

CAPÍTULO CUARTO

LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

POR ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

LA EVOLUCIÓN DE LAS SENSIBILIDADES EN EUROPA RESPECTO AL TERRORISMO

La historia de Europa ofrece un palpitante recorrido de desencuentros, conflictos y brutales choques armados, pero también, y en el pasado más reciente, de un proyecto económico, político y social que ha desbordado las previsiones más optimistas. La Unión Europea es la heredera de diferentes procesos políticos que han proporcionado el sustrato para la construcción de espacios de concordia en la libertad, en conjunción con una estructura de seguridad colectiva liderada por la Alianza Atlántica.

En relación con el terrorismo, en el crisol de diferentes sensibilidades que constituye la esencia de Europa, existen percepciones diversas en los pueblos y naciones europeos. Esta diferente aproximación está muy ligada a la disímil evolución que han vivido las sociedades respecto del fenómeno terrorista.

Los grupos terroristas que han actuado en territorio europeo en las últimas décadas operaban habitualmente a una escala esencialmente nacional, aunque gran parte de las organizaciones terroristas compartían postulados programáticos y algunas de ellas eran porosas a un intercambio más profundo, que podía incluir aspectos de formación y operativos.

Esta situación dibujó un esquema de respuesta de las sociedades al terrorismo cuyo protagonista principal era el estado-nación. Por la propia naturaleza de la lucha contra un movimiento que intenta socavar los cimientos de las estructuras fundamentales del estado, la lucha contra el

terrorismo se ha mantenido en una alta prioridad en cada una de las naciones.

Además, la propia opacidad de las acciones contra el terrorismo y su especial sensibilidad e impacto social, tradicionalmente han limitado un flujo común y coordinado en Europa en este campo, limitándose a aspectos muy concretos y situaciones puntuales.

De otra parte, no ha existido una percepción homogénea en las sociedades hacia el fenómeno terrorista, estableciéndose diferentes criterios dependiendo de los intereses particulares de las naciones y su interacción con el fenómeno terrorista. De hecho, ha sido relativamente frecuente que se produjera una contaminación política en las relaciones entre las naciones europeas en materia de terrorismo, fruto de una competencia económica y política, generándose una relación utilitarista del fenómeno terrorista.

Esta situación ha evolucionado, a través de diversos mecanismos políticos concertados, hacia una aproximación conceptual en torno al fenómeno terrorista, lo que ha propiciado una colaboración más generosa en diferentes planos, como son la conformación de estructuras políticas, la concertación de aspectos operativos en el segmento policial, la evolución armónica de las políticas judiciales, y una relación más fluida entre las comunidades de inteligencia.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos han constituido el punto de inflexión en la configuración de una arquitectura integral para luchar contra el terrorismo. Tras el liderazgo de las Naciones Unidas, la Unión Europea impulsó decididamente políticas integrales para combatir el fenómeno terrorista. El terrorismo ahora es global, se siente de modo propio en las sociedades y existe un consenso social que facilita la armonización de las políticas para combatirlo.

Lo que convierte al terrorismo contemporáneo en particularmente amenazador es que el impacto real o potencial de los ataques armados es cada vez más devastador, introduciendo factores como la creciente ambición de los propios terroristas, la incorporación integral de la tecnología al fenómeno terrorista y la posibilidad de acceso a sistemas de armas de destrucción masiva.

Estas importantes transformaciones en la naturaleza de las acciones terroristas han dejado al descubierto la necesidad de replantearse las formas tradicionales para combatirlas, circunscritas anteriormente casi con

exclusividad en los ámbitos policial y judicial, introduciendo un enfoque multidisciplinar tanto en la respuesta como en la prevención de actos terroristas.

EL FENÓMENO TERRORISTA EN EUROPA. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

En las postrimerías de la década de los sesenta, Europa Occidental vivió una implosión del fenómeno terrorista, que estableció un modelo de violencia política que ha dejado profundas huellas en las sociedades. Tras el orden internacional establecido al final de la Segunda Guerra Mundial, el territorio de Europa Occidental había permanecido ajeno a las convulsiones políticas y sociales que se producían en otros escenarios.

El proceso descolonizador, favorecido desde las Naciones Unidas, había sido en numerosos casos realizado de modo traumático en Asia y África. La guerra fría había reconducido el conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética a teatros periféricos donde se producían enfrentamientos armados. Los desencuentros entre la Unión Soviética y sus estados satélites llevaron a Moscú a intervenir militarmente en el marco de su propia alianza, como en Berlín Oriental, Hungría y Checoslovaquia. Además, el deterioro de las relaciones de la propia Unión Soviética con la República Popular China incorporaba elementos de fricción al convulso nuevo orden. El mundo iberoamericano también vivía un período de cambio violento, dominado por las acciones de los movimientos revolucionarios.

El triunfo del comunismo chino en 1949 fue contemplado en el tercer mundo como un espaldarazo a este modo complejo de confrontación armada. Durante las dos décadas que siguieron al conflicto mundial, una multitud de guerras revolucionarias de liberación nacional contra poderes coloniales encontraron en la revolución maoísta, no sólo inspiración sino un protocolo contrastado de acción.

El pensamiento de Ho Chi Minh también influyó de modo significativo en la percepción de la traslación del modelo de lucha armada revolucionaria. Ho Chi Minh, aunque empleó las mismas formas de acción que Mao en su revolución, desarrolló la acción psicológica hasta límites insospechados. El terrorismo, que si bien se había usado con profusión en las anteriores guerras revolucionarias, adquirió su máxima expresión.

El ambiente revolucionario se extendió asimismo con profusión en Iberoamérica. No obstante fue el triunfo de la Revolución Cubana lo que

sirvió de catalizador del proceso, proporcionándole una dimensión global. Tras el fracaso del “Che” Guevara en Bolivia, se frustraron los planes de Fidel Castro para exportar su revolución a todo el continente y aunque siguió apoyando a los movimientos insurgentes desde la isla, éstos tuvieron que evolucionar según sus propios planteamientos. Los movimientos se hicieron más urbanos y sofisticados, y en ellos el terrorismo adquirió un absoluto predominio (1).

Señala González Calleja que Europa inició la asimilación de estos procesos revolucionarios adaptándolos a una sociedad cuya generación más joven comenzó a cuestionar el sistema socio-económico capitalista y los logros de la democracia liberal, no estableciendo una relación causa-efecto entre el desarrollo del bienestar y la estructura de los sistemas políticos. Aunque el auge del terrorismo revolucionario en Europa se situó en el último quinquenio de los setenta y los primeros años ochenta, las causas de su aparición arrancaron en la década anterior. La aparición de la “nueva izquierda” con un credo “revolucionario” o “radical”, supusieron el precedente del terrorismo urbano europeo, en un ambiente generalizado de cambio ideológico, social y cultural (2).

Además, estos movimientos se gestaron en diferentes distritos universitarios europeos en los años 60 y albores de los 70, en un marco de búsqueda de identidad de una generación que percibía la necesidad de establecer un compromiso social y político en búsqueda de estructuras más justas y que se acomodaran a su visión revolucionaria. Esta era la primera generación que no había combatido en la Segunda Guerra Mundial y tuvo la oportunidad de desarrollar estas iniciativas en un clima de cierta apertura política favorecido por la distensión de la guerra fría tras la era estalinista y el éxito de la reconstrucción económica y la estabilización social, lo que podría explicar la reaparición tolerada de ciertos planteamientos extremistas en ambas orillas del espectro político.

Aunque desde un principio los movimientos dirigidos e inspirados en esta izquierda revolucionaria utilizaron la violencia, sus acciones se limitaban a protestas y manifestaciones contra el sistema que fueron reprimidas con eficacia por los estados. Tras los movimientos de masas que culminaron en mayo de 1968 y el reflujó de los movimientos estudiantiles y obreros, la situación favoreció una inserción en el sistema de parte de

(1) FALERONI, ALBERTO DANIEL: *“Guerra revolucionaria total”*. Buenos Aires, Rioplatense, 1976, p. 92.

(2) GONZÁLEZ CALLEJA, EDUARDO: *“El terrorismo en Europa”*, Madrid, Arco Libros, 2002, p.26.

estas iniciativas sociales y políticas, además de que el desencanto posterior desvitalizó gran parte del empuje de la sociedad en apoyo de estos movimientos.

Es lo que González Calleja considera un punto de inflexión, en que la “nueva izquierda” reorientó sus esfuerzos en planos sectoriales como el ecologismo, pacifismo, feminismo, antinuclearización, derechos humanos o defensa de las minorías, surgiendo el terrorismo revolucionario radicalizándose en las posturas de extrema izquierda. Parte de los miembros más activos de estas organizaciones evolucionaron hacia la creación de lo que consideraron guerrilla urbana, estableciendo rígidos patrones de comportamiento que les permitirían golpear violentamente al estado utilizando el anonimato que les facilitaba vivir en núcleos urbanos, encontrándose en mejores condiciones de esquivar unos eficientes mecanismos de represión.

Para encajar las diferentes sensibilidades de los países europeos en la batalla contra el terrorismo es necesario valorar la evolución histórica, política y social de estas sociedades, que si bien en algunos casos ofrecen elementos comunes, diferencian las actuales percepciones en materia de terrorismo (3).

En Alemania, la decisión del Tribunal de Stuttgart, de fecha 12 de febrero de 2007, de conceder la libertad provisional a Brigitte Mohnhaupt, del grupo armado alemán de extrema izquierda Fracción del Ejército Rojo (RAF), tras 24 años de cárcel, ha reabierto heridas que se creían cerradas en la sociedad alemana, en especial porque la convicta no ha expresado nunca su arrepentimiento. El grupo terrorista alemán mató entre las décadas de los 70 y 90 a 34 personas. Mohnhaupt, de 57 años, fue detenida en 1982 y condenada a cinco cadenas perpetuas, por su participación en el asesinato de destacadas figuras alemanas, como el empresario industrial Hanns-Martin Schleyer, el presidente del Dresdner Bank Juergen Ponto, y el fiscal federal Siegfried Buback. Este convulso debate social se enmarca en la filosofía política que generaron las acciones terroristas en suelo alemán (4).

(3) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. *“El terrorismo revolucionario de extrema izquierda en Europa”*. En Javier Jordán (coord.), *“Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo”*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 115-144.

(4) KELLEN, K. *“Ideology and rebellion: Terrorism in West Germany”*, en REICH, W. *Origins of terrorism: Psychologies, ideologies, theologies, states of mind*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., 1998, pp. 43-58.

En Italia, tras el asesinato del economista Marco Biagi en marzo de 2002, asesor del Ministro de Trabajo, reivindicado por una facción de las Brigadas Rojas, en unos momentos de estupor de la sociedad italiana, Umberto Eco escribía que la organización terrorista persigue una utopía insurreccional, aspira sobre todo a impedir que oposición y gobierno lleguen a acuerdos de cualquier tipo, tanto si se alcanzan, como en tiempos de Aldo Moro, mediante una paciente labor parlamentaria, como a través de un enfrentamiento directo, huelga u otras manifestaciones con vistas a inducir al gobierno a revisar algunas de sus decisiones (5).

Aunque en Francia los grupos violentos de extrema izquierda tuvieron menos capacidad operativa y vida más efímera que las bandas armadas de tipo nacionalista-separatista, podemos destacar al movimiento Action Directe (Acción Directa, AD) resultado de la fusión producida en 1979 entre el Groupe d'Action Révolutionnaire Internationaliste (Grupo de Acción Revolucionaria Internacionalista, GARI) creado en 1973 en Francia, Bélgica e Italia para atentar contra el régimen de Franco y los Noyaux Armés pour l'Autonomie Populaire (Células Armadas para la Autonomía Popular), organización armada de corte maoísta y afín a las Brigadas Rojas.

Holanda vivió de modo menos virulento el terrorismo revolucionario de extrema izquierda, aunque actuaron en su territorio grupos marginales como Juventud Roja, Socorro Rojo y Frente Rojo de Resistencia, inspirados en el manual de guerrilla urbana de Marighella y otros ejemplos revolucionarios maoístas, que emplearon la violencia de baja intensidad colaborando con diferentes movimientos alternativos de contestación al diseño de la sociedad (6).

Bélgica no sufrió hasta inicio de los ochenta la aparición de grupos terroristas, con el nacimiento del Front Révolutionnaire d'Action Proletaire (Frente Revolucionario de Acción Proletaria, FRAP) y las más activas Cellules Communistes Combattantes (Células Comunistas Combatientes, CCC). Las razones de esta aparición tardía, en relación con el resto de grupos armados europeos, yace en la escasa contestación social estudiantil que canalizó sus esfuerzos en el ámbito de la reivindicación político-lingüística en el marco de la rivalidad entre valones y flamencos, en detrimento de la construcción de movimientos de "nueva izquierda" basados en patrones revolucionarios (7).

(5) ECO, UMBERTO. "Disparar para que no cambie nada", EL PAÍS, 26/3/2002.

(6) <http://www.derechos.org/nizkor/la/libros/soaGU/cap11.html> Consultado 11/3/2007.

(7) PETERMANN, SIMON. "The CCC phenomenon in Belgium: unbacked terrorism". <http://www.droit.ulg.ac.be/~ogci/petermann%20article.html> Consultado 8/3/2007.

En España, la violencia terrorista de extrema izquierda presenta la peculiaridad respecto de otras organizaciones europeas de abordar un combate real contra un régimen dictatorial al que ya se había intentado subvertir por métodos de guerrilla rural (maquis) y urbana (anarquistas) en las décadas anteriores. En octubre de 1964, el recién constituido PCE marxista-leninista (m-l), pionero de los grupos maoístas españoles, proclamó la necesidad de una “guerra popular” antifranquista que debía ser llevada a cabo por unas Fuerzas Armadas Revolucionarias. El Frente Revolucionario Antifascista y Patriótico (FRAP), constituido oficialmente en París en enero de 1974, tenía como objetivo la instauración de una República Popular y Federativa a través de un movimiento insurreccional (8).

De otra parte, varios núcleos de ideología marxista-leninista escindidos del Partido Comunista (PCE) fundaron en 1968 la Organización de Marxistas Leninistas Españoles (OMLE), un partido comunista pro-chino que denunciaba el revisionismo no sólo de los comunistas españoles sino de la propia Unión Soviética, apoyando al Partido Comunista Marxista Leninista Español al margen de un PCE oficial considerado revisionista. Los atentados terroristas de ETA, la enfermedad de Franco en el verano de 1974 y la Revolución de los Claveles en Portugal animaron al Partido Comunista de España Reconstituido a intensificar una acción armada, reestructurándose en varias comisiones de una de las cuales nacería el GRAPO, según apunta Pío Moa, uno de sus dirigentes históricos (9).

Al analizar el caso de ETA, Oscar Jaime realiza una reflexión acerca de las diferencias entre el terrorismo denominado étnico-nacionalista de aquel calificado como ideológico, señalando que es este último el que ha afectado de forma más intensa a los sistemas políticos en Europa Occidental. De esta forma, apunta que el terrorismo ideológico se plantea imponer como objetivo final un determinado modelo político, caracterizado por su carácter revolucionario para una comunidad política configurada por la previa existencia de un Estado, que constituye a su vez la entidad que se pretende transformar desde la violencia. En cambio, en el terrorismo étnico-nacionalista se plantea la segregación política de una parte de un territorio inscrito en un espacio de competencia estatal previamente existente, independientemente de que pueda asumir perfiles vinculados a valores nacional-conservadores o izquierdista-revolucionarios,

(8) González Calleja, Eduardo. Op. Cit., pp. 43-44.

(9) MOA, Pío. “*De un tiempo y de un país. La izquierda violenta (1968-1978)*”, Pío Moa y Ediciones Encuentro, Madrid, 2002, p. 230.

que se encontrarán sometidos a los objetivos de carácter étnico-nacionalista (10).

En Irlanda, señala Alonso Pascual que el nacionalismo tradicional, centrado en argumentos territoriales ha sido relegado a un segundo plano. Este tipo de nacionalismo estaba basado en la creencia de que los británicos eran los principales responsables del conflicto al haber impuesto la partición de Irlanda creando una entidad artificial e ilegítima como Irlanda del Norte. De ahí que los nacionalistas tradicionales definieran a los unionistas norirlandeses como descendientes de aquellos británicos que colonizaron Irlanda, estimando por tanto, que no tenían derecho a impedir la unificación del territorio nacional definido como el conjunto de toda la isla. Este nacionalismo territorial ha dado paso a otro centrado en las personas, liderado por Hume, abandonando el determinismo histórico del nacionalismo tradicional que exigía la unificación ignorando los deseos en contra de sus habitantes. Este “post nacionalismo” o “neo nacionalismo” ha contribuido al revisionismo del nacionalismo violento representado por el IRA y el Sinn Fein (11).

LA SITUACIÓN ANTES DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Aunque ha sido tras los atentados terroristas del 11 de septiembre cuando la comunidad internacional se ha dotado de una estructura jurídica lo suficientemente sólida para hacer frente de manera integral y coordinada al terrorismo, hay que señalar que ya en el año 1963 se establecieron las primeras medidas para luchar contra el terrorismo, cuando, bajo los auspicios de Naciones Unidas, se promulgó en Tokio el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos abordo de las aeronaves.

Después de este acuerdo, se establecieron otros convenios y protocolos relativos a los actos terroristas, entre los que cabe destacar la Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes (Nueva York, 17 de diciembre 1979), la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Viena, 3 de marzo de 1980), el Convenio

(10) JAIME, ÓSCAR. *“Causas del terrorismo nacionalista. Estudio especial del caso de ETA”* En Javier Jordán (coord.), *“Los orígenes del terror. Indagando en las causas del terrorismo”*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 88-89.

(11) ALONSO PASCUAL, ROGELIO. *“El proceso de paz en Irlanda del norte”*. En *“Terrorismo Internacional en el siglo XXI”*. Curso Internacional de Defensa (10º. 2002. Jaca). Madrid, Ministerio de Defensa, 2003, p. 171

Internacional de la ONU para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (Nueva York, 15 de diciembre de 1997) y el Convenio Internacional de la ONU para la Represión de la Financiación del Terrorismo (Nueva York, 9 de diciembre de 1999).

Estos dos últimos convenios son particularmente relevantes. El Convenio para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas establece la relación del delito terrorista con la participación a cualquier nivel de planeamiento o ejecución de la utilización de artefactos explosivos en lugares públicos, con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, o con el objetivo de causar una destrucción que pueda producir un gran perjuicio económico.

El Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo establece que constituye delito proporcionar o recaudar fondos, directa o indirectamente, ilícita e intencionadamente, con el objetivo de utilizarlos o sabiendo que se utilizarán para cometer un acto incluido en el ámbito de los convenios relacionados con la comisión de actos terroristas.

Sin embargo, por lo que se refiere a los convenios internacionales existentes, el esfuerzo más significativo en la lucha contra el terrorismo ha sido el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (Estrasburgo, 27 de enero de 1977) bajo el mandato del Consejo de Europa. Es éste el primer convenio en que el terrorismo se trata genéricamente, al menos por cuanto proporciona una lista de actos terroristas. Este convenio no considera este tipo de delitos como delitos políticos, ni siquiera como delitos relacionados o inspirados por motivos políticos, lo que es importante a efectos de la aplicación de los convenios de extradición.

En la Unión Europea, el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) hace referencia específicamente al terrorismo como una de las formas graves de delincuencia que debe prevenirse y combatirse desarrollando acciones comunes de tres maneras distintas: una colaboración más estrecha entre las autoridades policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes, incluida Europol; el incremento de la colaboración entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros; y la aproximación, en caso necesario, de las normas penales.

Por lo que respecta a la cooperación policial en el seno de la Unión Europea, cabe mencionar el convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía en cuyo ámbito de competencias se incluye el terrorismo, así como la decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 por la

que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas.

Además, la acción común del Consejo del 15 de octubre de 1996 decidió la creación y mantenimiento de un directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Por lo que respecta a la cooperación judicial, que incluye facilitar la extradición entre los Estados miembros, existen dos instrumentos jurídicos importantes: el Convenio Relativo al Procedimiento Simplificado de Extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea (10 de marzo de 1995) y el Convenio Relativo a la Extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea (27 de septiembre de 1996).

Profundizando en el alcance de estas medidas y con el objetivo de hacer más fluida la cooperación jurídica, las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 establecieron que deberían suprimirse los procedimientos formales de extradición entre los Estados miembros por lo que se refiere a las personas que huyen de la Justicia tras haber sido condenadas y sustituirse por una simple transferencia de tales personas.

Incluso poco antes de los atentados del 11 de septiembre, el Parlamento Europeo adoptó, el día 5 del mismo mes, una resolución relativa al papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, e invitó al Consejo a que adoptara una decisión marco tendente a suprimir los procedimientos formales de extradición, a adoptar el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones en materia penal, incluidas las decisiones prejudiciales en materia penal relativas a delitos terroristas y a la puesta en práctica del «mandamiento de detención europeo», y, por último, a aproximar las disposiciones legislativas estableciendo normas mínimas a escala europea relativas a los elementos constitutivos y a las penas en el ámbito del terrorismo.

EL TERRORISMO GLOBAL. 11-S. LA ONU

La respuesta de las Naciones Unidas, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, supuso un modelo de reacción rápida, coordinada, contundente y eficiente, por parte del organismo con responsabilidad para estructurar la respuesta jurídica de la comunidad internacional.

La ONU reaccionó mediante la resolución 1.368 de su Consejo de Seguridad, emitida el 12 de septiembre de 2001. En esta resolución, el Consejo se mostraba decidido a combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo, reconociendo el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

Conviene señalar que no era, no obstante, la primera ocasión en que el Consejo de Seguridad definía los parámetros de actuación respecto al terrorismo, recordando en la resolución 1.368 la necesidad de cumplir plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1.269, de 19 de octubre de 1999.

Aún así, es en la resolución 1.373 del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001, cuando se diseñó específicamente el corpus legal para luchar contra el terrorismo, centrando su contenido en la necesidad de adoptar una serie de medidas de prevención de actos terroristas y de lucha contra las entidades u organismos terroristas.

La resolución 1.373 del Consejo de Seguridad persigue limitar la capacidad de las organizaciones terroristas de actuar en la esfera internacional. De un modo más concreto, este documento persigue el bloqueo de las vías de financiación de los terroristas, sus movimientos transfronterizos, los apoyos logísticos, los refugios y el abastecimiento de armas y material.

Las líneas principales de actuación política de la resolución 1.373, recogen el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de Naciones Unidas; la necesidad de luchar con todos los medios, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo; señala la intolerancia y el extremismo como las causas del aumento de actos de terrorismo; e insta a prevenir y reprimir los actos de terrorismo, acrecentando su cooperación y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo, exigiéndoles la adopción de medidas para prevenir y reprimir en sus territorios, por todos los medios legales, la financiación y preparación de actos de terrorismo.

Esta resolución se desarrolla en una serie de medidas obligatorias para los Estados y otras con carácter de recomendación. Las obligatorias, a su vez, se dividen en medidas de orden financiero y las relativas al intercambio de información y a la asistencia entre Estados.

Entre las medidas en el terreno económico y financiero de la resolución 1.373 podemos destacar la tipificación como delito de la provisión o recaudación intencionadas de fondos con fines relacionados con el terrorismo; la privación del status de organizaciones caritativas o de beneficios fiscales a entidades que tengan alguna relación con terroristas; y la congelación de fondos, activos financieros o recursos económicos de personas o entidades relacionados con actos de terrorismo.

Aparte de este primer bloque de medidas financieras, la resolución obliga a los Estados a una serie de medidas encaminadas a intercambiar información y asistencia sobre terroristas, incluyendo el establecimiento de medidas preventivas que incluyan la tipificación penal de estos actos, así como el incremento del control policial.

Acompañando a estas medidas obligatorias, la resolución 1.373 exhorta a los Estados a intensificar su cooperación contra el terrorismo; a firmar las doce convenciones contra el terrorismo adoptadas en el marco de Naciones Unidas; a evitar que el estatuto de refugiado sea utilizado de modo ilegítimo por personas implicadas en actos terroristas, y a impedir que se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas. Además, la resolución resalta la necesidad de adoptar medidas para hacer frente a las conexiones entre terrorismo y delincuencia transnacional organizada.

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL TERRORISMO

La Unión Europea, así como los Estados que la conforman, se ha establecido sobre el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la garantía de la dignidad del ser humano, y la protección de estos derechos, tanto de los individuos como de las instituciones.

Además, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad y a la seguridad figuran en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El terrorismo supone de modo manifiesto una amenaza a estos derechos fundamentales. No existe un país en Europa que no se haya visto afectado, directa o indirectamente, por el terrorismo. Las acciones terroristas socavan el Estado de Derecho y los principios fundamentales en los que se basan la legislación y las tradiciones constitucionales de las democracias de los Estados miembros.

Aunque la Unión Europea había estructurado un cuadro jurídico para luchar contra el terrorismo antes de los atentados del 11 de septiembre, la institución impulsó una serie de iniciativas a partir de esa fecha de mayor calado político y jurídico, siempre tomando como referencia las decisiones de Naciones Unidas.

Para la Unión Europea, el terrorismo constituye una de las amenazas más graves para la democracia, para el libre ejercicio de los derechos humanos y para el desarrollo económico y social. Esta definida postura de la Unión Europea nunca ha sido tan evidente como ahora, a la vista de las terribles secuelas de los trágicos y asesinos ataques terroristas sin precedentes, perpetrados contra los ciudadanos de Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001. De hecho, estos ataques actuaron de catalizador del impulso político con el objetivo de proporcionar una respuesta eficaz frente al terrorismo a escala de la Unión Europea (12).

Entre los instrumentos jurídicos de que se ha dotado la Unión Europea, tras el 11 de septiembre, destacan las conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, la decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo (13) y el Reglamento número 2.580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

Estos y otros instrumentos elaborados por la Unión Europea para luchar contra el terrorismo han supuesto un esfuerzo de armonización legislativa sin precedentes en la Unión, ya que, como señala la justificación de la mencionada decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, dentro de la Unión Europea existen distintas situaciones en los Estados miembros por lo que respecta a la legislación sobre terrorismo (14).

En este sentido, las iniciativas de la Unión por definir el terrorismo como paso previo a establecer los mecanismos comunes para combatirlo, cobran un especial significado y demuestran la voluntad política de los Estados miembros para hacerle frente.

(12) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. *“Terrorismo en el Sur y Este del Mediterráneo. El impacto del 11 de septiembre”*. En *“El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre”*. Madrid, Ministerio de Defensa, junio 2003, pp. 145-163; (Monografías del CESEDEN; 59).

(13) DO C 322 de 27/12/2001.

(14) DO L 344 de 28/12/2001.

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, la Unión Europea activó los mecanismos políticos de que está dotada para coordinar su respuesta ante el terrorismo. Entre las primeras iniciativas de la Unión tras los atentados hay que destacar la reunión del Consejo Europeo del 21 de septiembre de 2001, que en sesión extraordinaria analizó la situación internacional e impulsó diferentes acciones en el marco de la Unión.

De esta reunión del Consejo Europeo se publicaron unas conclusiones y un plan de acción, donde se declaraba que el terrorismo es un verdadero reto para el mundo y para Europa y se decide que la lucha contra el terrorismo será más que nunca un objetivo prioritario de la Unión Europea. De otra parte, la Unión Europea rechazaba solemnemente toda amalgama entre los grupos de terroristas fanáticos y el mundo árabe y musulmán, al tiempo que el Consejo Europeo reiteraba su determinación de actuar concertadamente en cualquier circunstancia, en lo que constituyó una definida y coordinada toma de posición tratando de desligar los atentados terroristas de una religión o una serie de naciones.

Recogía el primer punto del documento el sentir de los habitantes de la Unión respecto a la solidaridad hacia el pueblo estadounidense ante los cruentos atentados terroristas, considerándolos no sólo un ataque contra Estados Unidos sino contra las sociedades abiertas, democráticas, tolerantes y multiculturales. En este sentido la Unión Europea ofrecía su cooperación para llevar ante la Justicia y castigar a los autores, los responsables y los cómplices de estos bárbaros actos. Señalaba también como base de futuras acciones la resolución 1.368 del Consejo de Seguridad, que consideraban legitimaba una respuesta estadounidense.

Además, en lo que constituyó un hecho sin precedentes en la Unión, se señaló que, los países miembros de la Unión, cada uno según sus medios, estaban dispuestos a tomar parte en dichas acciones, que en cualquier caso debían tener objetivos definidos y podían dirigirse contra los Estados que ayudaran, apoyaran o alojaran a terroristas.

Un aspecto muy interesante de la filosofía de la postura de la Unión, fue el llamamiento a una coalición mundial lo más amplia posible contra el terrorismo, bajo los auspicios de Naciones Unidas. Se definía que dicha coalición deberá incluir, además de la Unión Europea y Estados Unidos, al menos los países candidatos a la adhesión a la Unión, la Federación de Rusia, las naciones árabes y musulmanes y cualquier otro país que estuviera dispuesto a defender los valores comunes. Del lado específico de la Unión Europea se señalaba la voluntad de intensificar el compromiso con-

tra el terrorismo mediante un enfoque coordinado e interdisciplinar que incorporara todas las políticas de la Unión, velando por que dicha perspectiva se conciliara con el respeto de las libertades fundamentales, base de la civilización europea.

En definitiva, el documento constituye un instrumento de extraordinario valor político, estableciendo medidas específicas en diferentes áreas que se complementan entre sí, destacando que la eficacia de la lucha contra la lacra del terrorismo será mayor al apoyarse en un profundo diálogo político con los países y las zonas del mundo donde se desarrolla el terrorismo, subrayando la necesidad de combatir toda deriva nacionalista, racista y xenófoba, del mismo modo que se rechaza toda asimilación del terrorismo con el mundo árabe y musulmán.

Otro elemento fundamental es la *Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. El concepto fundamental en el que se basa esta decisión marco del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, es el concepto de delito terrorista. Los delitos terroristas pueden definirse como delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país.

Este enfoque supone que los derechos jurídicos que se ven afectados por esta clase de delitos no son los mismos que los derechos jurídicos que se ven afectados por los delitos comunes. La razón es que la motivación del delincuente es diferente, aunque los delitos terroristas pueden generalmente equipararse a los delitos comunes en cuanto a sus efectos prácticos, y por tanto, también se ven afectados otros derechos jurídicos. De hecho, los actos terroristas generalmente dañan la integridad física o psíquica de particulares o grupos, su propiedad o su libertad de la misma manera que los delitos comunes, pero los delitos terroristas además van dirigidos a socavar las estructuras mencionadas previamente.

Por otra parte, se contempla que los hechos de dirigir, crear, apoyar o participar en un grupo terrorista deben considerarse hechos delictivos independientes, y deben tratarse como delitos terroristas. Se estableció que un grupo terrorista es una organización estructurada, establecida durante un cierto periodo de tiempo, de más de dos personas que actúan de manera concertada para cometer actos terroristas.

Establece la decisión marco una amplia lista de delitos terroristas y aunque muchos de ellos estarán probablemente tipificados como delitos

comunes en los códigos penales de los Estados miembros, se exige que cuando sean cometidos intencionalmente por un individuo o grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarlos y alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de estos países, deberán calificarse de delitos terroristas.

Respecto a la competencia de los Estados se señala que éstos serán competentes cuando el delito se cometa total o parcialmente en su territorio, independientemente de la condición o la nacionalidad de la persona implicada (principio de territorialidad); cuando el delincuente sea un nacional de dicho Estado miembro (principio de la personalidad activa); cuando el delito se cometa en provecho de una persona jurídica establecida en el territorio de dicho Estado miembro; o cuando el delito se cometa contra sus instituciones o ciudadanos.

El Consejo de la Unión Europea decidió establecer el 27 de diciembre de 2001 un Reglamento sobre Medidas Restrictivas Específicas dirigidas a determinadas personas, grupos y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. El documento nació con vocación de constituir una medida a escala comunitaria y complementaria a los procedimientos administrativos y judiciales relativos a las organizaciones terroristas, tanto en la Unión Europea como en terceros países.

Entre las medidas adoptadas, destaca el establecimiento de una lista de personas, grupos y entidades a las que será de aplicación el Reglamento, reservándose el propio Consejo del establecimiento, revisión y modificación de la mencionada relación.

No obstante, la armonización de estas políticas afronta diferentes retos. El Tribunal de Justicia de la UE anuló el 12 de diciembre de 2006 la decisión del Consejo de congelar las cuentas de la organización *Muyahidin del Pueblo de Irán (MdP)*, sanción impuesta en 2002 cuando se incluyó al grupo que combate al régimen de los ayatolás en la lista europea de organizaciones terroristas. El motivo de la anulación es que la organización no fue informada de la medida ni tuvo ocasión de contestarla. El Consejo apuntó que, a partir de ahora, el procedimiento de inclusión en la lista llevará consigo la comunicación de la medida a los afectados cuando sea posible. El tribunal certifica que “la normativa no prevé explícitamente ningún procedimiento de notificación de las pruebas de cargo y de audiencia de los interesados”. Tampoco hay noticia sobre qué “autoridad nacional competente” adoptó la decisión más tarde

asumida por los Gobiernos de la Unión, que se saldó con la congelación de fondos (15).

El sangriento y despiadado atentado terrorista perpetrado en Madrid el 11 de marzo de 2004 (11-M) estableció un punto de inflexión en la larga historia de la barbarie en España. La dimensión de la tragedia, provocó una conmoción colectiva en la sociedad española, con amplias repercusiones en el contexto internacional. Las estructuras sociales de las redes de los terroristas modificaron el cuadro de situación hasta entonces vigente (16). Desde entonces, algunos autores apuntan que el tipo de atentados que es previsible planifiquen y traten de ejecutar en España individuos y grupos integrados en la yihad neosalafista global corresponde a actos de terrorismo con el propósito de ocasionar un notable número de víctimas, ejercer un considerable impacto social y atraer la atención de los medios de comunicación internacionales (17). En este sentido también se manifiestan otros autores que señalan el 11 de septiembre se convirtió en el nuevo referente de la información audiovisual con el objetivo de provocar un estado emocional para transponerlo a las reacciones, decisiones y comportamientos futuros de la sociedad (18).

Es interesante, a este respecto, la prospección realizada para el año 2037 por el Centro de Desarrollo, Conceptos y Doctrina del Reino Unido, cuando señala que tanto el terrorismo transnacional como el local, entre los que destaca el de origen islámico, continuará obteniendo su energía y justificación de motivaciones políticas, desequilibrios y agravios, extendiéndose más allá de las regiones más desfavorecidas y volátiles, acercándose a las sociedades más estables. Se señala además que aunque el coste en vidas humanas y los daños materiales causados no aumentará significativamente, el efecto físico y psicológico será magnificado en lo que denomina “teatro de la violencia” (19).

(15) DE RITUERTO, RICARDO M., EL PAÍS, 13/12/2006.

(16) JORDÁN, JAVIER; MAÑAS, FERNANDO M.; y TRUJILLO, HUMBERTO. “Perfil sociocomportamental y estructura organizativa de la militancia yihadista en España. Análisis de las redes de Abu Dada y del 11-M”. *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, núm. 1, diciembre 2006, pp. 79-111.

(17) REINARES, FERNANDO. “¿Cómo será el próximo atentado yihadista en España?”. ABC. Suplemento 11-M. 11/3/07.

(18) GALLEGO ARCE, VICTORIANO. “*Problemas actuales y futuros en la regulación jurídica de los contenidos televisivos*”. Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. 2004.

(19) Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) Strategic Trends 2007-2036 Third Edition, p. 16, http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/5CB29DC4-9B4A-4DFD-B363-3282BE255CE7/0/strat_trends_23jan07.pdf. Consultado 11/4/2007

En el contexto de la Unión Europea, cabe destacar la decisión del Parlamento Europeo por la que se establecía el 11 de marzo “Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo”, así como la afirmación ante el pleno de la Eurocámara en Estrasburgo de su presidente Pat Cox: “Ésta es una declaración de guerra contra la democracia”.

Los ministros de Interior de la Unión Europea, en una reunión extraordinaria convocada tras los atentados de Madrid y celebrada el 19 de marzo, constataron que los instrumentos de que disponen para combatir el terrorismo desde los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos merecerían una mejora en su aplicación, profundizando en las posibilidades que ofrecían el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía, Europol y Eurojust. En esta línea de trabajo, se estimó la conveniencia de la mejora de los flujos de información entre los Estados, a través de sus servicios de inteligencia y de información en las labores de prevención de atentados terroristas. Los ministros condenaron los atentados de Madrid, asimilándolos a un ataque contra toda Europa y contra la democracia (20).

El plan de acción revisado de la UE contra el terrorismo, adoptado por el Consejo Europeo de los días 17 y 18 de junio de 2004, inscribió entre las cuestiones prioritarias la prevención de los ataques terroristas y la gestión de sus consecuencias, así como la protección de las infraestructuras críticas.

El 2 de diciembre de 2004, el Consejo adoptó el programa revisado de solidaridad de la UE sobre las consecuencias de las amenazas y ataques terroristas, destacando la importancia de la evaluación de los riesgos y amenazas, la protección de las infraestructuras críticas, los mecanismos de detección e identificación de las amenazas terroristas, y la preparación y capacidad a nivel político y operativo en materia de gestión de las consecuencias.

Con respecto a los atentados terroristas en Londres, el 7 de julio de 2005, estas acciones demostraron que los gobiernos necesitan considerar la campaña contra el terrorismo islamista radical como un asunto de seguridad interior, como paradójicamente ya había considerado el gobierno del Reino Unido (21).

(20) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. “*Después del terror del 11-M*”. Madrid, Ministerio de Defensa, junio 2004, Boletín de Información del CESEDEN nº 283, pp. 109-114.

(21) SIMON, STEVEN y STEVENSON, JONATHAN. “*Her Majesty’s Secret Service*”. National Interest nº 82 Wint 2005/2006, p. 53.

En diciembre de 2005, el Consejo decidió que el programa europeo de protección de las infraestructuras críticas (PEPIC) se base en un planteamiento que abarque todo tipo de riesgos, considerando prioritaria la lucha contra las amenazas terroristas. También, en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 se adoptó una nueva estrategia de lucha contra el terrorismo que cubre cuatro vertientes: prevenir, proteger, perseguir y responder.

Recientemente, y basándose en que en el programa de La Haya (22) establecido en noviembre de 2004 por el Consejo Europeo se hacía un llamamiento a una gestión integrada y coordinada de las crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas, se estableció a la decisión del Consejo de 12 de febrero de 2007 por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades».

No obstante, la ejecución de algunas decisiones de referencia en la lucha contra el terrorismo en el seno de la UE, como la aplicación del mandato europeo de detención y entrega (23), conocido como la “euroorden”, han generado fricciones. España, quizás el país que más ha impulsado este proyecto (24), se ha encontrado con que decisiones judiciales de otros países como Alemania e Italia limitaban la realización de este proceso. En el caso alemán, las autoridades judiciales dejaron en libertad a Mamoun Darkazanli, quien permanecía detenido en Hamburgo en virtud de una orden de detención dictada por las autoridades españolas por su presunta relación con la célula de Al Qaeda juzgada en Madrid, después de que el Tribunal Constitucional alemán se manifestara en contra de la transposición del mandato a las leyes alemanas, apuntando que la “euroorden” no era acorde con la Constitución alemana (25). En el caso italiano las autoridades españolas reclamaron la agilidad en la transposición del

(22) DO C 53 de 3/3/2005, p. 1.

(23) L 190, Volume 45, 18/07/2002,
http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2002/l_19020020718en.html
Consultado 10/4/2007.

(24) Acta 14/3/2003, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/polju/EN/EJN414.pdf
Consultado 10/4/2007.

(25) Bundesverfassungsgericht - Press office - Press release no. 64/2005 18/07/2005
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg05-064en.html>
Consultado 10/04/2007.

mandato europeo de detención y entrega en la legislación italiana para facilitar la extradición del sospechoso de los atentados terroristas del 11-M, Rabei Osman Sabed (26).

De otra parte, aspectos como la Cláusula de Solidaridad prevista en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que prevé que si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia, establece la dirección política hacia la que tiende la Unión Europea en materia de cooperación en la lucha contra el terrorismo (27).

La relación UE-Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo

La lealtad y solidaridad mostrada por los aliados europeos con Estados Unidos, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, sirvieron para restaurar una relación transatlántica que se encontraba deteriorada debido a la preferencia de la Administración Bush por una respuesta unilateral estadounidense en la arena internacional (28).

Por otra parte, desde la perspectiva de la UE, La cooperación internacional extra comunitaria es un factor clave, en especial en su vertiente con Estados Unidos, y aunque se ha mejorado sustancialmente en esta situación, como se percibió en la cumbre Unión Europea-Estados Unidos celebrada en Viena en junio de 2006, se han demostrado las dificultades para progresar en las relaciones transatlánticas y se han puesto de relieve cuestiones en las que existen profundas discrepancias, como el régimen de Guantánamo y el tratamiento a terroristas sospechosos, lo que ha manifestado las diferencias entre Washington y la Unión sobre la guerra contra el terrorismo (29).

Aunque el mayor volumen de la lucha contra el terrorismo a escala global se incardina en la cooperación bilateral de Estados Unidos con diferentes países europeos, Estados Unidos ha comenzado a reconocer la creciente autoridad de la Unión Europea, en aspectos como el refuerzo

(26) Agencia de Noticias EUROPA PRESS, 8/7/2004.

(27) Tratado de la Constitución Europea, artículos I-43 y III-329
http://europa.eu.int/constitution/es/fptoc76_es.htm. Consultado 11/04/2007.

(28) WALTER, MARTIN. "Post 9/11: The European Dimension". En *World Policy Journal* 18 n° 4 Wint 2001/2002, p. 1.

(29) OREJA, MARCELINO. "Palabra de Ministro" en "España: 20 años de diplomacia". En *Política Exterior*, 2007, n° 115, p. 73.

legislativo, la seguridad de las fronteras y de los transportes, además de otros mecanismos comunitarios que afectan a la seguridad interior en el territorio de la Unión. De este modo, si bien la aproximación inicial tomó carácter bilateral, cada vez se refuerza más la percepción estadounidense de la necesidad de colaboración con la Unión Europea (30).

Algunos analistas estiman que si bien se considera que la guerra contra el terrorismo a escala global comenzó el 11-S, esta lucha se había manifestado décadas antes. De esta forma, la sociedad estadounidense se habría despertado a un problema que los europeos no habían sabido contener. Las amenazas convergentes de los islamistas radicales cometiendo actos terroristas y de los estados fallidos intentando adquirir armas de destrucción masiva exigían una respuesta. Incluso después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos y Europa utilizaron mucho tiempo discutiendo no ya cómo hacer frente a estas amenazas, sino siquiera si debían confrontarlas (31).

No obstante, la línea directriz entre la Unión Europea y Estados Unidos en materia de terrorismo es la de la cooperación, impulsando iniciativas para armonizar políticas en la lucha contra el terrorismo, impulsando la incorporación de actores relevantes como es el caso de Rusia. Es de destacar el compromiso entre estos tres protagonistas de la comunidad internacional que se han comprometido en Berlín a consensuar una definición sobre terrorismo. “Necesitamos una definición internacional sobre terrorismo porque eso facilitará el intercambio de información relevante para actuar en el supuesto de que se produzca un atentado y, sobre todo, para prevenirlo”, dijo el ministro alemán de Interior, Wolfgang Schäuble. Schäuble hizo estas declaraciones en un receso de la reunión que celebran en la capital alemana representantes de la UE y de la Comisión Europea con los titulares de Interior de Estados Unidos, Michael Chertoff, y de Rusia, Rashid Nurgaliev. A propuesta de este último, Rusia, Estados Unidos y la UE crearán una comisión de expertos con el objetivo de consensuar una definición sobre terrorismo, definición que, según Schäuble, anfitrión del encuentro, deberá ser “más pragmática que teórica”. El vicepresidente de la Comisión, Franco Frattini, recordó que todos los intentos encabezados por la ONU para consensuar una definición sobre terrorismo

(30) LEBL, LESLIE S. “*Working with the European Union*”. En *Orbis* (Philadelphia, Pa.) 50 n° 1 Wint 2006, p. 119.

(31) MILLER, JOHN y MOLESKY, MARK. “*France’s Soft Spot for Saddam*”. En “*Europeans Go AWOL in the Terror War*”. *Am Enterp* 16 n° 7 O/D 2005, p. 42.

han fracasado, de ahí la “importancia de que la Unión, Rusia y Estados Unidos decidan tomar la iniciativa. Si estos tres bloques llegan a un acuerdo, resultará más fácil persuadir al resto” (32).

Inteligencia versus Terrorismo. La Comunidad de Inteligencia en Europa

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos supusieron la constatación de que el paradigma de seguridad vigente también había quedado destruido. Se comprobó que el clásico ciclo definido por la secuencia riesgo, peligro, amenaza y daño se había modificado radicalmente. Hasta entonces, la existencia de un determinado *riesgo* se manifestaba al conformarse de un modo concreto, lo que llevaba a percibirlo como un *peligro*; cuando algo o alguien expresaba su intención de materializar el peligro, daba lugar a la *amenaza*; y cuando esta amenaza se llevaba a cabo producía un *daño*. En el modelo actual, los terroristas pueden transitar de modo directo del riesgo al daño, pudiendo quedar suprimidas o desdibujadas las fases de peligro y amenaza (33).

En la actualidad, los grupos terroristas no necesitan efectuar el recorrido completo del paradigma de seguridad hasta ahora vigente. Esta situación es especialmente significativa en el universo del terrorismo islámico, en el que la amenaza en formato de fatwa por parte de Al Qaeda tiene carácter permanente y global, lo que colabora a que la percepción del peligro se encuentre presente de modo continuo en las sociedades, no permitiendo discriminar adecuadamente los diferentes riesgos.

Además, hay que tener en cuenta que, aunque la mutación del paradigma se manifestó dramáticamente el 11-S, la modificación ya había comenzado tiempo atrás, ya que, como se constata en el “Informe de la Comisión del 11 de Septiembre”, los ataques del 11 de septiembre de 2001 causaron una conmoción, pero no debían haber constituido una sorpresa, ya que los extremistas islamistas habían proporcionado numerosos avisos de que querían matar ciudadanos estadounidenses de forma indiscriminada y en gran número (34).

(32) Agencia de Noticias EFE, 4 de abril de 2007.

(33) BALLESTEROS MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL. “*Las Estrategias de Seguridad y Defensa*”. En “*Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*”. Madrid, Ministerio de Defensa, marzo 2004, pp. 15-64; (Monografías del CESEDEN; 67).

(34) “*The 9/11 Commission Report*”. En “*Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*”. Thomas H.Kean, Chair, Executive Summary, pp. 2-3. El informe completo puede encontrarse en <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> Consultado 15/3/2007.

Esta modificación ha supuesto un muy importante reto para la comunidad de inteligencia, que ha obligado a establecer nuevos protocolos de actuación. No obstante, la comunidad de inteligencia ya se había implicado en el proceso de adaptación. Como señala Stella Rimington: según transcurren los años, algunas amenazas disminuyen, pero otras, de modo impredecible ocupan su lugar. El terrorismo extremista islámico creció durante los años ochenta con la declaración de Occidente, y América en particular, como el Gran Satán. Los ataques contra intereses occidentales se llevaban a cabo en cualquier lugar y toda clase de grupos comenzaron a adoptar el terrorismo como medio para lograr sus fines, actuando en todo el globo. Según Europa fue desmantelando sus fronteras, seguir su pista, saber quiénes eran, aumentó en gran medida su dificultad. Toda esta actividad terrorista supuso un gran desafío para los gobiernos y sus agencias de seguridad e imposición de la ley. Era un puzzle que había que construir para saber cómo actuar, y en la mayoría de las naciones llevó mucho tiempo establecer los mecanismos adecuados (35).

El mencionado “The 9/11 Commission Report”, apunta una serie de medidas para aumentar los niveles de seguridad en el territorio de Estados Unidos, la mayoría de las cuales están relacionadas con la inteligencia; de esta forma y con el objetivo de establecer la unidad de esfuerzo entre las agencias del gobierno estadounidense recomiendan unificar la inteligencia estratégica y el planeamiento operativo contra los terroristas islamistas mediante un Centro Nacional Contra el Terrorismo.

Como señala el informe, el gobierno estadounidense tiene acceso a una inmensa cantidad de información, pero tiene un sistema débil para procesarla y utilizarla. El sistema de “necesidad de saber” debería ser reemplazado por un sistema de “necesidad de compartir”.

El Reino Unido, por su parte, en el llamado “Informe Butler”, realizado por un comité independiente en el Reino Unido, realizó un análisis en profundidad sobre la naturaleza y uso de la inteligencia en relación con la evolución del fenómeno terrorista y la amenaza que supone la posible utilización de vectores de lanzamiento y sistemas de armas nucleares, biológicas y químicas. El informe saludó los resultados de la creación del Centro Conjunto para el Análisis del Terrorismo (JTAC), una organización

(35) RIMINGTON, STELLA. *Open Secret. The Autobiography of the Former Director-General of MI5*. Londres, Arrow Books, 2002. p. 212.

multidepartamental, liderada por el Servicio de Seguridad y que integra a personal de las diferentes agencias (36).

En Francia, en septiembre de 2004, se creó una célula con carácter permanente contra el terrorismo que acoge a personal de la Dirección General de la Seguridad Exterior (DGSE), de la Dirección Central de la Información general (DCRG) y de la Dirección de la Vigilancia del territorio (DST) (37).

En España, la creación en mayo de 2004 del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) impulsó el acercamiento no ya a la “necesidad de compartir”, sino a optimizar la gestión del conocimiento en la lucha contra el terrorismo (38).

Los acuerdos de cooperación, multilaterales o bilaterales dependen de la percepción común de riesgos y amenazas para la seguridad colectiva pero también de una determinada cultura de inteligencia compartida. También se basan en una premisa elemental ya que en el mundo de la inteligencia, y especialmente en un mundo globalizado como el actual, la autosuficiencia es un mito al que se opone el tradicional *quid pro quo* ut des. Los acuerdos entre Estados Unidos y Gran Bretaña, el Club de Berna, el club de Trevi, la creación de Europol dentro de la Unión Europea, el Grupo Kilowat o el comité especial de la OTAN se unen a otros acuerdos e iniciativas como las unidades de inteligencia económica y financiera del grupo Egmont o la reunión mantenida en marzo de 2001 entre más de 40 agencias de inteligencia internacionales (39).

No obstante, aunque en Europa existe una amplia colaboración y cooperación entre los servicios de Inteligencia, que se refuerza en el nivel bila-

(36) “*Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*”. Report of a Committee of Privy Counsellors. Chairman: The Rt Hon The Lord Butler of Brockwell KG GCB CVO, London, House of Commons, 14 de julio de 2004. El informe completo puede encontrarse en <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf>
Consultado: 15/3/2007, pp. 158-159.

(37) SMOLAR, PIOTR. “Une cellule permanente contre le terrorisme a été créée autour de la DGSE”. *Le Monde*. 18/9/2004.

(38) VILLALBA FERNÁNDEZ, ANÍBAL. “*Terrorismo, Paradigmas, Puzzles y Servicios de Inteligencia*”. En “*Análisis Estratégico del Terrorismo*”. Madrid, Revista Ejército, N. 767, marzo 2005, pp. 62-71.

(39) NAVARRO BONILLA, DIEGO. “*Introducción*”. En “*El papel de la Inteligencia ante los retos de la seguridad y Defensa Internacional*”. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2005, p. 30; (Cuadernos de Estrategia; 130).

teral entre determinados países con lazos comunes e intereses complementarios, la cuestión es que pudiendo hablar de ciertos éxitos en los ámbitos policial, judicial, inmigración ilegal y lucha antiterrorista, todavía queda un amplio camino por recorrer y la creación de una Agencia Europea de Inteligencia se antoja un proceso complejo y dilatado en el tiempo (40).

Javier Solana, Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Seguridad Común, en su propuesta presentada a los ministros de interior de la Unión el 8 de junio de 2004, marcó las líneas maestras hacia la mejora de la cooperación en el ámbito de la Inteligencia en la lucha contra el terrorismo. En este informe, la iniciativa angular consistía en encargar al Centro de Situación de la Unión Europea (SITCEN) la responsabilidad de la producción de análisis de inteligencia para apoyar el proceso de decisión política de la Unión. Desde esta óptica, el informe recomienda la reunión de los directores de los Servicios de Inteligencia en el formato del existente Grupo Contra Terrorista, buscando un mejor intercambio analítico que pudiera desembocar en cooperaciones operativas, al mismo tiempo que recomendaba a Europol reactivar su Grupo Operativo Contra Terrorista (41).

La armonización de las actividades de Inteligencia en el seno de la Unión toma la forma de un importante reto. La figura del coordinador europeo de la lucha contra el terrorismo, tras quedar vacante en marzo de 2007 a la expiración del mandato de Gijs de Vries, queda pendiente de redefinición de funciones en un puesto que probablemente no ha ofrecido lo que se esperaba de él (42).

El propio coordinador de contraterrorismo de la UE, Gijs de Vries, significaba el 11 de marzo de 2007, en el tercer aniversario de los atentados de Madrid y Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo la importancia de reforzar la cooperación. De la misma manera, los servicios de seguridad e

(40) LISTA, FERNANDO. "Cooperación europea en materia de inteligencia". En "Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional". Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, pp. 101-130; (Cuadernos de Estrategia; 127).

(41) "Summary of remarks by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, on Terrorism and Intelligence Co-operation". Luxembourg, 8 June 2004 (Justice and Home Affairs Council meeting) <http://www.statewatch.org/news/2004/jun/solana-jha-june-04.pdf> Consultado: 15/3/2007.

(42) SERBETO, ENRIQUE. "La UE busca un nuevo coordinador antiterrorista". ABC 13/3/2007, ed. nacional, p. 32.

inteligencia europeos aunaron recursos en un centro común para el análisis de las amenazas, con sede en Bruselas. A través de Europol y Eurojust, las fuerzas policiales y las autoridades judiciales europeas intensificaron la cooperación, y los ministros en breve les brindarían acceso a bases de datos nacionales de ADN y huellas digitales a las agencias encargadas del orden público en otros países de la UE. Por primera vez, la investigación vinculada a la seguridad ocupa un lugar preponderante en el presupuesto de la UE, con 1.400 millones de euros destinados a este fin. La policía y las agencias de seguridad europeas impidieron muchos atentados terroristas.

Gijs de Vries insistía en que se debe trabajar en base a patrones comunes, implementando los 16 instrumentos de contraterrorismo establecidos por las Naciones Unidas, entre ellos la convención contra la financiación terrorista. Asimismo, reducir el riesgo de que los terroristas obtengan armas de destrucción masiva requiere de una mayor cooperación internacional. Con este fin, la UE está colaborando estrechamente con sus socios, desde Marruecos e Indonesia hasta Arabia Saudí y otros Estados del Golfo. La UE extenderá su apoyo al Centro para el contraterrorismo de la Unión Africana. También se ha fortalecido la cooperación con India, Pakistán y Rusia, y la Unión seguirá trabajando mancomunadamente con Estados Unidos, Japón y Australia. No obstante, es necesario seguir trabajando para resolver los conflictos internacionales que los terroristas intentan explotar. Afganistán sigue siendo un Estado esencial en la lucha contra el terrorismo. No se debe permitir que los talibanes vuelvan a bombardear Afganistán en el futuro. De la misma manera, los esfuerzos para llevar la paz a Oriente medio siguen siendo esenciales. Si bien el progreso en el camino hacia la paz entre Israel y los palestinos en sí mismo no detendrá el terrorismo, le asestaría un golpe importante a la incitación y a la propaganda terrorista. Sin olvidar la esencia de contrarrestar la ideología de los terroristas (43).

El nuevo escenario supone para la comunidad de inteligencia nuevos desafíos, que apuntan a la exigencia de la apertura de un estudio en profundidad de revisión de estructuras; metodología; indicadores de riesgos; dirección dinámica en el ciclo de inteligencia; implicación de los analistas en otras fases del ciclo; difusión apropiada valorando la necesidad de

(43) DE VRIES, GIJS. *“La lucha de Europa contra el terrorismo”*. Project Syndicate, 2007. Traducción de Claudia Martínez <http://www.project-syndicate.org/commentary/vries1/> Spanish Consultado: 12/3/2007.

saber y la necesidad de compartir; inteligencia múltiple, nacida de un mundo multimedia en el que las estructuras y productos informativos incluyen muy diversos formatos que es necesario integrar; capacidad de procesamiento efectivo de la información mediante el establecimiento de cadenas de interrelación, redes de conexión y patrones estadísticos; incorporación adecuada de las fuentes abiertas; aplicaciones informáticas que optimicen la minería de datos; y en definitiva, profundizar en la gestión del conocimiento (44).

El mundo de la Inteligencia desde una perspectiva académica se está convirtiendo en fuente de estudio y reflexión, generando un mayor interés en la sociedad, que demanda análisis rigurosos que permitan profundizar en las capacidades e impacto de la función de la comunidad de inteligencia. Este campo está cobrando un auge especial en países como España, donde cabe saludar la reciente creación de la *Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos* en la Universidad Rey Juan Carlos y el *Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa* en la Universidad Carlos III de Madrid (45).

CONCLUSIONES

Europa es heredera de una tradición en la que el diferente impacto y evolución del fenómeno terrorista han guiado las distintas aproximaciones políticas que han impregnado los procesos contra el terrorismo. En la estela de esta situación, el estado-nación ha tenido preeminencia en la lucha contra el terrorismo.

No obstante, las instituciones europeas en general y la Unión Europea de forma particular han evolucionado hacia la concertación de políticas que han permitido armonizar aspectos concretos de las acciones contra el terrorismo. Además, se ha buscado la sinergia con la corriente internacional en la lucha contra el terrorismo, en especial con las Naciones Unidas.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han modificado la percepción que las sociedades tenían de la seguridad. No parece, no obstante, que existan elementos que justifiquen que tras estas accio-

(44) STEELE, ROBERT DAVID. *"The New Craft of Intelligence"*. OSS International Press. Oakton, Virginia, 2002, pp. 147-161.

(45) www.serviciosdeinteligencia.es y www.institutodeinteligencia.uc3m.es

nes terroristas se haya producido una merma objetiva de esta seguridad. En este sentido, cabría esperarse lo contrario, ya que tras el 11 de septiembre la comunidad internacional incrementó los mecanismos de protección de las sociedades, impulsando una serie de medidas jurídicas, políticas, policiales, militares y de cooperación en la lucha contra el fenómeno terrorista.

No obstante, las sociedades se sienten menos seguras. Existe un sentimiento generalizado de vulnerabilidad ante el terrorismo, que ha traspasado todas las capas sociales y que afecta a comunidades muy alejadas entre sí, ya sea en los planos geográfico, político, económico, cultural o religioso. Esta sensación se vive con mayor intensidad en Estados Unidos, donde el estupor ha dado paso a una decidida lucha contra el terrorismo, pero también a un miedo visceral y profundo del individuo, cuya percepción de su propia seguridad y de su entorno más cercano se ha visto dramáticamente modificada.

La Unión Europea, consciente de la importancia de las sinergias políticas, ha establecido especiales vínculos de cooperación con Estados Unidos en materia de lucha contra el terrorismo. De esta forma, la Unión, gradualmente va ocupando espacios anteriormente circunscritos a las relaciones bilaterales.

En la actualidad, las organizaciones terroristas a quienes franquicia la multinacional del terror Al Qaeda operan con unos protocolos que dificultan en gran medida a las sociedades la capacidad de hacerles frente y prevenir sus acciones. De esta forma, características como su aislamiento en células no conectadas entre sí, su fanatismo, la ausencia de reivindicaciones a excepción de las generalidades de Al Qaeda contra Estados Unidos y occidente, junto con la permeabilidad de las sociedades y la porosidad de sus tejidos sociales, facilitan a estos grupos terroristas realizar sus acciones.

Aunque la comunidad internacional se había dotado de mecanismos para luchar contra el terrorismo antes del 11 de septiembre, es tras estos atentados cuando la reacción contra el fenómeno terrorista cobró un importante impulso. La ONU estableció entonces un importante cuerpo legal, que se convirtió en referencia jurídica para la comunidad internacional, mediante las resoluciones 1.368 y 1.373 de su Consejo de Seguridad, con el objetivo de limitar las capacidades de actuación de las organizaciones terroristas.

La Unión Europea se encuentra desarrollando su corpus jurídico respecto al terrorismo, mediante diferentes iniciativas, entre las que destacan

las conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, la decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo y el Reglamento del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

En el desarrollo del mencionado Reglamento, la Unión Europea ha hecho pública una lista de personas, grupos y entidades a los que aplicar las medidas de la Unión Europea contra el terrorismo. No obstante, y dadas las garantías jurídicas que ofrece la Unión, el Tribunal de Justicia de la UE ha dictado una resolución por la que anula la inclusión de una organización en la lista, ya que a ésta no se le ofreció oportunidad de aportar argumentos en contra de esta decisión. Es éste un asunto complejo, ya que por la propia naturaleza clandestina de las organizaciones terroristas parece complicado establecer los mecanismos por los cuales se facilite esta posibilidad a los grupos terroristas.

Los diferentes instrumentos de los que se ha dotado la Unión Europea para luchar contra el terrorismo han supuesto un esfuerzo legislativo sin precedentes en la Unión. Además de este importante corpus legal, la Unión Europea ha impulsado políticas de cooperación en los ámbitos judicial, policial y social. En el campo de la Inteligencia, se han activado nuevas vías con el objetivo de facilitar a la Unión productos para satisfacer las necesidades informativas sobre las que fundamentar sus decisiones. La actitud valiente y decidida de la Unión Europea, coherente con los parámetros establecidos por las Naciones Unidas y en coordinación con los diferentes actores de la esfera internacional, ha supuesto un impulso armónico en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.