaza terrorista internacional se extiende más allá de Oriente Próximo, expandiendo su influencia a Europa, África y Asia. Además, observa nuevas amenazas terroristas con diferentes raíces ideológicas y políticas a las que hay que hacer frente para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Dentro de este marco y en relación con la arquitectura institucional antiterrorista, es preciso destacar la creación, en junio de 2023, de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo (OLCT) de Naciones Unidas con sede en Madrid, que se dedicará a difundir las medidas que contra esta amenaza se impulse desde la Organización de Naciones Unidas.

CAPÍTULO 2

La amenaza del terrorismo y el extremismo violento

En este capítulo se analiza la evolución del fenómeno terrorista y el extremismo violento, así como la posición de España con respecto a estas amenazas.

Una estrategia que se adapta a la evolución de la amenaza

La ENCOT-2019, primera estrategia antiterrorista española de difusión pública, permitió abordar la lucha contra el fenómeno del terrorismo desde una perspectiva integral, fortaleciendo la colaboración y cooperación entre los diferentes operadores de seguridad y avanzando en la lucha contra el extremismo violento.

Esta revisión de la ENCOT-2019 recoge los principios establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 sobre la necesidad de reducir la vulnerabilidad de la sociedad y neutralizar la amenaza de las acciones terroristas dirigidas contra los ciudadanos y los intereses de España dentro y fuera de sus fronteras, así como hacer frente a los procesos de radicalización que conducen al extremismo violento. Para ello, se precisa la colaboración de

la sociedad, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) y de los Servicios de Inteligencia, así como de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales contra el terrorismo.

Retos actuales del terrorismo y el extremismo violento

El terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, es una de las mayores amenazas para España y sus ciudadanos, dado su carácter asimétrico y transnacional. El terrorismo actual ha ido evolucionando hacia estructuras más descentralizadas y fragmentadas, con grupos más reducidos y con estructuras menos jerarquizadas que operan en múltiples países.

Los Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE) representan un riesgo cada vez mayor para la seguridad nacional y la estabilidad internacional, ante el posible retorno a sus países de origen o residencia. Esta problemática también es compartida por toda la UE, teniendo en cuenta los peligros asociados al entrenamiento y adoctrinamiento que habrían recibido, a la posibilidad de que lleven a cabo ataques en nuestro país, a su potencial como captadores de nuevos terroristas, así como a sus posibles vínculos con organizaciones terroristas.

La radicalización en las prisiones es una preocupación cada vez mayor en todo el mundo. Los centros penitenciarios pueden ser, en ocasiones, un terreno fértil para la radicalización de individuos con experiencias similares, especialmente vulnerables a los extremismos violentos y a la radicalización que conduce al terrorismo.

La propaganda terrorista y extremista está en constante evolución, adaptándose a las nuevas tecnologías y metodologías con el objetivo de acceder a un público más amplio, joven y vulnerable, y así obtener un mayor impacto en la radicalización de individuos. Con este fin emplean plataformas de mensajería encriptada, técnicas de inteligencia artificial y redes sociales.

Las redes sociales y la continua aparición de plataformas se han constituido como medios cada vez más efectivos para que los grupos terroristas y extremistas violentos recluten y radicalicen a nuevos miembros.

Los ataques de actores solitarios llevados a cabo por individuos aislados o en grupos reducidos son particularmente complejos de detectar o desactivar.

La lucha contra el terrorismo y el extremismo violento también se extiende al ámbito económico. Los grupos extremistas exploran permanentemente diferentes fuentes para financiar sus actividades, incluyendo entre otras la recaudación de fondos en línea, los activos virtuales, las nuevas plataformas financieras, así como el tráfico de drogas, armas y secuestros.

Los grupos terroristas y extremistas violentos están adoptando nuevas técnicas y metodologías de ataque difíciles de prevenir. Los vínculos con la criminalidad organizada, el uso de drones o la ciberdelincuencia requieren de estrategias actualizadas y permanentemente adaptadas para combatirlos.

El uso inadecuado de los distintos avances tecnológicos, como la inteligencia artificial, la criptografía cuántica y la realidad virtual, entre otros, constituyen retos actuales y futuros a los que hay que dar respuesta.

En conclusión, la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento se enfrenta a un desafío multifacético, siendo necesario abordar los diferentes factores que fomentan la radicalización y la violencia, a través de una respuesta coordinada y eficaz por parte de la comunidad internacional para prevenir y combatir estos fenómenos.

El incremento de la amenaza de los actores solitarios

La amenaza de los actores solitarios se ha incrementado en los últimos años debido en gran parte a:

- La accesibilidad a la propaganda extremista en línea. El acceso inmediato y sencillo a la información radical a través de internet y de las redes sociales, facilita a los individuos la posibilidad de radicalizarse sin la necesidad de pertenecer a un grupo terrorista establecido.
- La dificultad para su detección. Los actores solitarios pueden ser difíciles de detectar ya que actúan solos o en pequeños grupos, sin vínculos directos con organizaciones terroristas formales.
- El empleo de cualquier instrumento como arma para llevar a cabo sus atentados.

A pesar de que no existe un perfil único que permita definir claramente al actor solitario, el análisis de los casos europeos ha proporcionado una información muy valiosa sobre la magnitud de la amenaza que representa este tipo de actividad terrorista, las formas en que es más probable que se manifieste, y las actividades y comportamientos que presentan los actores solitarios, especialmente en el tiempo que precede a la comisión de un ataque.

Para hacer frente a esta amenaza, es necesario que se adopten medidas preventivas y de seguridad, como la identificación temprana de los procesos y agentes de radicalización o la retirada de contenido terrorista de internet para impedir el acceso a los mismos. También es importante que se promueva la educación y la conciencia en la sociedad sobre la amenaza de los actores solitarios, y se fomente la tolerancia y la inclusión para prevenir la radicalización.

Actores solitarios y salud mental

Las iniciativas e investigaciones para identificar los posibles vínculos entre la salud mental y la radicalización, se han convertido en una prioridad en las diversas estrategias de lucha contra el terrorismo y la prevención de la radicalización violenta, tanto en el marco de la UE como en el plano internacional.

Entre las conclusiones alcanzadas por los expertos destaca el hecho de que no se puede vincular directamente el trastorno mental con la radicalización violenta, sin embargo, la presencia de determinadas enfermedades mentales supone un factor de vulnerabilidad. Este factor de vulnerabilidad se hace predominante respecto a los actores solitarios. La circunstancia de aislamiento social, como factor de riesgo añadido, adquiere una especial relevancia en estos casos.

El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros (CTE) en España

Desde el inicio del conflicto en Siria en 2011, un número significativo de individuos de origen español o residentes en España se han unido a grupos terroristas como el DAESH y Al Qaeda (AQ).

Este fenómeno supone una amenaza para la seguridad nacional y representa una preocupación importante para las autoridades españolas, en especial la de los CTE retornados, dado que su presencia y actividad en zonas de conflicto les ha proporcionado suficiente conocimiento operativo, experiencia en el manejo de armamento, contactos, conocimiento de rutas y agentes facilitadores, además de una posible posición de liderazgo, convirtiéndolos en ejes vertebradores de la concienciación radical y con posibilidades reales en la posterior ejecución de actos de terrorismo.

España ha adoptado las medidas oportunas para monitorizar este fenómeno elaborando un listado único común de CTE, del cual es responsable el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), actualizando las medidas de control policial y judicial necesarias, así como compartiendo oportunamente los datos conforme a los canales habituales de intercambio de información.

El marco legislativo español recoge una serie de medidas para luchar contra el terrorismo y el extremismo violento, potenciando la cooperación internacional e intensificando los procedimientos de control y vigilancia en los puntos de entrada y salida del país.

La repatriación de mujeres y niños que se encuentran en campos de refugiados o prisiones en zonas de gran prevalencia terrorista, es otra variable dependiente del fenómeno de los CTE. Las políticas europeas de retorno de mujeres y niños de dichos escenarios de conflicto han sido objeto de debate, debido a la complejidad de la situación en la región y a las preocupaciones existentes en materia de seguridad. A pesar de ello, la UE ha reconocido la necesidad de abordar esta cuestión y ha puesto en marcha algunos programas para facilitar el regreso de estas personas.

Entre las medidas adoptadas por la UE, se incluyen la identificación y el registro de los ciudadanos europeos que se encuentran en la región, la colaboración con los países de origen para facilitar la repatriación, la garantía de acceso a la asistencia sanitaria y psicológica, y el establecimiento de programas de reintegración social y laboral para las personas repatriadas.

La UE ha instado a los países miembros a tomar medidas para facilitar el retorno seguro y voluntario a sus países de origen. Para ello, se han establecido mecanismos de coordinación y cooperación entre los países miembros, las autoridades locales en la región y las organizaciones internacionales.

No obstante, la repatriación de estas personas sigue siendo una cuestión compleja y delicada. Muchos Estados miembros de la UE se muestran reticentes a aceptar a sus ciudadanos que se unieron a grupos extremistas en la región.

En este sentido, en España se han llevado a cabo algunos procesos de repatriación de mujeres y niños que se encontraban en campos de refugiados de los países más afectados por el terrorismo, garantizando su bienestar y protección, así como el apoyo psicológico y social para permitir la inserción en la sociedad, y la prevención de una posible radicalización futura, tanto de ellos mismos como de su entorno.

La propaganda como herramienta para transmitir las ideologías violentas

La propaganda ha sido utilizada como herramienta para transmitir ideologías violentas a lo largo de la historia y conforma un elemento clave en la estrategia de las organizaciones terroristas, constituyéndose en la principal herramienta para radicalizar a sus simpatizantes y animarlos a pasar a la acción. A través de ella se busca difundir un mensaje y atraer seguidores, justificando y promoviendo la violencia como forma de alcanzar sus objetivos.

Los grupos terroristas y extremistas utilizan la propaganda para atraer a personas en situación de vulnerabilidad, promoviendo una visión alterada de la realidad, en la que la violencia y el extremismo son la única forma de lograr cambios significativos. La propaganda crea una sensación de pertenencia y camaradería entre sus miembros, lo que puede ser especialmente atractivo para las personas que se sienten marginadas o excluidas de la sociedad. En este sentido, es esencial promover estrategias que contrarresten la propaganda violenta y promuevan alternativas pacíficas y constructivas para resolver las diferentes situaciones.

El aumento de los extremismos violentos que pueden conducir al terrorismo

El aumento de los extremismos y los radicalismos y sus posibles manifestaciones en forma acciones terroristas, violentas, racistas o xenófobas, entre otras, es un fenómeno preocupante a nivel global.

Asimismo, los radicalismos extremistas violentos negacionistas y antisistema rechazan la evidencia científica, histórica o política y generan desconfianza hacia las instituciones.

En todo caso, los movimientos extremistas violentos buscan imponer su visión del mundo a través de medios ilegítimos y antidemocráticos, representando una amenaza para la seguridad y el bienestar de la sociedad.

Existen varios factores que han contribuido al aumento de esta amenaza:

- La polarización inducida por la crisis económica, sanitaria, social, energética y migratoria, así como una creciente desconfianza en las instituciones puede llevar a la adopción de ideologías extremas o radicales, especialmente entre los jóvenes.
- La discriminación, el racismo y el sentimiento de agravio, que favorecen la adopción de ideologías extremas o radicales, especialmente entre los grupos marginados o excluidos.
- La propaganda y la desinformación empleadas para difundir y transmitir este tipo de ideología, especialmente a través de las redes sociales y otros medios en línea.

Riesgos en el ámbito penitenciario

Los centros penitenciarios constituyen ámbitos de atención y seguimiento prioritario, tanto en España como en el resto de la UE. Y ello, porque el ámbito penitenciario puede constituir un entorno favorable para que individuos radicales intenten desarrollar, entre la población reclusa, labores de proselitismo, de radicalización y de captación de personas proclives a la utilización de la violencia, o de aquéllas especialmente vulnerables ante las ideologías extremistas violentas y a la radicalización que conduce al terrorismo.

En España, desde la entrada en vigor de la ENCOT-2019 y como consecuencia de la actividad contraterrorista llevada a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, han

ingresado en prisión por la comisión de delitos relacionados con el terrorismo yihadista un gran número de personas, muchas de las cuales han sido excarceladas tras el cumplimiento de sus condenas, continuando con medidas de libertad vigilada. En este mismo periodo, fruto de la implementación de la estrategia penitenciaria en el ámbito de la prevención y detección de los procesos de radicalización, se han activado también protocolos de control y seguimiento de quienes, encontrándose en prisión por otra tipología delictiva, han mostrado indicadores de encontrarse inmersos, ya fuere como sujetos activos o pasivos, en este tipo de procesos.

Marco geoestratégico

Geográficamente, España se configura como una dimensión territorial que va más allá de la península, archipiélagos, islas, peñones y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que la componen, así como de su importante extensión marítima. La geografía y la historia confieren a nuestro país la condición de país europeo, mediterráneo y atlántico que se proyecta al mundo como un comprometido contribuyente a la paz y la seguridad internacional.

«Nuestra ubicación geográfica nos confiere una posición privilegiada y a la vez nos sitúa en un escenario no exento de dificultades y riesgos».

La principal amenaza terrorista para nuestro país continúa proviniendo de las organizaciones terroristas de carácter yihadista, fundamentalmente DAESH y Al Qaeda. En la actualidad, sus estrategias para Occidente se centran en los llamamientos a la activación de sus seguidores para la realización de acciones de terrorismo individual.

Junto a la citada activación de terroristas autónomos, se considera vigente la intención de DAESH y Al Qaeda de perpetrar acciones de cierta envergadura en Europa, para lo cual podrían apoyarse tanto en Combatientes Terroristas Extranjeros retornados de zonas de conflicto, como en miembros procedentes de sus distintas filiales regionales y células locales.

El Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea son las principales zonas del África subsahariana donde la violencia terrorista se ha incrementado de manera exponencial, y a las que, en algunos casos, hay que sumar crisis de gobernabilidad, violencia interétnica o emergencias humanitarias que fomentan una inestabilidad creciente.

Esta crisis multidimensional del Sahel afecta indefectiblemente a la estabilidad en la zona y, de manera directa, a los intereses nacionales de España, especialmente en lo que se refiere a la amenaza terrorista y al aumento de los flujos migratorios irregulares que pueden ser aprovechados por elementos terroristas para dar cobertura a sus desplazamientos. Por ello, España considera que los esfuerzos en la lucha antiterrorista en esta región deben centrarse en misiones de adiestramiento enfocadas a capacitar a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad locales para la contención del terrorismo, así como en la mejora de los sistemas de control migratorio.

La lucha contra el terrorismo en el Magreb constituye una prioridad para España, afectando a nuestra seguridad e intereses en dicha región de manera directa, constituyendo, por tanto, uno de los grandes desafíos en esta materia. Los vínculos existentes entre el crimen organizado y el terrorismo están provocando que el fenómeno yihadista se esté desarrollando y expandiendo, proporcionando a las filiales africanas de DAESH y Al Qaeda diversos recursos logísticos, así como armamento o formación.

Así, la situación de seguridad en el Magreb continúa siendo uno de los factores que más incide en el nivel de amenaza terrorista en España y sobre nuestros intereses en dicha región. Además, existen varios elementos que mantienen esta amenaza, entre los que se encuentran los estrechos vínculos entre yihadistas magrebíes con residentes en nuestro país, así como el elevado porcentaje de CTE y terroristas detenidos en España con esta procedencia.

Por otro lado, las conexiones puntuales detectadas entre yihadistas y redes de tráfico de personas, sobre todo en el Mediterráneo central, incrementan el riesgo de entrada en territorio europeo de retornados y de otros terroristas, así como de individuos altamente radicalizados.

La colaboración y la cooperación europea e internacional en materia de seguridad en la zona se conforma como la herramienta fundamental para contrarrestar y frenar el aumento de esta amenaza.

Es preciso mencionar la compleja situación en Afganistán, donde, tras la salida de las tropas estadounidenses, el movimiento talibán retomó el poder en agosto de 2021. En este contexto, la situación de seguridad en Afganistán es cada vez más frágil. La filial del DAESH en Afganistán, el Estado Islámico Provincia de Jorasán (ISKP) continúa intensificando su actividad, habiéndose consolidado como la principal amenaza contra el autonombrado Emirato Islámico de Afganistán (EIA). En este sentido, el ISKP considera a Afganistán como un potencial escenario para desarrollar su operatividad y expandir su ideología hacia los países del entorno o incluso a países occidentales. En este marco, el ISKP está aumentando su capacidad para ejecutar acciones de alto impacto en la región e impulsando su propaganda política y religiosa, sistema que reafirma su presencia en la zona.

En el ámbito de seguridad, la amenaza del terrorismo en Asia requiere una estrategia integral que combine la lucha contra el terrorismo y la insurgencia, con el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad locales y la creación de una sociedad más pacífica y segura. Estrategia que debe incluir la cooperación y colaboración internacional para lograr una paz y estabilidad duraderas.

Un potencial vector catalizador del terrorismo es la guerra por la invasión rusa de Ucrania. La situación en Ucrania ha supuesto un incremento en la circulación de armas y explosivos, así como la participación en la guerra de combatientes voluntarios de otras nacionalidades. Estas circunstancias pueden ser aprovechadas por el terrorismo global, por organizaciones terroristas, grupos afines o individuos simpatizantes para socavar la seguridad pública, y en el que también actores estatales podrían llevar a cabo acciones terroristas.

El nuevo foco de inestabilidad mundial que supone la guerra entre Israel y Hamás, más allá del plano de seguridad, está teniendo consecuencias sociales, políticas, económicas y migratorias cuyo alcance es difícil de prever. Existiendo un riesgo real y directo de afectación sobre la amenaza terrorista, el extremismo violento y el surgimiento de nuevos movimientos que promuevan una ideología radical y violenta.

Por último, el terrorismo autóctono, tras su derrota por el Estado democrático y de derecho, no representa una amenaza relevante en la actualidad. No obstante, debe continuarse con la constante y eficaz labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la investigación de los hechos delictivos, la defensa de la memoria de las víctimas como referente ético y la divulgación entre la sociedad de la lucha de la democracia frente al terrorismo.

Los objetivos

Los terroristas pretenden desestabilizar y crear caos con el fin de lograr cambios políticos, sociales, religiosos o económicos, aunque los objetivos específicos varían según el grupo terrorista y su ideología. Sus acciones buscan afectar a la estabilidad y al funcionamiento de un gobierno, organización o a la sociedad en su conjunto, mediante ataques concretos o indiscriminados hacia las personas, las infraestructuras, la economía y los intereses del país que es objeto de la amenaza terrorista.

Los objetivos atacados en Occidente en los últimos años han evolucionado de las grandes concentraciones de personas, los medios y nodos de transporte, los lugares de culto, así como personal militar y de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, hacia individuos aislados, como resultado de los ataques cometidos por actores solitarios donde prima la oportunidad frente a la preparación.

Gran parte de los ataques cometidos en el mencionado escenario, por terroristas autónomos yihadistas, se han perpetrado utilizando *modus operandi* basados en la escasa preparación de las acciones y la utilización de medios rudimentarios como atropellos y apuñalamientos. Suponen por ello acciones de difícil prevención y detección, pero que conllevan una alta letalidad, lo que sirve como una amplificación propagandística de la acción.

En nuestro país persiste la amenaza terrorista por parte de individuos autorradicalizados, imbuidos de propaganda yihadista. Este vector de la amenaza determina una mayor

probabilidad de participación de actores individuales, no descartando pequeños grupos, que se servirían principalmente de medios sencillos y de fácil acceso, sin que se pueda descartar el empleo de armas de fuego o explosivos de fabricación casera, e incluso de procedimientos más sofisticados. Sus objetivos prioritarios son los denominados como «blandos», es decir, aquellos en los que hay concentraciones de personas en vías públicas, nodos y medios de transporte colectivo, actos o celebraciones multitudinarias y lugares de culto fácilmente accesibles y que pueden causar un elevado número de víctimas.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad continúan desarrollando operaciones contraterroristas, constatándose la presencia en nuestro país de estructuras individuales y grupales de apoyo a diferentes organizaciones yihadistas, con capacidad potencial para transformarse en operativas.

CAPÍTULO 3

Una España segura y resiliente frente al terrorismo

En este capítulo se recogen las acciones llevadas a cabo en nuestro país, así como las medidas o planes que se pretenden implementar para reducir los riesgos y amenazas.

España es un Estado social y democrático de Derecho, que se constituye en un sólido referente y activo contribuyente a la seguridad internacional. El terrorismo y la radicalización violenta constituyen amenazas globales de las que España no está exenta. La magnitud del riesgo y la amenaza requiere, por lo tanto, de la adecuación de los recursos, medios, sistemas y organizaciones disponibles para hacerles frente con el fin de que puedan llegar a ser más resilientes frente a los riesgos y amenazas.

Posición de España en la lucha contra el terrorismo

España ha desarrollado modelos de referencia en el campo de la seguridad que ha de seguir renovando con visión anticipatoria, integradora y resiliente, para actuar frente a amenazas globales que requieren respuestas integrales, coordinadas y cooperativas tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

La lucha contra todo tipo de terrorismo y extremismo violento precisa de la unidad política y social; de la implicación de la Administración central, autonómica y local; de los servidores públicos y la sociedad en su conjunto; de la actuación eficiente y coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Fuerzas Armadas, Servicios de Inteligencia, así como del apoyo y asistencia permanente a las víctimas.

La ENCOT-2019 puso de manifiesto, que la experiencia española en la lucha contra todo tipo de terrorismos y extremismos violentos permitió extraer las mejores prácticas y lecciones aprendidas, entre ellas:

- La eficacia de una firme determinación de combatir el terrorismo, traducida en llevar la iniciativa frente a los terroristas y en movilizar todas las capacidades del Estado y de la sociedad en su conjunto.
- La actuación conjunta de todos los poderes públicos sustentada en el máximo consenso político y social, que permita una acción duradera con todo el peso y eficacia del Estado de derecho; en consonancia con la colaboración internacional, la acción policial y judicial, y la relevancia de la comunidad de inteligencia.
- La lucha contraterrorista a través de una doble dimensión social, que atiende a la generación de una sociedad cada vez más resiliente frente al terrorismo y la radicalización violenta, al tiempo que se inspira y se apoya en el testimonio cívico y ejemplar de las víctimas del terrorismo.

Fiel reflejo de estas prácticas es la coordinación y cooperación integral, cuya mejor muestra la constituye el Protocolo Interinstitucional de Respuesta ante Atentados Terroristas, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en junio de 2022, en el que se identifica de forma concreta a los distintos actores de la Administración del Estado, sus capacidades y funciones en caso de intervención ante un atentado terrorista.

Fortalezas consolidadas en la lucha contra el terrorismo

La experiencia en la lucha contra el terrorismo determina que España posea fortalezas consolidadas. A este respecto, contamos con un cuerpo legislativo sólido y con una fiscalía y unos tribunales especializados. El consenso político es otro de los factores que configura el modelo español de lucha contra el terrorismo. La unidad política favorece la cohesión social a favor de las víctimas y contra el terrorismo, a la vez que envía un mensaje de firmeza y determinación frente a aquellos que pretenden destruir nuestra convivencia libre y democrática.

Existen unas estructuras de información y de inteligencia competentes para hacer frente a la amenaza terrorista, un enfoque nacional integrado de Seguridad Nacional y una gran capacidad de resiliencia que posee nuestra sociedad para sobreponerse al terrorismo y sus efectos. Todo ello bajo el principio de proteger la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional.

Nuestros organismos de seguridad e inteligencia han sabido evolucionar y desplegar su eficacia en la lucha contra el terrorismo, hacia los nuevos vectores de amenaza terrorista consecuencia de la situación actual. A pesar de compartir con nuestros socios un riesgo mantenido de atentado terrorista, nuestro país cuenta como pilar fundamental, la experiencia adquirida en la investigación y lucha contra el terrorismo autóctono.

Operaciones y detenidos por terrorismo en España

Durante el período de vigencia de la anterior ENCOT, del 2019 al 2023, se han realizado más de 110 operaciones relacionadas con actividades de terrorismo. De estas, más de un 90 % están relacionadas con el terrorismo de etiología yihadista y algo más de un 5 % con el terrorismo autóctono.

Acuerdo para afianzar la unidad en defensa de las libertades y en la lucha contra el terrorismo

Este acuerdo, conocido como «pacto antiterrorista», fue impulsado en el año 2015 por los dos principales partidos políticos españoles y, posteriormente, se unieron a él casi la totalidad de los partidos de las fuerzas del arco parlamentario. Desde el año 2015, se ha reunido en sucesivas ocasiones y continúa siendo una herramienta esencial para mostrar públicamente la unidad democrática frente a atentados terroristas cometidos en España y en países de nuestro entorno más cercano.

Protección integral a las víctimas del terrorismo

A lo largo de su historia España ha sufrido el terrorismo de distinta ideología. El atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid ocasionó el mayor número de víctimas mortales en Europa. Como homenaje, todos los 11 de marzo se conmemora el día de las víctimas del terrorismo en la UE.

España apuesta por el fomento de los valores de la libertad, la paz, la democracia y la memoria de las víctimas como referente ético y moral de la sociedad, constituyendo su testimonio parte activa en la prevención contra el terrorismo y los radicalismos violentos, e instrumento relevante para configurar la comunicación estratégica frente a cualquier narrativa que incite a la acción terrorista y trate de legitimarla.

España cuenta con un modelo de protección y apoyo a las víctimas del terrorismo que es un referente a nivel mundial. Un modelo que nace de un gran acuerdo legislativo plasmado en la aprobación de la Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo del año 2011, una de las normas legales españolas específicas que ha recogido un mayor apoyo parlamentario en los últimos años, inspirada por los principios de memoria, dignidad, justicia y verdad. A ello se suma la existencia de órganos específicos de apoyo en las administraciones públicas, así como un numeroso y plural colectivo de asociaciones, fundaciones y movimientos cívicos, representativos de las víctimas y sus familiares.

Nuestro país asumió un papel destacado en el impulso de las políticas de lucha contra el terrorismo y en particular, en el apoyo a sus víctimas, en la celebración del Primer Congreso de Víctimas de Terrorismo, auspiciado por Naciones Unidas.

Financiación del terrorismo

La lucha contra el empleo de criptoactivos o criptomonedas o de cualquier innovación financiera, orientada al pago o a la inversión para financiar la actividad terrorista, constituye una de las principales líneas para la neutralización de esta amenaza.

Por ello es necesario incrementar la especialización de todas las instituciones y organismos que, en un Estado de derecho, tienen la misión de luchar contra el terrorismo o la radicalización violenta. De esta forma, la formación de Jueces y Fiscales, Unidades Policiales y del resto de organismos de la administración pública con competencia en la persecución de la financiación del terrorismo, permitirá situar el análisis económico-patrimonial en la base de las investigaciones, constituyendo un elemento esencial en la prevención y erradicación de esta amenaza.

Al mismo tiempo, es necesario continuar potenciando la interoperabilidad entre las bases de datos existentes en las distintas instituciones, con objeto de identificar a los actores implicados y posibilitar la trazabilidad completa de los fondos que sean susceptibles de emplearse con fines terroristas.

Y, por último, deberá de favorecerse la creación de canales de intercambio de información entre organismos e instituciones, tanto públicos como privados, orientados a la comunicación de información relevante sobre la utilización de las nuevas tecnologías, así como de posibles operaciones de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en todas sus formas.

Prevención y lucha contra la radicalización

La prevención y lucha contra la radicalización deben de ser el resultado del trabajo conjunto y consensuado de la administración y la sociedad civil española, que recoge como objetivo principal, establecer un marco efectivo de prevención de los factores o motivaciones que puedan conducir a las personas hacia procesos de radicalización violenta de cualquier índole, impulsando el conocimiento de los mismos y el tratamiento de los extremismos violentos, todo ello con el fin de lograr una sociedad más sensibilizada, consciente, segura y resiliente.

En el ámbito penitenciario, la prevención y lucha contra la radicalización es un objetivo prioritario orientado a detectar a aquellos individuos que pudieran encontrarse inmersos en un proceso de radicalización, ya fuera como sujeto activo o pasivo, y poder intervenir sobre estos, tanto desde el punto de vista de seguridad como tratamental.

Además, desde la colaboración internacional y en especial en el marco europeo, a través del Proyecto Basado en Colaboraciones de la Comisión Europea sobre el ámbito local en la prevención de la radicalización, se está impulsando la creación de una «Guía Europea en Prevención de Radicalización dirigida a prestar Apoyo a los Grupos Locales». Esta guía servirá como herramienta nacional de soporte en la constitución y funcionamiento de estos grupos en la nueva estructura. Del mismo modo, España participa en la Red de Prevención sobre la Radicalización de la Comisión Europea orientada a buscar e intercambiar información sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas e impulsar recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en materia de prevención de la radicalización.

Neutralización de la propaganda en redes e internet

La Agenda Europea para la Seguridad, presentada por la Comisión Europea en el año 2015, abordó y señaló como prioridad la lucha contra la difusión de contenidos propagandísticos terroristas en internet, para lo que se diseñó un marco de cooperación voluntaria entre Estados miembros y prestadores de servicios de alojamiento de datos que, a día de hoy, sigue vigente.

Una de las iniciativas que se puso en marcha en diciembre de 2015 fue la creación del Foro de la UE sobre internet. Dicho foro ha venido fomentando la cooperación voluntaria entre los Estados miembros y los prestadores de servicios de alojamiento de datos, así como medidas tendentes a reducir la accesibilidad de los contenidos terroristas en línea, y a habilitar a la sociedad civil para aumentar el volumen de discursos alternativos eficaces en internet.

La evolución de las distintas iniciativas a nivel de la UE en el ámbito de la retirada de contenidos terroristas en internet, puso de manifiesto la necesidad de complementar el sistema de notificaciones de esos contenidos, con un marco legislativo claro que ayudara a seguir reduciendo la accesibilidad a los mismos y luchar, de manera adecuada, contra un problema en permanente y constante evolución.

Colaboración internacional

Ante una amenaza compartida que atañe a la comunidad internacional en su conjunto, solo caben soluciones también compartidas y cooperativas. Por ello, España está comprometida en la lucha contra el terrorismo con una respuesta basada en la colaboración internacional y en la acción coordinada con nuestros aliados más cercanos, así como en las iniciativas internacionales en las que nuestro país participa.

En el ámbito internacional, España colideró la 7.ª Revisión de la Estrategia Global contra el Terrorismo de Naciones Unidas adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por consenso en julio de 2021. En el marco de dicha estrategia se organizó, en Málaga, la primera Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Sociedad Civil y Lucha contra el Terrorismo en mayo de 2022. Unos meses más tarde, se ofició la apertura en Madrid de una Oficina de Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNOCT).

Asimismo, cabe destacar que España participa activamente en iniciativas y proyectos internacionales para luchar contra el terrorismo y los extremismos violentos, lo que permite garantizar la colaboración reforzada y fluida con el resto de autoridades europeas y con los servicios policiales y de inteligencia de otros países.

Operaciones y detenidos en el extranjero

La cooperación internacional en materia de seguridad e inteligencia es cada vez más necesaria, intensificándose notablemente en los últimos años. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas han efectuado operaciones coordinadas con otros países y han suministrado información a organismos de seguridad extranjeros.

En este sentido, cabe destacar los proyectos de la UE y de organizaciones internacionales, en los que España participa, dirigidos al fortalecimiento institucional y a la capacitación de las fuerzas de seguridad locales, en materia de lucha contra el terrorismo en diferentes áreas geográficas.

La colaboración ciudadana

La colaboración ciudadana se convierte en un instrumento cardinal del rechazo social a la violencia y a los procesos que legitiman su uso. La lucha contra la radicalización, el extremismo violento y el terrorismo es una tarea que implica a toda la sociedad, cuya unidad permite el desarrollo de políticas más efectivas contra estos fenómenos.

Además de los medios habilitados por los organismos de seguridad e inteligencia, la colaboración ciudadana en la prevención del terrorismo se materializa a través de diferentes canales, como es el Centro de Coordinación de Información sobre la Radicalización (CCIR), los cuales deben facilitar las comunicaciones de los ciudadanos e instituciones para informar sobre cualquier indicio que pudiera derivar en radicalización o conducta extremista, intransigente o de odio por razones racistas, xenófobas, de creencias o ideológicas que favorezcan la exaltación de la violencia, así como posibles casos de radicalización en individuos o desplazamientos desde y hacia zonas de conflicto.

Tratamiento y evaluación del riesgo de radicalización en prisiones

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 contempla la necesidad de fomentar y actualizar las herramientas para la prevención, la detección y el seguimiento de los procesos de radicalización en los centros penitenciarios a través de la implementación de herramientas de detección y evaluación del riesgo de radicalización y programas de tratamiento.

La Administración penitenciaria española ha desarrollado una herramienta propia, objetiva, actuarial y cuantitativa de evaluación del riesgo de la radicalización violenta de naturaleza yihadista, que permite de forma individualizada, conocer los perfiles en violencia y radicalización de cada caso, y gestionar las intervenciones penitenciarias, tanto a nivel de políticas de seguridad como de las de tratamiento.

CAPÍTULO 4

Objetivo, principios, misión y visión

En este capítulo se establece el objetivo general de la estrategia, sus principios inspiradores, así como su misión y visión.

Objetivo estratégico

Neutralizar la amenaza que representa el terrorismo contra los ciudadanos y los intereses españoles dentro y fuera de las fronteras, reduciendo la vulnerabilidad de la sociedad y haciendo frente a los procesos de radicalización que conducen al extremismo violento y al terrorismo.

Principios

La protección del ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas se erige en principio informador de esta Estrategia Nacional contra el Terrorismo, promoviendo las condiciones que garanticen la libertad y la seguridad de todas las personas y del conjunto de la sociedad.

El apoyo y asistencia permanente a las víctimas del terrorismo, y el respeto a su dignidad y memoria constituye un principio inspirador fundamental de la ENCOT.

La coordinación y cooperación integral se constituyen como principios necesarios para unificar a los actores de la Administración involucrados ante la comisión de un atentado, agilizando y optimizando sus capacidades y funciones.

Conforme a los principios básicos que orientan la política de Seguridad Nacional y al amparo de los mismos, se configuran como principios rectores de actuación de esta Estrategia:

- Una visión integral de la seguridad.
- Un compromiso y una responsabilidad compartida que implica a todas las Administraciones, organismos del sector privado, la sociedad civil y organizaciones y coaliciones internacionales de las que España forma parte.
- Unidad de acción, promoviendo coordinación, cooperación y colaboración, tanto nacional como internacional.
- Coherencia, eficiencia y anticipación en el diseño de acciones.
- Resiliencia como capacidad de resistencia y recuperación ante la acción terrorista.
- Transparencia y accesibilidad.
- Suficiencia y sostenibilidad de los recursos.
- Especialización y actualización continua ante la naturaleza cambiante de las amenazas.
- Importancia de la coordinación interna entre las diferentes Administraciones Públicas y la cooperación en el marco de la UE e internacional.

Misión

Proteger la vida y la libertad, reforzando la seguridad y el bienestar, contrarrestando la amenaza que representan el terrorismo y el extremismo violento para los ciudadanos y los intereses españoles dentro y fuera de España, así como en el ámbito virtual, reduciendo la vulnerabilidad de la sociedad y haciendo frente a los procesos de radicalización que conducen al extremismo violento y al terrorismo.

Visión

Promover las condiciones de libertad, seguridad y justicia necesarias, que fomenten la convivencia entre todos los ciudadanos, contribuyendo a consolidar una sociedad democrática, plural, diversa y resiliente al terrorismo y al extremismo violento.

Este entorno de seguridad debe ser fruto de la acción integrada y coordinada del conjunto de una sociedad en la que se favorezca su implicación activa como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos, contribuyendo, de esta forma, a fortalecer la resiliencia de sus estructuras, con el fin de que:

- Cada ciudadano se sienta responsable de su seguridad y de la de sus conciudadanos, colaborando de manera activa con las instituciones del Estado en la lucha contra la amenaza que supone el terrorismo y el extremismo violento y, llegado el caso, paliar con celeridad los efectos de una acción terrorista.
- Las diferentes administraciones e instituciones funcionen de una manera coordinada, como herramienta de prevención de la amenaza terrorista y el extremismo violento, reforzando la protección de la sociedad.
- Las instituciones responsables de la lucha contra el terrorismo, en cualquiera de sus ámbitos, operen permanentemente de manera integrada en los procesos de evaluación de la amenaza y el riesgo en el planteamiento y ejecución de las acciones e iniciativas de prevención, protección y persecución de las organizaciones e individuos terroristas, y de las redes que puedan proporcionarles las capacidades para actuar.

CAPÍTULO 5

Pilares, líneas estratégicas y líneas de acción

En este capítulo se establecen los objetivos específicos de cada uno de los cuatro pilares en los que se distribuye la acción concertada del Estado, así como las líneas estratégicas y las líneas de acción para la consecución de estos objetivos.

Prevenir

Evitar la captación, adoctrinamiento y reclutamiento de terroristas y de extremistas violentos, fomentando la acción coordinada de los diferentes actores involucrados en la prevención, detección y tratamiento de los procesos de radicalización que fomenten el uso de la violencia, así como las ideologías y recursos que los sustentan.

Línea Estratégica: Fomentar el conocimiento y promover el compromiso de la sociedad en la lucha contra el terrorismo como una de las principales medidas para mejorar su prevención y fomentar la creación de una sociedad menos vulnerable.

- Potenciar la formación de los actores que intervienen en la lucha contra el terrorismo y la radicalización violenta.
- Implementar y desarrollar el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional como cimiento de la libertad, el progreso y el bienestar de la ciudadanía y la sociedad, base esencial sobre la que se construye y asienta el Estado de derecho.
- Priorizar la atención a los colectivos en situación de especial vulnerabilidad, especialmente en lo que concierne a la protección de menores, frente a su radicalización con fines terroristas.
- Priorizar la atención a individuos afectados por trastornos mentales, frente a su radicalización con fines terroristas.
- Promover el testimonio de las víctimas del terrorismo como instrumento de prevención frente a la radicalización, y contrarrestar la narrativa terrorista.
- Impulsar los distintos canales de comunicación entre los ciudadanos y los diferentes organismos que permitan la interacción rápida y eficaz con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Línea Estratégica: Lucha contra el adoctrinamiento y la radicalización violenta.

– Implementar el Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (PENCRAV) y sus planes asociados que propugnan un enfoque transversal e integral del problema, así como aquellos existentes en las diferentes administraciones e instituciones públicas competentes en la materia.

– Potenciar el marco legislativo oportuno para facilitar las acciones de bloqueo y retirada de contenidos terroristas en línea, acorde a la regulación europea.

Línea Estratégica: Prevención contra la financiación del terrorismo.

– Impulsar la localización, recuperación y gestión de activos en la esfera nacional e internacional.

– Potenciar la colaboración y cooperación internacional en el ámbito de los fondos de financiación no deseables.

– Implementar el Plan Estratégico Nacional contra la Financiación del Terrorismo (PENCFIT), así como sus planes asociados que propugnan un enfoque transversal e integral del problema.

Línea Estratégica: Potenciar las herramientas en materia de identificación, evaluación y análisis de riesgos.

– Potenciar la Unidad Nacional de Notificación de Contenidos.

– Impulsar el desarrollo de las herramientas para combatir la propaganda radical violenta o terrorista en redes sociales e internet.

– Robustecer los sistemas que permitan la evaluación y el análisis prospectivo sobre el riesgo de la amenaza terrorista.

Línea Estratégica: Aumentar las capacidades en la lucha contra la desinformación.

– Incrementar las capacidades de las Administraciones públicas y de las unidades de investigación de las FCS, frente a las campañas de desinformación que afecten a la seguridad nacional y tengan por objeto fines terroristas o de radicalización, ya sea mediante la difusión de falsas narrativas, el uso de la guerra cognitiva, estrategias híbridas, manipulación persistente u otras tácticas, técnicas y procedimientos.

– Fomentar la colaboración tanto a nivel nacional e internacional, como público-privada, con otros organismos competentes, de la sociedad civil y el ámbito académico.

Línea Estratégica: Promover la coordinación, cooperación y la colaboración internacional y el desarrollo de una acción exterior común, tanto en el ámbito de las organizaciones internacionales, como en el bilateral.

– Participar en foros e iniciativas y proyectos en el ámbito exterior para prevenir el terrorismo y la radicalización violenta.

– Apoyar la capacitación de fuerzas armadas y cuerpos de seguridad de terceros países en la lucha contra el terrorismo.

Línea Estratégica: Apoyar y potenciar la Oficina de ONU de Lucha contra el Terrorismo (UNOCT) con sede en Madrid.

– Apoyar la prestación de asistencia y colaboración, por parte de la Oficina Nacional Contra el Terrorismo de Naciones Unidas, a los Estados miembros para la creación y desarrollo de sus capacidades en la lucha contra el terrorismo.

Línea Estratégica: Potenciar las labores de Inteligencia.

– Reforzar las capacidades de obtención de información y producción de inteligencia relativas a la naturaleza, alcance y tendencias de la amenaza terrorista y los riesgos asociados a aquéllas, así como a compartir información e inteligencia con socios y aliados.

Línea Estratégica: Prevenir la radicalización en prisiones.

– Fomentar los marcos de cooperación, coordinación y colaboración entre las distintas administraciones penitenciarias, y de éstas, con los Servicios de Información e Inteligencia.

– Prevenir, detectar y neutralizar procesos de radicalización en los centros penitenciarios, a través de la identificación, control e intervención sobre individuos que promuevan o asuman ideologías extremistas.

Línea Estratégica: Prevenir el riesgo de desplazamiento de personas radicalizadas hacia y desde zonas de conflicto, así como el retorno de Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE).

– Impulsar la coordinación internacional sobre el traslado y el retorno de personas desplazadas.

– Potenciar y compartir la información con socios o aliados ante el retorno de CTE.

– Fomentar los desarrollos legislativos necesarios para garantizar una respuesta adecuada a esta amenaza.

– Impulsar la evaluación del riesgo sobre los combatientes terroristas extranjeros.

Proteger

Velar por la máxima seguridad y protección de la sociedad, la ciudadanía, las instituciones e intereses nacionales, reduciendo la vulnerabilidad de los objetivos potencialmente sensibles frente al terrorismo y el extremismo violento, haciendo visible la labor del Estado.

Línea Estratégica: Implementar y desarrollar los planes específicos de protección, así como los planes de segundo nivel asociados.

– Mantener permanentemente actualizado el Plan de Prevención, Protección y Respuesta Antiterrorista.

– Robustecer los planes de protección Nuclear, Radiológico, Biológico y Químico (NRBQ) y de ciberseguridad; de infraestructuras críticas; de puertos, aeropuertos, y de protección de espacios públicos y zonas sensibles.

– Cooperar en la seguridad, control y no proliferación del tráfico internacional de armas y explosivos, así como de sus precursores y materiales de doble uso.

– Actualizar e implementar planes de protección de individuos en situación de especial riesgo, así como mitigar las vulnerabilidades de las infraestructuras críticas basadas en su personal.

– Mantener informados a través de canales adecuados a ciudadanos españoles en el extranjero, sobre la situación de riesgo existente y las medidas a adoptar en caso de verse afectados por acciones terroristas, asegurando la protección de los intereses de España en el exterior.

Línea Estratégica: Impulsar las medidas de cooperación y coordinación en el marco de las FCS y empresas de seguridad.

– Reforzar la seguridad privada como complemento auxiliar y necesaria colaboradora de la seguridad pública, promoviendo su formación e intercambio de información respecto al terrorismo y el extremismo violento, en el marco del Estado de derecho.

Línea Estratégica: Aumentar las capacidades y recursos, así como potenciar e impulsar las herramientas de detección.

– Fortalecer la ciberseguridad, los controles fronterizos, el control sobre el tráfico de armas, explosivos y los materiales de doble uso.

Línea Estratégica: Cooperación y coordinación europea e internacional.

– Participar e impulsar las medidas de protección dentro de la UE, reforzando las fronteras exteriores, así como la interoperabilidad a través de las bases de datos y la digitalización integrada.

– Promover y desarrollar medidas de protección y colaboración en políticas de seguridad con terceros países.

Línea Estratégica: Potenciar e impulsar el Intercambio de Información.

– Potenciar el intercambio de información y la asistencia recíproca en el marco nacional e internacional.

Perseguir

Detectar e investigar a los terroristas y extremistas violentos, de forma integral y global, impidiendo la planificación y ejecución de sus acciones, actuando también contra sus redes de apoyo, logísticas y de financiación, asegurando su puesta a disposición judicial.

Línea Estratégica: Lucha contra la Financiación.

- Potenciar el desarrollo del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Financiación del Terrorismo (PENCFIT), así como sus planes asociados.
- Impulsar la colaboración internacional en materia de investigación financiera del terrorismo y del extremismo violento.

Línea Estratégica: Asegurar e incrementar la coordinación y cooperación operativa, así como las labores de inteligencia.

- Fortalecer el sistema de coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Seguridad Privada.
- Potenciar la coordinación, cooperación e intercambio de información entre las Administraciones penitenciarias, y de éstas con los Servicios de Información e Inteligencia.
- Reforzar los instrumentos y herramientas de intercambio de información e inteligencia en el marco nacional e internacional.

Línea Estratégica: Impedir las sinergias entre terrorismo y crimen organizado.

- Impulsar las medidas de control que eviten el establecimiento de conexiones entre el crimen organizado y el terrorismo.

Línea Estratégica: Combatir las narrativas de los terroristas.

- Evitar y contrarrestar la propaganda terrorista y de extremismos violentos a través de internet o por cualquier otro medio.

Línea Estratégica: Combatir y eliminar el uso ilícito de todo tipo de armas, explosivos y materiales de doble uso.

- Impulsar las medidas de control y los sistemas de alerta temprana para todo tipo de armas, explosivos y materiales de doble uso.

Línea Estratégica: Impulsar y mantener los sistemas de cooperación penal internacional.

- Potenciar instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional, que faciliten la investigación y puesta a disposición judicial de los autores y medios empleados en la comisión de acciones terroristas, así como el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales para garantizar la efectiva persecución de los autores de delitos de terrorismo en el ámbito europeo e internacional.

Preparar

Minimizar las consecuencias de una acción terrorista, garantizando el máximo apoyo a las víctimas, reparando el daño causado y restaurando la normalidad mediante la ejecución de acciones y planes previstos para una pronta recuperación, extrayendo las lecciones aprendidas a fin de preparar futuras acciones de respuesta.

Línea Estratégica: Promover una sociedad más resiliente.

- Desarrollar las capacidades de actuación y respuesta de la sociedad a través de la formación integral en materia de seguridad nacional.
- Impulsar la colaboración de los ciudadanos a través de programas públicos.

Línea Estratégica: Minimizar las consecuencias y retorno a la normalidad.

- Promover la coordinación público-privada para minimizar las consecuencias ante un atentado terrorista.
- Responder de modo integral en el ámbito físico y digital, y recuperar la normalidad en el menor tiempo posible.

– Implementar el Plan de Comunicación Estratégica en gestión de crisis, que permita al conjunto de actores implicados minimizar los efectos, incluido los psicológicos, de las acciones terroristas y de los extremismos violentos.

Línea Estratégica: Potenciar el apoyo y la asistencia integral y permanente a las víctimas del terrorismo, teniendo como base el respeto a su dignidad y a su memoria.

– Difundir, especialmente a través del Centro Europeo de Expertos de Víctimas del Terrorismo y de la Red europea de puntos de contacto, buenas prácticas del modelo español de protección integral a las víctimas del terrorismo como referente internacional.

– Continuar potenciando la actividad de la Fundación Centro Memorial para las Víctimas del Terrorismo.

– Promover activamente proyectos específicos de formación a la comunidad docente, con materiales didácticos sobre historia, memoria y prevención del terrorismo en España.

Línea Estratégica: Implementar un sistema de lecciones identificadas en materia de gestión de crisis.

– Desarrollar sistemas de evaluación crítica con la participación de todos los actores que permitan optimizar futuras respuestas y extraer lecciones aprendidas, tal y como recoge el Protocolo Interinstitucional de Respuesta ante Atentados Terroristas.

Línea Estratégica: Promover la coordinación europea e internacional.

– Intercambiar información y experiencias dentro de la UE sobre mecanismos de respuesta.

– Impulsar la revisión de la legislación de la UE vinculada al funcionamiento de los Mecanismos Comunitarios de Protección Civil, contemplados en la Estrategia contra el Terrorismo de la UE.

– Mantener actualizado el mapa de riesgo exterior.

– Fortalecer la valoración de la amenaza y el riesgo en zona de operaciones, en las que despliegan las Fuerzas Armadas.

CAPÍTULO FINAL

La lucha contra el terrorismo en el marco del Sistema de Seguridad Nacional (SSN)

En este capítulo se subraya la imbricación de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCOT) en el Sistema de Seguridad Nacional.

Las características de la amenaza del terrorismo y la radicalización violenta en todas sus manifestaciones atañen a la Seguridad Nacional, la cual viene definida como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos; garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a socios y aliados a la seguridad internacional.

El órgano al que corresponde asesorar directamente al presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional es el Consejo de Seguridad Nacional en su condición de Comisión Delegada del Gobierno en esta materia, que está asistido por un comité especializado de carácter único para el conjunto del Sistema de Seguridad Nacional, el Comité de Situación.

El Comité de Situación es el órgano responsable de apoyar al Consejo de Seguridad Nacional en la dirección y coordinación de las actuaciones de gestión de situaciones de crisis, entre las que se encuentran el terrorismo y la radicalización violenta. De este modo, el Comité de Situación será convocado para llevar a cabo la gestión de las situaciones de crisis en el marco de la amenaza del terrorismo y la radicalización violenta y estará apoyado por el Comité Especializado contra el Terrorismo, que tiene entre sus funciones respaldar al Comité de Situación actuando de forma complementaria, cada uno en su ámbito de competencias, bajo la misma dirección estratégica y política del Consejo de Seguridad Nacional.

El Comité Especializado contra el Terrorismo es el órgano encargado de proponer al Consejo de Seguridad Nacional las directrices en materia de planificación y coordinación de la política de Seguridad Nacional y apoyar la toma de decisiones en materia de lucha contra

el terrorismo. Participa en el análisis de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional en lo relacionado con la lucha contra el terrorismo y propone, en su caso, su revisión.

Asimismo, impulsa las actuaciones transversales contra el terrorismo y la lucha contra la radicalización violenta y contribuye a la elaboración de propuestas normativas para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Nacional en el ámbito del terrorismo.

Del mismo modo, verifica el grado de cumplimiento de la Estrategia contra el Terrorismo, participa en los procesos de elaboración de los planes estratégicos propuestos, en la implementación de los existentes y cuenta con la capacidad de crear grupos de trabajo para la asistencia técnica de sus funciones. Además, es el órgano encargado de reforzar las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como la coordinación y colaboración entre los sectores público y privado en materia de lucha contra el terrorismo.

Está presidido por el titular de la Secretaría de Estado de Seguridad y en el mismo participan, dado el carácter multidisciplinario y transversal del ámbito de la lucha contra el terrorismo y la radicalización violenta, los departamentos y organismos de las Administraciones Públicas competentes en dicha materia. Corresponde al Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ejercer las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Comité Especializado en esta materia.

La gestión de crisis

La Estrategia de Seguridad Nacional determina la necesidad de impulsar el desarrollo de un modelo integrado para hacer frente a las situaciones de crisis con objeto de facilitar al Consejo de Seguridad Nacional la capacidad de detectar y valorar los riesgos y amenazas para asegurar una respuesta óptima y coordinada de la acción del Estado y de sus recursos, mediante un enfoque integral y resiliente.

En este sentido, la prevención resulta un elemento clave, que requiere un esfuerzo de concienciación y coordinación entre todos los actores encargados de hacer frente a la amenaza terrorista; permitiendo una adecuada valoración de los riesgos y, sobre esa base, la implementación de las medidas oportunas para mejorar la seguridad de los ciudadanos.

No obstante, hemos de ser conscientes de que no es posible garantizar una protección total y absoluta. Por ello, será necesario articular una respuesta operativa coordinada, integral y proporcionada a los riesgos derivados de la amenaza terrorista, así como reforzar, en su caso, la necesaria coordinación de las capacidades operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de otros centros sectoriales y entidades con competencias en materia de seguridad ante los supuestos en que se produzca un ataque de naturaleza terrorista.

Esto implica el desarrollo de una estructura organizativa basada en el principio de unidad de acción, que promueva la coordinación, cooperación y colaboración, tanto nacional como internacional, ya que estar preparado para la respuesta ante un acto terrorista constituye una prioridad mediante el refuerzo de los sistemas de coordinación de la respuesta, asistencia a las víctimas, reparación del daño causado y recuperación de la normalidad institucional y social.

La experiencia en la lucha contra el terrorismo hace que España tenga fortalezas sólidamente consolidadas. A este respecto, existe un cuerpo legislativo férreo y una fiscalía y unos tribunales experimentados en este campo. Existen unas estructuras operativas y de inteligencia perfectamente capacitadas para hacer frente a la amenaza terrorista, un enfoque nacional integrado de Seguridad Nacional que, junto a las capacidades contraterroristas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ofrecen una amplia capacidad de respuesta.

De este modo, la materialización de estas estructuras de respuesta frente a un atentado terrorista viene definida en el marco operativo por el Ministerio del Interior; mientras que, en el marco político-estratégico vendrán señaladas por el Sistema de Seguridad Nacional, siempre que la dimensión, transversalidad o la combinación de estos rasgos, así lo determinen.

De esta forma, en este ámbito concreto, será necesario continuar definiendo los elementos oportunos que permitan desarrollar un sistema de alerta temprana integral en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, basado en indicadores críticos al nivel político-estratégico.

Por otra parte, resulta de capital importancia impulsar una comunicación estratégica eficaz y proactiva para que permita al conjunto de actores implicados dar respuesta a una acción terrorista o de extremismo violento y contrarrestar la propaganda subsiguiente, reduciendo sus consecuencias y aumentando la resiliencia de la población e instituciones afectadas, promoviendo la colaboración e implicación de los medios de comunicación social.

Una comunicación estratégica que deber ser contemplada desde una óptica integral y omnicomprensiva que abarque un triple enfoque: el ámbito interno dirigido a la ciudadanía; un ámbito externo, que aborde la amenaza terrorista en el mundo actual presidido por la globalización y que se desarrolla en un entorno de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (VUCA); y, por último, una capacidad de transmisión de un mensaje claro e inequívoco, a terroristas y extremistas violentos, de la determinación de la sociedad española del empleo de todos los medios que ofrece el Estado de derecho para propiciar su derrota.

En conclusión, la lucha contra el Terrorismo y la radicalización violenta en España está basada en un sistema plenamente desarrollado que ha mostrado una gran capacidad en materia de prevención, de gestión ante las situaciones de crisis derivadas de un gran número de acciones terroristas a las que se ha tenido que enfrentar nuestro país y dotado de una amplia capacidad para hacer frente y recuperarse rápidamente de los efectos de las mismas, apoyando de una forma modélica a las víctimas, con el mayor respeto a su dignidad y memoria.

Vigencia y actualización

La Estrategia contra el Terrorismo 2023 tendrá un periodo de vigencia de cinco años, convergente con el horizonte temporal establecido en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, así como del resto de estrategias sectoriales asociadas.

Este hecho, dado el carácter de continua evolución de los riesgos y amenazas asociados al terrorismo y la radicalización violenta, no es óbice para que, a criterio del Consejo de Seguridad Nacional, se pueda valorar la posibilidad de acometer un nuevo proceso de revisión antes del período inicialmente establecido.

La Estrategia contra el Terrorismo 2023 estará sujeta a un proceso de evaluación continuo, tras el que se elaborará un Informe Anual de Evaluación, que tendrá por finalidad evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y líneas estratégicas, previstos en este documento estratégico.

Este documento es de carácter informativo y no tiene valor jurídico.