

LAURENCE THIEUX

La Unión Europea frente al terrorismo global

Los atentados del 11-M suscitaron una reacción inmediata por parte de los responsables de las instituciones europeas. Éstas reafirmaron su voluntad de dar una respuesta común y coordinada a una amenaza de seguridad interna ante la cual los Estados por sí solos difícilmente pueden enfrentarse. El nuevo plan de acción de la UE busca reforzar las medidas adoptadas tras el 11-S, que colocan al terrorismo como un asunto prioritario en la agenda interna y externa, y que sólo han sido cumplidas parcialmente. La UE ocupa un lugar relevante y cuenta con los instrumentos necesarios para fijar nuevos criterios en una lucha antiterrorista que se aleje de la mera respuesta militar efectuada hasta ahora por EEUU.

Unos días después de los atentados en Madrid, Antonio Vitorino, comisario europeo de Justicia y Asuntos Internos, presentó un plan de acción para la lucha antiterrorista destinado a reforzar las medidas que la Unión Europea adoptó tras el 11 de septiembre de 2001.² La estrategia europea de seguridad, *Una Europa segura en un mundo mejor*, adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003, identifica al terrorismo como “una creciente amenaza estratégica para toda Europa”.³

La vulnerabilidad del continente europeo ha quedado de manifiesto y para lograr “una Europa segura” los Estados están tomando conciencia de la necesidad de ir más allá de los compromisos políticos formales. Las principales decisiones

Laurence Thieux es investigadora y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y del Instituto de Estudios y Acción Humanitaria (IECAH)¹

¹ La autora agradece el apoyo financiero recibido en el marco del programa de formación de la Comunidad Europea (HPRN-CT-2000-00070, esdp democracy).

² Plan de acción de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, 18 de marzo de 2004 (<http://ue.eu.int>).

³ Ver documento en: <http://ue.eu.int/solana>

adoptadas tras el 11-S, como el esfuerzo jurídico para armonizar las legislaciones nacionales, los procedimientos judiciales y policiales y las medidas concebidas para facilitar la cooperación y el intercambio de información, sólo han sido parcialmente cumplidas. El recelo a la hora de compartir la información entre los servicios de inteligencia o facilitar la extradición de presuntos miembros de grupos terroristas, ha mostrado la falta de madurez de los Estados para llevar a cabo efectivamente una lucha antiterrorista común.

Al considerar el terrorismo como una de las mayores amenazas a la seguridad europea, la versión final del documento mencionado no distingue, a diferencia del borrador anterior, entre distintas formas de terrorismo.⁴ Sin embargo, no todas las formas de terrorismo representan una amenaza para la seguridad europea. La generalización y la carencia de matices refuerza los argumentos de los que sólo consideran viables las soluciones represivas y el endurecimiento de las medidas de control sin considerar la diversidad de sus causas o motivos. La ausencia de reflexión política sobre las causas del terrorismo conduce a la amalgama entre el terrorismo interno e internacional, como hizo el ex presidente español José María Aznar. También sirve al propósito de eludir responsabilidades sobre los efectos que pueden tener determinadas políticas.

Hablar de terrorismos resulta necesario teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones políticas, económicas e ideológicas que conducen a un determinado grupo a optar por esta estrategia. Con la búsqueda de sus causas y motivos no se trata de justificar o legitimar la estrategia terrorista, sino de entenderla para adecuar las respuestas y lograr que ésta sea una opción cada vez menos convincente y viable.

Europa frente a una amenaza interna y externa

El carácter desterritorializado de los grupos terroristas, la ausencia de vínculos claros con los Estados y la presencia de estos grupos en el seno de Europa contribuyen a borrar los límites entre política exterior y política interior. De ahí que la UE puede desempeñar un papel destacado para obstaculizar la implantación de estas redes y el desarrollo de sus actividades.

Aunque Europa haya sufrido el primer ataque masivo el 11 de marzo, la presencia de grupos más o menos vinculados a Al Qaeda no es nueva. El continente europeo no ha dejado de ser nunca un frente y una base logística para la red de Al Qaeda, según Jean Luc Marret, investigador de la Fondation de Recherches Stratégiques (FRS).⁵ La presencia de las llamadas células dormidas de Al Qaeda en Europa plantea la necesidad de revisar las estrategias de integración y las polí-

⁴ La primera versión de la estrategia de seguridad europea, presentada en Salónica, concedía un carácter único a esta nueva forma de terrorismo por su capacidad destructiva. El segundo borrador no recoge esta caracterización y se limita a hablar de terrorismo en general.

⁵ Marc Sémo, "A travers Madrid, tout le continent est visé", *Libération*, 16 de marzo de 2004.

ticas adoptadas respecto a la inmigración. Los modos de reclutamiento, las vías de adoctrinamiento y los medios utilizados deberían recibir una atención especial.

Un estudio sobre los mecanismos de reclutamiento de los terroristas del Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN) resalta la dificultad de prevenir la amenaza terrorista debido a que sus principales actores ya no proceden de las franjas marginadas de la población, sino que se trata de individuos integrados y en situación de legalidad. Un informe del European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC) estima en 18.000 el número de militantes de la *yihad* dispersos en el mundo (no implicados directamente en un conflicto regional), de los cuales de 1.500 a 2.000 tendrían un pasaporte europeo.⁶ Harald Müller, director del Peace Research Institute de Francfort, considera que los países occidentales subestiman el papel decisivo que desempeña la religión en las motivaciones de los terroristas en el proceso de politización que les lleva a optar por el terrorismo político.⁷

A raíz de los atentados en Madrid, los gobiernos europeos, particularmente Francia y España, han empezado a centrar su atención en el componente ideológico de la red terrorista. El ministro del Interior francés, Dominique de Villepin, ha emprendido una dura campaña contra los imames radicales al ordenar la expulsión de los que se consideran una amenaza para la seguridad por la violencia de sus predicaciones. Además, De Villepin está buscando la vía para controlar la formación de los imames en Francia.⁸ En España, las autoridades públicas también plantean la necesidad de crear algún tipo de control sobre las actividades de las mezquitas.

Sin embargo, el establecimiento de controles directos del Estado en la gestión del islam en Francia y España implica más problemas que soluciones. Estas iniciativas pueden ser mal interpretadas en un contexto muy propicio a la expansión de los prejuicios y las amalgamas fáciles entre todo lo relacionado con el islam y el terrorismo. Cabe recordar que la "militancia religiosa o de la *yihad*" sólo concierne a una muy reducida minoría que utiliza cualquier medio, entre ellos las mezquitas, para extender su influencia.

No parece que la expulsión de unos imames con discurso radical pueda frenar por sí sola las estrategias de reclutamiento que los grupos terroristas están llevando a cabo en Europa. Como menciona Mary Kaldor, el incremento de la "militancia religiosa" es la expresión de una "globalización regresiva", el desarraigo y la pérdida de identidad de las franjas marginadas de las comunidades inmigrantes asentadas en el continente europeo.⁹ El tratamiento de la cuestión de la integración a través del prisma de la seguridad sólo puede generar más frustraciones y sentimientos de

El establecimiento de controles directos del Estado en la gestión del islam en Francia y España implica más problemas que soluciones

⁶ *Al Qaïda et la mouvance du Djihad*, European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC), septiembre de 2003.

⁷ Harald Müller, *Terrorisme, prolifération: une approche européenne de la menace*, Cahiers de Chaillot, Institut d'Études de Sécurité, UE, París, marzo 2003, N° 58.

⁸ *Le Monde*, 12 de mayo de 2004, p. 10.

⁹ Mary Kaldor, "Terrorismo global", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/2004, N° 84, pp. 11-29.

exclusión si no va acompañado de otro tipo de políticas educativas, sociales y económicas para luchar contra las discriminaciones sufridas por este colectivo.

Las respuestas de la UE anteriores al 11-M

Tras los atentados del 11-M, la UE no ha dado un giro en su estrategia global de lucha contra el terrorismo, pero ha tomado conciencia de la insuficiente aplicación de las medidas adoptadas después del 11-S. Entonces, una de las primeras iniciativas de la Unión Europea fue la adopción de una definición común de terrorismo, acompañada de una lista de las organizaciones destinatarias de ciertas medidas como la decisión marco sobre la congelación de fondos de organizaciones sospechosas de pertenecer a las redes terroristas.¹⁰ La aplicación de dicha medida se ha visto dificultada por la complejidad de las vías utilizadas para financiar a los grupos terroristas. Las transferencias de fondos, que no utilizan los caminos tradicionales del mercado financiero internacional, son difíciles de rastrear.¹¹

Paralelamente, la UE convocó una cumbre extraordinaria en Bruselas en septiembre de 2001, durante la presidencia belga, en la que se remarcó la solidaridad con EEUU y la fortaleza de los lazos transatlánticos.¹² Esta política se plasmó en la participación europea en una coalición internacional contra el terrorismo en Afganistán.¹³ En el Consejo de Laeken, en diciembre de 2001, la UE resaltó la necesaria movilización de instrumentos civiles y militares en la lucha contra el terrorismo.¹⁴ En el Consejo de Sevilla, de junio de 2002, se adoptó un plan de acción que define 60 objetivos en la lucha antiterrorista.¹⁵

La UE decidió reforzar sus instrumentos para la prevención a largo plazo, poniendo énfasis en el diálogo político que mantiene con terceros países en la lucha contra el terrorismo. Más concretamente, se planteó la introducción de cláusulas antiterroristas en los acuerdos concluidos con terceros,¹⁶ así como la provisión de asistencia

¹⁰ La decisión marco fue adoptada el 28 de febrero de 2002.

¹¹ Las organizaciones caritativas saudíes reciben 4.400 millones de dólares anuales, de los cuales el 20% está destinado a operaciones exteriores. Sobre la financiación de las organizaciones islámicas, Brisard, Jch, *Terrorism financing: Roots and trends of saudi terrorism financing*, JCB, Nueva York, 19 de diciembre de 2002. Informe preparado para el presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, consultado en: <http://www.nationalreview.com/document>.

¹² Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre de 2001.

¹³ La implicación de la UE en Afganistán consistió, sobre todo, en el suministro de una importante asistencia humanitaria.

¹⁴ Informe de la Presidencia después del Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

¹⁵ Punto 4 del Anexo V, Proyecto de declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la lucha contra el terrorismo, Consejo Europeo de Sevilla, junio de 2002.

¹⁶ Las cláusulas antiterroristas han sido introducidas en los acuerdos con Chile, Argelia, Líbano y Egipto. Forman parte de las negociaciones de acuerdos similares con Siria, Irán y el Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico (CCG).

técnica a los países no europeos en el marco de la resolución 1.373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.¹⁷ De acuerdo con esta resolución, la UE se compromete a bloquear las disponibilidades financieras de las organizaciones e individuos sospechosos de estar involucrados en una organización terrorista.

Junto con estas medidas, la UE planteó, a partir del Consejo de Sevilla, la aplicación de los mecanismos de gestión civil de crisis a la lucha antiterrorista con el objetivo de impedir el desarrollo del terrorismo en situaciones posbélicas. La UE empezó a reflexionar sobre la forma de utilizar sus capacidades militares para reforzar la protección de la población ante eventuales ataques terroristas, incluso con armas químicas, bacteriológicas radiológicas o nucleares. La Comisión creó también una Unidad de Protección Civil,¹⁸ y un mecanismo de protección civil en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que podría ser activado ante la eventualidad de un ataque terrorista.¹⁹ Respecto a las capacidades militares, la lucha antiterrorista se orienta hacia la mejora de los medios de información y comunicación.²⁰ En la misma perspectiva, se reiteró en el Consejo Europeo de Salónica, en junio de 2003, la necesidad de dar una respuesta plural y desde varias aproximaciones a la amenaza terrorista, y fue presentado un informe detallado de la acción exterior de la UE en la lucha antiterrorista.²¹

La introducción en el proyecto de Constitución de la Convención Europea de una cláusula de solidaridad en el caso de un ataque terrorista contra los Estados miembros, así como la ampliación de las misiones Petersberg (rescate de rehenes, operaciones de pacificación, operaciones de interposición entre fuerzas, intervención para imponer la paz, etc.) a la lucha antiterrorista, responde a estas nuevas dinámicas. Los instrumentos creados para la prevención de conflictos y la gestión de crisis podrían ser también operativos en unos ámbitos reservados hasta ahora a la exclusiva competencia de las políticas nacionales.

Sin embargo, es ante todo la cooperación policial y de los servicios de inteligencia en el marco europeo la que puede contribuir a la desarticulación de células deslocalizadas pero interrelacionadas entre sí.²² La UE dio pasos significativos en

¹⁷ Los países que se benefician de esta asistencia han sido elegidos según criterios aprobados por el Consejo y en colaboración con el Comité de Naciones Unidas contra el terrorismo. Indonesia, Pakistán y Filipinas han sido beneficiarios de proyectos pilotos.

¹⁸ La Unidad de Protección Civil es un sistema de alerta activado tras el 11-S cuya función principal es la movilización de recursos en caso de ataque terrorista (asistencia médica, equipos de rescate, etc.). Esta unidad desarrolló un sistema de vigilancia y control de las enfermedades contagiosas, así como sistemas de seguridad de las infraestructuras sensibles y relacionadas con el suministro de energía.

¹⁹ "CME02", *European Security Review*, ISIS Europe, julio 2002, N° 13.

²⁰ Entre los instrumentos de información se encuentran satélites de observación ópticos, radares, aviación de reconocimiento y centros de análisis e interpretación de datos.

²¹ Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre la acción exterior de la UE en la lucha contra el terrorismo (doc.10323/2/03 REV 2).

²² Las investigaciones llevadas a cabo tras los atentados en Madrid están poniendo en evidencia los vínculos entre la célula de Madrid con células localizadas en la ciudad alemana de Hamburgo, donde fueron planificados los atentados del 11-S.

este ámbito con la creación de una Euroorden para evitar los largos procesos de extradición, que entró en vigor en enero de 2004. El proceso de armonización de las legislaciones nacionales, la adhesión a los tratados internacionales y las convenciones que establecen normas legales que regulan la lucha contra el terrorismo también experimentaron sustanciales progresos.²³

En el seno de las distintas instituciones europeas se han creado grupos específicos para la lucha contra el terrorismo. Entre ellos se encuentra el organismo de Contraterrorismo de la Comisión (COTER), cuya misión es recabar informaciones relevantes, analizarlas y concebir un análisis estratégico y operacional; y, dentro de Europol (organismo de cooperación policial), la Unidad de Lucha Contra el Terrorismo formada por expertos y delegados oficiales de los servicios de policía e inteligencia de los Estados miembros, que empezó a ser operativa en noviembre del 2001.²⁴ Así mismo, las funciones de Europol han sido ampliadas para que este organismo pueda asumir también tareas de investigación. En el segundo pilar de la UE, el área de la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC–,²⁵ se encuentra el SITCEN (Centro de Situación), un centro de inteligencia creado en el marco de las instituciones de la PESC, que realizó también una evaluación del riesgo de ataque terrorista con agentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares. El grupo de estudio sobre el fundamentalismo religioso y su vínculo con el terrorismo es otro de los grupos de trabajo creados.²⁶

La revisión de la estrategia antiterrorista de la UE después del 11-M

Los atentados de Madrid han sido interpretados como un fracaso de la política seguida desde el 11-S para luchar contra el terrorismo internacional y prevenir sus posibles ataques. Una de las primeras iniciativas de la UE fue la declaración de solidaridad; pronunciada por los jefes de Estado y de gobierno durante el encuentro en Bruselas los días 25 y 26 de marzo, un *avant goût* de la cláusula de solidari-

²³ Entre los acuerdos internacionales se encuentran la Convención para la supresión de los atentados terroristas con bombas (Nueva York, 15 de diciembre de 1997); la Convención para la represión de la financiación del terrorismo (Nueva York, 9 de diciembre de 1999, ratificada por 36 Estados y en vigor desde abril 2002); la resolución 1.373, que invita a los Estados a dotarse de legislaciones y estructuras administrativas adaptadas a la lucha contra el terrorismo; y la resolución 1.390, que establece sanciones específicas contra Al Qaeda.

²⁴ El primer activo de esta unidad fue la elaboración de un documento sobre la amenaza representada por el terrorismo de los grupos islamistas extremistas. Cuenta con una base de datos con detalles técnicos respecto a explosivos creada por Europol y, entre otras actividades, se dedica al análisis y seguimiento de las vías de financiación de las redes terroristas.

²⁵ Los otros dos pilares de la UE son: el comunitario-la Comisión; y el Marco de Cooperación, Justicia y Asuntos Internos-JAI.

²⁶ Este grupo de estudio fue formado en octubre de 2002, durante la presidencia danesa. Se reunió cuatro veces entre diciembre 2002 y mayo 2003 y elaboró un informe que no se hizo público.

dad introducida en el tratado constitucional aprobado en el Consejo de Bruselas en junio de 2004.²⁷

La UE expresó, tanto en la comunicación como en su nuevo plan de acción adoptado en el Consejo, su voluntad de reforzar los tres grandes ejes que puso en marcha tras el 11-S: la cooperación judicial (con la Euroorden, la orden de detención europea), la cooperación entre los servicios policiales y el refuerzo de las medidas contra la financiación del terrorismo. El Comisario de Justicia y Asuntos Internos, Antonio Vitorino, resaltó en un informe presentado a los Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER), la insuficiencia de la aplicación de las decisiones tomadas en el seno de la UE, como la orden de detención y entrega que cinco Estados miembros no han integrado todavía en sus propias legislaciones.²⁸

Vitorino propuso como medidas novedosas crear una oficina central donde se puedan reunir las autoridades judiciales, los servicios de información que centralizan las informaciones de las policías en la UE y Eurojust –la red de coordinación de magistrados encargados de las investigaciones–. También se planteó la creación de un registro europeo donde inscribir las condenas de personas o instituciones sospechosas de estar ligadas al terrorismo, y la construcción de un foro de lucha contra el crimen organizado para estudiar los métodos de reclutamiento de las organizaciones terroristas, sus ramificaciones en la sociedad civil (por ejemplo, a partir de las ONG caritativas) y el estudio de los “agentes dormidos”.²⁹ La UE adoptó además otras medidas, como la formación de equipos conjuntos de investigación operativa antiterrorista y la puesta en marcha de la nueva fiscalía (Eurojust).

La armonización de las legislaciones nacionales en materia de lucha contra la inmigración clandestina es otra meta importante para la construcción de un espacio de seguridad interna. El control de las fronteras ha sido uno de las condiciones estrictas impuestas a los candidatos a la adhesión. En este ámbito, la UE quiere

²⁷ El artículo 42 prevé una cláusula de solidaridad en caso de que uno de los Estados miembros sea objeto de ataque terrorista o de una catástrofe de origen natural o humano. Implica que la Unión emplee todos los medios a su disposición, incluidos los militares, para prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones democráticas y la población civil frente a un eventual ataque terrorista y ayudar a un Estado miembro en su territorio a demanda de sus autoridades políticas.

²⁸ El objetivo es conseguir una mejor aplicación de los instrumentos legislativos como la Euroorden, aprobada por el Parlamento Europeo el 6 de febrero de 2002, para facilitar el procesamiento de los sospechosos de terrorismo y otros crímenes graves. Otros instrumentos son la decisión marco respecto a la tipificación de los delitos de terrorismo, las medidas previstas en la decisión marco (26 de junio de 2001) “blanqueo de dinero, identificación, rastreo, congelación de fondos pertenecientes a organizaciones criminales” y la decisión marco del 13 de junio de 2002 sobre la constitución de equipos comunes de investigación. Sólo nueve Estados miembros han notificado sobre la aplicación de esta medida y la aplicación de medidas específicas para la cooperación policial y judicial que aseguren la transferencia de informaciones relevantes a organismos como Europol y Eurojust.

²⁹ Los llamados agentes dormidos son las personas susceptibles de servir de base logística o ser movilizados para la realización de un atentado.

Aunque la eficacia de los servicios de inteligencia ha sido cuestionada, quizá el principal problema es la utilización que los responsables políticos hacen de la información para tomar las decisiones estratégicas

coordinar el sistema de visado y el sistema de concertación para gestionar las demandas de asilo.

También se insistió en la necesidad de llevar a cabo acciones que afecten a las fuentes de financiación de las organizaciones terroristas. La Comisión propuso la introducción de controles aduaneros para el movimiento de dinero en efectivo, y una base de datos electrónicos de las personas o entidades sospechosos de pertenecer o estar implicados en la red terrorista. Dicha base de datos debería ser establecida por la Comisión y el sector bancario, y estar operativa a finales de 2004.³⁰ Para la congelación de los fondos de las organizaciones terroristas es fundamental agilizar, mediante el voto con mayoría cualificada, el mecanismo de actualización de la lista de organizaciones terroristas.³¹

Los responsables europeos reconocieron que el punto débil de la lucha contra el terrorismo en Europa era la circulación de la información, especialmente entre los servicios de inteligencia. Jamal Zougam, uno de los principales sospechosos de los atentados de Madrid, era ya conocido por los servicios de información y señalado por Marruecos como peligroso. También fue citado en dos ocasiones durante la investigación llevada a cabo por el juez Baltasar Garzón sobre la preparación en España de los atentados del 11-S. Su nombre aparecía incluso en una investigación en Francia realizada sobre las ramificaciones de terroristas afganos.

Aunque la eficacia de los servicios de inteligencia ha sido cuestionada tanto después del 11-S como del 11-M, quizá el principal problema es la utilización que los responsables políticos hacen de la información para tomar las decisiones estratégicas. Las revelaciones de Richard Clarke, ex coordinador antiterrorista del Gobierno de Bush, sobre la negligencia de la Casa Blanca ante la amenaza que representaba Al Qaeda antes del 11-S ilustran este hecho.³²

En el caso español también podría ser cuestionada la forma en que se utilizó la información de los servicios de inteligencia y cómo fue manipulada en los días posteriores a los atentados. De ahí la importancia de constituir una comisión de investigación sobre todo lo relacionado con el atentado terrorista del 11-M.³³

La UE ha tomado varias iniciativas para mejorar la eficacia de la coordinación e intercambio de información entre los servicios de inteligencia. Una de las principales novedades ha sido el nombramiento del ministro holandés de Justicia, Gijs de Vries, para asumir las funciones de coordinador de la lucha contra el terrorismo bajo la supervisión del Alto Representante de la Política Exterior.

³⁰ *EU Plan of action on combating terrorism*, (10010/3/04 REV 3), 11 de junio de 2004, consultado en <http://ue.eu.int>

³¹ La lista, que incluye a 45 personas y 36 organizaciones, ha sido actualizada en abril de 2004 (ver <http://www.terrorisme.net>).

³² *El País*, 8 de mayo de 2004, p. 5.

³³ El Gobierno español decidió transmitir la información existente en la Comisión de Secretos Oficiales mediante una comparecencia, a petición propia, del ministro del Interior, José Antonio Alonso Las normas que regulan el funcionamiento de la Comisión de Secretos Oficiales en el Congreso de los Diputados impiden a los legisladores divulgar la información transmitida. *El País*, 4 de mayo de 2004, p. 19.

La UE estableció un nuevo mecanismo de coordinación para facilitar el intercambio de información y los encuentros entre las fuerzas de seguridad, las autoridades judiciales y los servicios de inteligencia con la implicación de Europol y Eurojust. El mecanismo está llamado a funcionar en el marco del tercer pilar de la UE (cooperación policial y judicial en asuntos penales). El objetivo es mejorar la coherencia e interoperatividad de los sistemas europeos de información. El coordinador europeo contra el terrorismo, Gijs de Vries, presentó un informe muy crítico sobre la coordinación policial entre los países de la UE al señalar la ausencia de colaboración estructurada.³⁴

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado en junio de 2004, aprobó la propuesta del Alto Representante de crear en el seno de la célula de inteligencia del Secretariado del Consejo el SITCEN, como una unidad antiterrorista con funciones analíticas y estratégicas pero no operativas.³⁵

Así mismo, el nuevo plan de acción europeo indica que los ejes prioritarios de la investigación serán los métodos de reclutamiento de las organizaciones terroristas y la identificación de las células dormidas, así como las bases de apoyo logístico y financiero en la sociedad civil.

El balance de las nuevas iniciativas adoptadas para responder a los atentados en Madrid indica que la UE ha privilegiado el refuerzo de las medidas de seguridad y de vigilancia con el uso de nuevas tecnologías para enfrentarse a un problema político y luchar contra la capacidad de organizaciones clandestinas de prosperar en el seno de las sociedades europeas. No dejan de ser soluciones técnicas que no abordan las verdaderas causas del problema. El fuerte impulso dado a la adopción de medidas legales destinadas a reforzar la cooperación entre los Estados miembros se hizo también a expensas de una cuidadosa consideración de los derechos humanos.³⁶

Las leyes adoptadas para reforzar los sistemas jurídicos en la lucha contra el terrorismo tienden a restringir las libertades civiles. A finales de noviembre de 2001, Mary Robinson, en aquel momento alto comisionado para los derechos humanos de la ONU, y Walter Schwimmer, entonces secretario general del Consejo de Europa, advirtieron a los gobiernos de no cometer excesos. Amnistía Internacional emitió severas críticas acerca de las medidas adoptadas por los gobiernos occidentales después del 11-S. Para esta organización estas medidas no sólo van en contra de la democracia y restringen las libertades civiles, si no que también aprueban indirectamente los regímenes autoritarios y sus estrategias represivas. Se trataría de un aval implícito a las numerosas violaciones de los derechos humanos cometidas en total impunidad.

³⁴ *El País*, 9 de junio de 2004, p. 6.

³⁵ Björn Muller, "Building a European Intelligence Community in response to terrorism", *European Security Review*, abril de 2004, N° 22.

³⁶ Monica Den Boer, "9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment", *Policy Papers*, septiembre de 2003, N° 6.

El desarrollo del Schengen Information System II (SIS II) ha generado también una serie de preocupaciones respecto a los daños que conlleva el refuerzo de los sistemas de vigilancia e información sobre las libertades civiles y el respeto de los derechos humanos. Así mismo, la estrecha cooperación que Europol³⁷ estableció con EEUU ha resultado controvertida por no otorgar suficientes garantías respecto a estos asuntos.³⁸

El terrorismo y la estrategia de seguridad europea

La estrategia de seguridad europea y la doctrina estratégica de EEUU coinciden en definir el terrorismo como una amenaza estratégica.³⁹ Ekaterina Stepanova, investigadora del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), hizo hincapié en los riesgos que conllevaba considerar las organizaciones terroristas como nuevos actores estratégicos. Al declarar la guerra contra Al Qaeda, EEUU concedió al grupo terrorista una relevancia estratégica que a la vez refuerza su poder global y su impacto psicológico.⁴⁰

La estrategia de seguridad europea antepone claramente la seguridad sobre otras prioridades al sostener que: “la seguridad es una condición para el desarrollo”. Esta prioridad se encuentra plasmada en las opciones políticas definidas para los países vecinos: “A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados”. La preeminencia de la seguridad tanto en la agenda interior como exterior de los Estados miembros les ha llevado a respaldar, más o menos abiertamente, los regímenes autoritarios que han gobernado las sociedades magrebíes y de Oriente Medio desde sus independencias. Esta tendencia se reforzó cuando se produjo la emergencia de movimientos políticos islamistas como principal fuerza de oposición en la década de 1980. El apoyo a la democratización y al respeto de los derechos humanos no han sido nunca prioritarios en la agenda de los principales países europeos en su relación con el Magreb u Oriente Medio.

La necesidad de impulsar una reflexión sobre las causas del terrorismo está presente en la narrativa de la estrategia europea de seguridad, que indica que éste surge de causas complejas, entre las que se encuentran la presión de la

³⁷ El Consejo autorizó al director de Europol a iniciar negociaciones directas con las autoridades estadounidenses competentes para sellar nuevos acuerdos, permitiendo el intercambio de informaciones, la uniformización de las medidas de seguridad en las redes de transporte, acuerdos de extradición y asistencia mutua, control de las fronteras para combatir la inmigración clandestina y sus posibles vínculos con actividades terroristas.

³⁸ Ver los informes de la organización Statewatch en: <http://www.statewatch.org/news/2002/may/18europol.htm>

³⁹ *National Security Strategy*, septiembre de 2002, en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

⁴⁰ Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building during and after conflict*, Sipri Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, junio de 2003.

modernización, las crisis culturales, sociales y políticas, y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. En esta dirección, la otra vertiente de la lucha contra el terrorismo consiste en cómo conseguir “un mundo mejor”, un entorno exterior más estable para desactivar esta amenaza potencial para la seguridad de Europa.

La prevención en la lucha antiterrorista: una aproximación a las causas

La UE tiene en las capacidades desarrolladas para la prevención de conflictos una amplia gama de instrumentos para llevar a cabo una estrategia de lucha contra el terrorismo que enfrente sus causas. Sin embargo, previamente al desarrollo de tales estrategias, resulta necesario reflexionar sobre los motivos del terrorismo. Algunos expertos reunidos en Oslo en junio de 2003 han llegado a conclusiones interesantes en este sentido.⁴¹ La primera acaba con el mito del vínculo entre pobreza y terrorismo: esta relación sería indirecta y el perfil de los terroristas indica que no proceden de las franjas más marginadas. De ahí que la cooperación al desarrollo, aún cuando evidentemente contribuye a la lucha contra las causas, no es suficiente.⁴² La segunda conclusión es que los Estados que apoyan al terrorismo no son en sí una causa. Los expertos indicaron también que las religiones no se encontraban en los orígenes de los atentados suicidas, aun cuando sirvieran para legitimar o justificar estas acciones.

Entre las principales razones del terrorismo identificadas por estos expertos aparece, en primer lugar, la falta de democracia, libertades civiles y Estado de derecho. Quizá es en este ámbito donde la UE debería realizar los mayores esfuerzos, evitando el doble discurso y aplicando realmente las cláusulas relativas a la democracia y a los derechos humanos en sus acuerdos de asociación con terceros países. El refuerzo de los Estados frágiles o fracasados es sin duda otra estrategia necesaria porque las redes terroristas encuentran allí el entorno ideal para desarrollar sus actividades. La modernización rápida sería también un contexto propicio al aportar a estas redes el soporte tecnológico adecuado y al constituir la base de las motivaciones ideológicas, ya que la aculturación y el desarraigo son un terreno fértil para la emergencia de ideologías radicales. En general, el terrorismo puede surgir en situaciones donde prevalece una asimetría de poder o de recursos económicos junto con la imposibilidad o la percepción de la imposibilidad de cambio, donde dominan las discriminaciones étnicas y religiosas, y la injus-

⁴¹ Encuentro Internacional de Expertos, Oslo, 9-11 de junio de 2003. Actas consultadas en www.end-terror.org

⁴² Sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la lucha contra el terrorismo, el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC), de la OCDE, distingue entre cuatro funciones básicas: el apoyo a la estabilidad estructural, la disuasión de los grupos más vulnerables para optar por la estrategia terrorista, privar a los grupos o individuos de la posibilidad de llevar a cabo atentados terroristas; apoyar la elaboración de una cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo coherente y extendida. “A development co-operation”, DAC, 2003 (consultado en www.oecd.org).

ticia social. Para canalizar y orientar estas frustraciones hacia la adopción de estrategias terroristas se requiere también la presencia de líderes carismáticos.

Pese a la existencia de una reflexión sobre las causas profundas del terrorismo en el seno de la UE, las acciones concretas en este sentido siguen siendo muy limitadas.⁴³ Al analizar las causas del terrorismo, Javier Solana hizo particular hincapié en la necesidad de fortalecer los Estados frágiles y la reconstrucción de los países donde se asientan las redes terroristas.⁴⁴ Los llamados Estados frágiles o en colapso, percibidos como posibles santuarios de las redes terroristas, están en el punto de mira de los estrategas occidentales. La tentación de reforzar estos gobiernos para restablecer el orden, aun cuando sea a costa de la democracia y el respeto de los derechos humanos, es grande.

Una estrategia antiterrorista europea innovadora

El terrorismo global representa una amenaza para la seguridad europea, y luchar contra el mismo requiere la movilización de una multitud de instrumentos, entre los cuales los medios militares no son los más importantes. El combate de EEUU contra el terrorismo tiende a privilegiar principalmente estos mecanismos, desatendiendo otros aspectos no menos importantes. La UE debería desmarcarse claramente de esta vía y enfocar su lucha antiterrorista en la prevención a medio y largo plazo, disponiendo para ello de una amplia gama de herramientas.

El terrorismo internacional y la respuesta militar de EEUU están consiguiendo que las premisas de la teoría del choque de civilizaciones comiencen a hacerse realidad. Estas dos estrategias radicales están polarizando el mundo y son las fuerzas moderadas, los partidarios de las vías medias, los que padecen sus consecuencias en mayor medida. La identificación del terrorismo internacional como la nueva amenaza global, obligando a los Estados a modificar sus estrategias de seguridad interior y exterior, tiende a desviar la atención de otros conflictos no menos importantes para la seguridad internacional. Esta política tiende también a desplazar el apoyo a la democratización por el respaldo a la lucha contra el terrorismo de los Estados, aunque estos sean ilegítimos y autoritarios.⁴⁵

A medio o largo plazo, una lucha eficaz contra el terrorismo pasa por el desa-

⁴³ La Comisión Europea ha adoptado programas innovadores, como el trabajo realizado con las escuelas coránicas paquistaníes (donde fueron educados el 30% de los talibán).

⁴⁴ Discurso de Javier Solana en el consejo informal de ministros de Defensa del 12 de octubre de 2002, citado en Frédéric Charillon, "La politique étrangère de l'Union Européenne à l'épreuve des normes américaines", *Défense et identités, un contexte sécuritaire global*, Cultures & Conflits, julio de 2003, 44.

⁴⁵ Un caso ejemplar es Argelia, que utilizó la lucha contra el terrorismo como una vía para rehabilitarse ante la comunidad internacional al presentarse como un país clave y un intermediario de peso con los países africanos. Fue en Argel donde se adoptó la Convención de la Unión Africana sobre la prevención y la lucha contra el terrorismo, durante la 35 cumbre de la Organización para la Unidad Africana, en julio de 1999 (solo 13 de los 59 países la habían ratificado en octubre de 2003). A pesar de las graves violaciones de los derechos humanos en Argelia, países occi-

rrollo de una estrategia diferente hacia el mundo árabe. Uno de sus elementos fundamentales es el proceso de paz en Oriente Medio: este conflicto alimenta el odio y forma parte de la retórica que justifica la estrategia terrorista de los grupos más radicales englobados bajo la nebulosa de Al Qaeda. El desafío del terrorismo como amenaza global requiere una nueva aproximación tanto interna como externa, y la UE tiene un lugar preferente para fijar criterios y orientaciones generales decisivas en la lucha antiterrorista, evitando los excesos de la estrategia de seguridad nacional estadounidense, respetando los derechos humanos y las libertades individuales, y fomentando un diálogo intercultural, más que nunca necesario después de los trágicos incidentes en Madrid.

dentales como Francia han reforzado sus relaciones en el ámbito de la cooperación policial. El ministro francés del Interior, en su visita a Argelia en octubre, firmó dos acuerdos bilaterales sobre seguridad y protección civil. *France Presse*, 23 de octubre de 2003.