

LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LA UNIÓN EUROPEA

Manuel Aguilera

Mayor.

Carlos Sánchez Delgado

Comandante EA.

Fernando Sánchez Gómez

Comandante GC.

Introducción

La primera precaución que, como españoles, debemos adoptar al hablar del problema del terrorismo, es reconocer que nuestra particular sensibilidad, agravada tras decenios ensangrentados por ETA, no es compartida por nuestros socios en la Unión Europea (⁵⁷). Y es que, durante décadas, al no sentirse afectada, Europa ha sido muy poco receptiva a la problemática terrorista, incluso a pesar de tener en su seno países hostigados por esta lacra (⁵⁸). Durante años, los esfuerzos de nuestro país para hacer un frente común europeo contra el terrorismo cayeron en saco roto (⁵⁹).

Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos provocaron una movilización masiva y un sentimiento de solidaridad sin precedentes. Europa despertó, como el resto del mundo, a una nueva amenaza de orden planetario.

Lamentablemente, desde entonces se han cometido otros dos atentados de grandes dimensiones en Europa, -Madrid, 11 marzo de 2004 (11-M) y Londres, 7 julio de 2005- (7-J), que han supuesto la constatación de las múltiples carencias existentes todavía en la lucha contraterrorista. Sin embargo, por otra parte, han actuado como trágicas llamadas

⁵⁷ En el último Eurobarómetro (nº 63 primavera 2005), frente al 10% de europeos que veían el terrorismo como un asunto importante, en España el porcentaje era del 46%. Pasadas ediciones del Eurobarómetro muestran semejantes diferencias porcentuales entre europeos y españoles.

⁵⁸ Desde las décadas de los sesenta y los setenta Europa ya sufrió los embates de movimientos terroristas. Inglaterra padeció los embates del IRA irlandés; Francia, los de Acción Directa; España, los de ETA; Alemania, los de la banda Baader/Meinhoff, e Italia, los de las Brigadas Rojas.

⁵⁹ DíEZ,Rosa. Resoluciones del parlamento Europeo sobre terrorismo: la necesidad de promover una política común. ARI nº 89/2005. Real Instituto Elcano, 11 de julio de 2005.

de atención, revitalizando decisiones que estaban bloqueadas y propiciando nuevos y decisivos avances en el intento de construir una Europa más segura.

La presidencia del Reino Unido de la Unión Europea en estos últimos seis meses tenía, ya antes del 7-J, entre sus prioridades el avance en temas de seguridad. No cabe duda de que el atentado de Londres ha servido para “apoyar” las propuestas británicas, que han culminado con la aprobación de la “Estrategia de la Unión Europea contra el terrorismo”⁽⁶⁰⁾.

El concepto de terrorismo en la Unión Europea

Aparte de los diferentes “casos nacionales”, en un contexto general, al hablar del terrorismo internacional que está amenazando gravemente la seguridad y estabilidad mundiales, en realidad nos estamos refiriendo a un complejo entramado de grupos y organizaciones que constituyen el movimiento de la yihad neosalafista global. Básicamente, el movimiento persigue la unificación política del mundo musulmán, a través de la instauración de un nuevo “califato” que se extienda en una ancha franja desde nuestra *Al-Andalus* hasta el sudeste asiático⁽⁶¹⁾.

Las aspiraciones neosalafistas sostienen una doble lucha. Por una parte, contra lo que consideran el “enemigo cercano”⁽⁶²⁾, de otra, contra el “enemigo lejano”, encarnado a ojos terroristas por los países occidentales, al considerar que la hegemonía mundial de éstos supone un obstáculo fundamental para la consecución de su objetivo.

En el marco teórico, cabe resaltar que la Unión Europea en su Consejo Europeo de diciembre de 2001 consiguió consensuar una definición sobre el concepto de delito terrorista, que posteriormente fue tipificado; y en la reciente Cumbre Euromediterránea se aprobó un código de conducta sobre terrorismo que, aunque no deja de ser un compendio de buenos deseos, muestra el interés de la Unión en compartir con sus socios mediterráneos su preocupación por el terrorismo.

Terrorismo en la Unión Europea después del 11-S

⁶⁰ La “Estrategia de la UE contra el terrorismo”, aprobada por los ministros de Justicia e Interior el pasado 1 de diciembre de 2005, ha sido finalmente aprobada por el Consejo Europeo del 15/16 de diciembre de 2005.

⁶¹ “Los musulmanes, en cambio, no contemplan una nación que engloba varios grupos religiosos sino una religión subdividida en naciones”. LEWIS, Bernard, *La Crisis del Islam*, Ediciones B, 2003.

⁶² Gobernantes y comunidades de musulmanes que no se comportan de acuerdo con el fundamentalismo neosalafista, ni se someten al dictado de Al Qaeda.

La reacción europea tras el 11-S no se hizo esperar. El Consejo Europeo, reunido el 21 de septiembre en sesión extraordinaria, adoptó un plan de acción destinado a reforzar la cooperación policial y judicial, desarrollar instrumentos jurídicos internacionales, poner fin a la financiación del terrorismo, reforzar la seguridad aérea y buscar una mejor coherencia entre las políticas de los países de la Unión.

Se pusieron en marcha nuevas iniciativas, entre las que resalta la impulsada por el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, que en diciembre de 2003 recibía el beneplácito a su propuesta de Estrategia Europea de Seguridad (EES) ⁽⁶³⁾.

Aunque el terrorismo no ocupa el lugar central de esta estrategia, sí es considerado como una amenaza principal que, junto con otros cuatro elementos como peligros mayores - proliferación de armas de destrucción masiva, fracaso de Estado, conflictos regionales y crimen organizado-, constituiría una “amenaza radical” para la Unión Europea de conjugarse todos ellos. La EES, aún admitiendo que la amenaza terrorista afecta por entero a Europa, como objetivo y como base de residencia y planificación, no abordó la cuestión con la profundidad debida, al no considerar la lucha antiterrorista como prioridad real de la Unión Europea ⁽⁶⁴⁾.

Transcurridos unos meses, el impulso inicial dado en 2001 se fue diluyendo. La implementación de los acuerdos comunitarios a las leyes nacionales era muy lenta. Días antes del 11-M, Javier Solana presentó un informe interno en el que se destacaba el déficit en el impulso de los acuerdos en materia contraterrorista.

Terrorismo en la Unión Europea después del 11-M

Tuvimos que sufrir otro terrible ataque, esta vez en el corazón de España, para que se pusieran en marcha nuevas iniciativas y se cumpliesen con más celeridad algunas de las ya acordadas. En convocatoria especial del Consejo Europeo de 24 de marzo de 2004, se adoptó la Declaración de Lucha contra el Terrorismo, identificándose diversas áreas en las que la Unión debía avanzar.

⁶³ EES (“Una Europa segura en un mundo mejor”). Bruselas 13 de diciembre de 2003.

⁶⁴ Es interesante señalar la Recomendación que la Comisión de Asuntos Exteriores de la UE, en ponencia de Jaime Mayor Oreja, hizo al Consejo Europeo el 21 de abril de 2005, que proponía, entre otras cosas: “que la lucha contra el terrorismo sea considerada no sólo como una prioridad de la Unión y un elemento clave de su acción exterior, sino como el principal problema de los ciudadanos europeos, y una amenaza a la democracia, al Estado de Derecho, a la

Entre las nuevas medidas, en Bruselas se aprobó la designación de un coordinador de la lucha contraterrorista (Gijs de Vries). Asimismo, el Consejo anticipó la entrada en vigor de la Cláusula de Solidaridad prevista en el artículo 42 de la Constitución Europea, que permite la asistencia, incluida la militar, a cualquier miembro objeto de un atentado terrorista.

A finales de 2004 nació el Programa de La Haya, “Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”, adoptado por el Consejo Europeo, y el marco conceptual sobre la dimensión Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) ⁽⁶⁵⁾ de la lucha contra el terrorismo.

Terrorismo en la Unión Europea después del 7-J.

La Nueva Estrategia Europea contra el Terrorismo

Tras los brutales atentados perpetrados en Londres el 7-J, la Presidencia británica ha hecho un gran esfuerzo para avanzar en la lucha antiterrorista. Se ha dado un considerable impulso a la conformación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) a nivel general, y en especial en la lucha contra el terrorismo. Las prioridades se han centrado en el Programa de La Haya y en el actualizado Plan de Acción de Lucha contra el Terrorismo.

En lo que respecta al Programa de La Haya, el Reino Unido ha trabajado en el cumplimiento de sus objetivos, incluyendo un proceso de evaluación. Además, está impulsando una estrategia que asegure que los objetivos del ELSJ sean incorporados efectivamente en las relaciones exteriores de la Unión Europea.

Al igual que la PESD ya cuenta con su visión estratégica basada en el conocido “Documento Solana”, el Consejo Europeo del pasado diciembre aprobó la “Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo” que supondrá un paso más en la armonización de la política antiterrorista de la Unión Europea.

Algunas consideraciones adicionales

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y a la Carta de Naciones Unidas” y propugnaba “la necesidad de que la Unión desarrolle una política proactiva, y no sólo reactiva, para combatirlo”.

⁶⁵ Política Europea de Seguridad y Defensa.

En la lucha antiterrorista, la Unión Europea parte de una premisa fundamental diferente a la de Estados Unidos: La consideración del terrorismo, por grave que sea la amenaza, como un fenómeno delincencial y, por tanto, contra el que se debe luchar con las herramientas del Estado de Derecho; a diferencia de los norteamericanos, quienes ven la amenaza terrorista como una “guerra” contra su nación, y como tal guerra, utilizan todos los medios a su alcance, incluidos los militares ⁽⁶⁶⁾.

Por tanto, en la lucha antiterrorista de la Unión Europea, priman sobre las herramientas del segundo pilar (PESC), las correspondientes al tercer pilar (Cooperación Policial y Judicial en el Ámbito Penal (JAI), más eficaces en este sentido por la legislación e idiosincrasia de los países europeos.

En el campo policial, la cooperación entre Estados miembros se ha fundamentado en la prevención, detección e investigación de delitos, el desarrollo de bases de datos, el impulso a programas de formación e intercambio, la evaluación de técnicas de investigación y el control de las fronteras exteriores. Sin embargo, los indudables éxitos de la cooperación policial, se han visto empañados por el incumplimiento por algunos Estados de ciertos acuerdos ⁽⁶⁷⁾ y por el incremento de las formas transfronterizas de delincuencia -entre las que se encuentra, obviamente, el terrorismo-, que ha aprovechado mucho mejor que los Estados la supresión de fronteras interiores y los beneficios de la globalización.

En el ámbito judicial, como se mencionó, se ha conformado el ELSJ, pasando la asistencia judicial del marco bilateral al multilateral, y del Consejo de Europa a la Unión Europea. Han sido realizadas numerosas actuaciones y creados organismos específicos para avanzar en la lucha contrterrorista. No obstante, a pesar de los avances, la cooperación judicial europea choca con una amplia diversidad de ordenamientos jurídicos, caracterizados por grandes diferencias de carácter material y procesal que dificultan una colaboración eficiente.

⁶⁶ *"This was not an act of terrorism, but it was an act of war"*. George W. Bush, Septiembre 2001. A continuación se concibió la denominada Guerra Global contra el Terrorismo (Global War on Terrorism, GWOT) que se ha convertido en la justificación del gobierno de Washington para realizar todo tipo de actuaciones políticas y militares.

⁶⁷ No hay que olvidar que las políticas desarrolladas por el segundo y tercer pilar de la Unión (precisamente donde se incardina la política antiterrorista) son de competencia nacional. Es decir, la mayoría de las decisiones tomadas en estas materias no obligan jurídicamente a los países miembros (como es el caso de las políticas del primer pilar, que se hacen en base a una cesión de las soberanías nacionales a favor de la UE), sino tan sólo políticamente.

La cooperación entre los órganos del segundo y tercer pilar también deja que desear. Desde el 11-M se está trabajando en el incremento de la interacción, hasta entonces inexistente, entre los Servicios de Inteligencia, que participan en el Comité sobre Terrorismo (COTER) ⁽⁶⁸⁾ del segundo pilar y los Servicios Policiales, que participan en el Grupo de Trabajo Terrorismo (GTT), del tercer Pilar.

Finalmente, es paradójico constatar como, pese a todo, la población europea, y particularmente la española, no “comprende cómo es posible que seamos objetivo de los terroristas ⁽⁶⁹⁾”. La población europea difícilmente toleraría un hipotético recorte de derechos -como ha realizado, *de facto*, Estados Unidos.-, al no considerar el envite terrorista una amenaza cierta a los fundamentos de nuestra sociedad.

Conclusiones

La política europea en la lucha contraterrorista adolece aún de la homogeneidad y voluntad política suficiente para ser realmente efectiva. Su respuesta, gestada a golpes de atentado es, aunque alentadora, claramente insuficiente. La Nueva Estrategia Europea contra el Terrorismo puede significar un impulso similar al que sufrió la PESD con el “Documento Solana”, y dar más cohesión tanto a las nuevas iniciativas como a las ya existentes.

Las políticas antiterroristas de la Unión Europea, al basarse sobre el segundo y tercer pilar, dependen casi todas ellas de la confianza y buena voluntad entre gobiernos. No existe base jurídica que permita al Consejo elaborar y aplicar una política verdaderamente común. La mayor parte de las competencias en esta materia siguen siendo nacionales.

La excesiva proliferación de iniciativas, muchas de las cuales se reducen a meras declaraciones de intenciones, no permiten la coordinación necesaria. Se deberían generalizar los procedimientos de colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas y los Servicios Exteriores y de Inteligencia, dentro y fuera de las fronteras nacionales y de la Unión Europea.

Los mismos objetivos a ambos lados del Atlántico se plasman en dos modelos de lucha contra el terrorismo muy diferentes, con sus ventajas e inconvenientes. De momento, las

⁶⁸ El Comité sobre Terrorismo se encarga de coordinar las relaciones con terceros dentro del marco de la política exterior y de seguridad común. (Segundo pilar).

⁶⁹ DÍEZ, Rosa. “Una política europea contra el terrorismo”, artículo de opinión publicado en El País, 2 de diciembre de 2004.

divergencias entre ambos son aún demasiado grandes como para permitir una cooperación y una unidad de acción común, imprescindibles para combatir esta lacra de forma adecuada.

Otra prioridad a nivel europeo debería ser la de concienciar a nuestra población de que el terrorismo constituye una amenaza real contra nuestros derechos, libertades y modelo de vida. El excesivo *garantismo* de algunas normas y el discurso falsamente progresista de ciertas organizaciones (⁷⁰), está conduciendo a que, en ocasiones, son los delincuentes los que obtienen réditos de aquéllas, en lugar de que protejan, como es su fin último, a la población civil.

Propuesta de futuro

El éxito de la lucha contra el terrorismo pasa por hacer que esta política vincule jurídicamente a todos los Estados miembros -dado que para algunos el terrorismo es aún un fenómeno desconocido y que, tanto sus herramientas legales como su voluntad política, son renuentes (o temerosas) a actuar con determinación contra este fenómeno-, y que se compatibilicen (en las dos direcciones) con las aplicadas por Estados Unidos.

Para ello, parece necesario que la política antiterrorista pase a depender del primer pilar, *para que sea política verdaderamente europea*.

Los avances realizados hasta la fecha, en un tema tan complejo y con tantas ramificaciones, han sido notables. El precio en vidas humanas ha sido elevado, pero si observamos con perspectiva el proceso seguido desde las primeras acciones antiterroristas, y la firme voluntad de gran parte de los Estados comunitarios en seguir avanzando en la materia, *debemos concluir que hay lugar para un moderado optimismo*.

⁷⁰ En un reciente informe, la organización *Human Rights Watch* (Vol. 17 No 1 D, 2005), “denunciaba”, la supuesta vulneración de los derechos humanos que se están produciendo en nuestro país contra algunos de los encausados por los atentados del 11-M, por la mera aplicación de la legislación penal y procesal vigente española, en lo referente a medidas antiterroristas.