



## Cooperación antiterrorista, política exterior común y espacio de libertad, seguridad y justicia: ¿hacia una homeland security europea?

Juan Avilés (25/07/2003)\*

**Tema:** El diseño de una política antiterrorista común de la Unión Europea se ha convertido en una necesidad urgente. Las ideas contenidas en el reciente informe de Javier Solana, *Una Europa segura en un mundo mejor*, constituyen una base apropiada para la reflexión sobre el tema, que debe tener también presente la experiencia de la política norteamericana de *homeland security*

**Resumen:** El nuevo terrorismo representa una grave amenaza para la seguridad europea, a la que la Unión Europea debe responder incrementando su cooperación antiterrorista, como España viene proponiendo desde hace años. Siguiendo en la línea acordada en Tampere y reforzada tras el 11-S, es necesario armonizar las legislaciones nacionales, establecer el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, potenciar la cooperación operativa y hacer efectiva la cláusula de solidaridad antiterrorista. La estrategia norteamericana de *homeland security* proporciona sugerencias interesantes en los campos de la inteligencia, la seguridad de las fronteras y las redes de transporte, la protección de las infraestructuras cruciales, la defensa frente a ataques no convencionales y las medidas de emergencia. La proyección exterior de fuerza puede resultar necesaria en ciertos casos. La cooperación antiterrorista con otros países, singularmente con Estados Unidos y con los países árabes, es indispensable. Y a largo plazo, la cooperación al desarrollo representa un elemento básico para reducir la incidencia del terrorismo transnacional y de nuevas amenazas.

**Análisis:** El informe que el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común ha presentado al reciente Consejo Europeo de Salónica expone de manera muy clara los problemas actuales de nuestra seguridad. Una agresión a gran escala contra un Estado miembro, considerada como el tipo de amenaza más grave hasta hace pocos años, es actualmente improbable, pero en cambio se han incrementado los riesgos derivados de amenazas de nuevo tipo, especialmente el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada procedente de Estados en descomposición.

Esto implica la necesidad de repensar en profundidad nuestra seguridad y no cabe hacerlo en un marco nacional. Frente a unas amenazas que son por naturaleza globales, hay que preparar respuestas basadas en la cooperación internacional; cooperación que ha de desarrollarse a un triple nivel, europeo, transatlántico y mundial. Debe tenerse en cuenta que las relaciones transatlánticas resultan tan importantes frente a estas nuevas

---

\* Juan Avilés  
Catedrático de Historia Contemporánea en la UNED

amenazas como lo fueron en tiempos de la Guerra Fría, y que resulta necesario cooperar también con terceros países, en el caso del terrorismo muy especialmente con los países árabes.

La Unión Europea había dado un paso importante hacia una efectiva cooperación en temas de Justicia e Interior en el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, pero, como a menudo sucede, los hechos han ido por delante de las previsiones. Una resolución del Parlamento Europeo del 5 de septiembre de 2001 denunció la lentitud de la UE en su respuesta a la amenaza terrorista, sólo seis días antes de que los atentados de Nueva York y Washington mostraran al mundo su nueva peligrosidad.

Estados Unidos, que recibió directamente el golpe, ha respondido diseñando una estrategia integrada de defensa de su territorio frente a la amenaza terrorista (*homeland security*) y procediendo a una importantísima reestructuración administrativa, que ha situado a todas las agencias implicadas en el tema bajo la autoridad del *Department of Homeland Security*, efectivo desde enero de este año. Por supuesto, existe una diferencia crucial entre un Estado Federal como es el americano y una Unión de Estados como es la europea, pero en buena medida los problemas son análogos a uno y otro lado del Atlántico. En uno y otro caso nos encontramos ante entidades muy complejas, por la extensión de su territorio, por su población, por su sofisticación económica y tecnológica, por la multiplicidad de sus relaciones con el resto del mundo y, *last but not least*, por el solapamiento de un gran número de agencias (federales, estatales o locales en el caso de América, comunitarias, estatales o regionales en el caso de Europa) con competencia en diferentes aspectos cruciales para hacer frente a la amenaza terrorista. Debemos, pues, aprender los unos de los otros.

Desde el punto de vista español, el tema presenta una especial relevancia por varios motivos:

- a. La localización mediterránea de España y sus fuertes lazos con América implican, a la vez, una responsabilidad y un riesgo particulares. Ningún país puede considerarse al margen de la amenaza global del terrorismo, y la reciente mención por Al Qaida de un objetivo aparentemente tan improbable como Noruega ha venido a recordarlo, pero España constituye una de las principales puertas de entrada a Europa. Esto tiene importantes repercusiones en temas como el tráfico ilegal de personas, el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional, y también puede tenerlas en el caso específico del terrorismo.
- b. España viene padeciendo desde hace más de treinta años un terrorismo que, siendo interno en sus orígenes, ha tenido siempre un componente transnacional. No se podría comprender el desarrollo de ETA sin tener en cuenta las facilidades de actuación que tuvo en Francia hasta mediados de los años ochenta. Y a su vez la comprensión por parte de Francia de que no se trataba de un problema exclusivamente español ha llevado a una cooperación entre ambas naciones que en los últimos años ha resultado muy efectiva en la lucha contra la banda terrorista. Ésta se halla hoy en pleno declive, pero no por ello deja de constituir una amenaza.
- c. La experiencia acumulada y la especial sensibilidad de España ante la cuestión terrorista le permiten jugar un papel importante en el diseño de una política antiterrorista europea. De hecho, hace muchos años que España viene insistiendo en el tema en todos los foros internacionales. Los hechos del 11-S demostraron que no era una preocupación infundada.

El punto de partida para el desarrollo de una política antiterrorista tiene que ser, obviamente, el análisis de la amenaza a la que nos enfrentamos, que hoy por hoy es, sobre todo, la del terrorismo islamista. Al respecto hay que observar lo siguiente:

- a. El terrorismo islamista representa una amenaza global de nuevo tipo, que carece de antecedentes de similar magnitud. Los actuales medios de comunicación han dado una extraordinaria difusión mundial al mensaje de Osama Bin Laden, que se ha apoyado en un medio de propaganda extremadamente efectivo: los atentados masivos en lugares simbólicos. Ese mensaje representa una distorsión del Islam, pero contiene suficientes elementos islámicos como para poder llegar a amplios sectores de la población musulmana, integrada por mil millones de personas. Es un mensaje de afirmación de la propia identidad, de odio xenófobo, de lucha y de martirio, que puede resultar atractivo para muchas personas que se sientan frustradas por motivos que pueden ser personales (como la falta de perspectivas o los problemas de identidad de muchos jóvenes musulmanes, incluidos algunos que viven en Europa) o colectivos (la inquietud ante los efectos de la modernización, la sensación de impotencia ante la aparente incapacidad de las sociedades musulmanas para competir efectivamente en el mundo moderno, el resentimiento frente a los gobiernos musulmanes a los que se culpa de esa situación).
- b. La enormidad de los objetivos a que se enfrentan los guerreros de la *jihad*, inspirados por el ejemplo de Al Qaida les impulsa a adoptar unos medios de lucha igualmente extremados, como son los atentados masivos perpetrados por terroristas suicidas. Tales objetivos son el sometimiento de todas las sociedades musulmanas a gobiernos teocráticos; la victoria de las comunidades musulmanas en numerosos conflictos de distintos lugares del mundo, desde Chechenia hasta Mindanao pasando por Israel; y la eliminación de toda influencia occidental en el mundo islámico.
- c. Europa es necesariamente percibida por ellos como un enemigo, por sus valores occidentales y por sus relaciones con los países musulmanes. Diferencias aparentemente significativas, como la actitud de los distintos Estados europeos respecto a la guerra de Irak, no tienen importancia a sus ojos. Solo percibirían como neutral a una Europa que renunciara a tener cualquier tipo de influencia en el mundo islámico, algo que resulta literalmente imposible por la propia dimensión económica de la UE, por su localización geográfica y por la vocación universalista de su compromiso con los derechos humanos.
- d. La estructura en red del terrorismo islámico hace que sea imposible decapitarlo. Aunque se logre neutralizar a toda la cúpula de Al Qaida, su mensaje está ya difundido y puede ser seguido por grupos que no tengan relación directa con ella o, en último extremo, por individuos aislados. La acción de individuos que no están encuadrados en una organización, pero que comparten una ideología, es una posibilidad inquietante del terrorismo actual y no sólo del de inspiración islamista (varios de los atentados perpetrados durante los últimos años en Estados Unidos son de este tipo).
- e. A partir del 11-S no se ha producido un solo atentado islamista en suelo europeo, a diferencia de lo ocurrido en diversos países del Asia sudoriental, meridional y occidental y del África septentrional y subsahariana. Ello pudiera llevar a pensar que los terroristas han optado por considerar a Europa como un lugar de refugio, propaganda y reclutamiento (como lo era Francia para ETA)

en el que no les convendría cometer atentados. Pero antes de concluir que la red inspirada por Al Qaida no representa una amenaza para Europa, conviene considerar tres cuestiones: que de nuestro suelo han partido terroristas que han cometido atentados en otros lugares del mundo; que en atentados cometidos en otros países se ha buscado deliberadamente que las víctimas fueran ciudadanos europeos; y finalmente que algunos atentados que se iban a realizar en suelo europeo han sido evitados por la acción preventiva de la justicia y las fuerzas de seguridad.

Una Europa que está aboliendo las fronteras y que se enfrenta a un enemigo para el que esas fronteras no tienen sentido alguno, tiene que dar una respuesta común a esa amenaza. Diversas iniciativas tomadas a partir de septiembre de 2001 van en esa dirección y el proyecto de Constitución europea elaborado por la Convención marca con acierto, especialmente en sus artículos 41 y 42, las líneas maestras de la política a seguir. Es necesario que se desarrollen las previsiones de esos artículos, en cuatro planos:

- a. La aproximación de las legislaciones nacionales. A la altura de septiembre de 2001 sólo seis Estados contemplaban en sus legislaciones un delito específico de terrorismo. La posición común 2001/931, adoptada por el Consejo Europeo de Laeken, dio un paso importante al ofrecer una definición común de delito terrorista, y durante la presidencia española se adoptó la decisión marco 2002/6102, que prevé una aproximación de las legislaciones, tanto en la definición de los delitos terroristas como en sus penas. Resulta de gran importancia que esta decisión marco se traduzca cuanto antes en las necesarias medidas legislativas de los Estados miembros.
- b. El reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y extrajudiciales. En este plano, el primer paso que se debe dar cuanto antes es la incorporación a la legislación de los Estados miembros de la orden europea de arresto y entrega, prevista por la decisión marco 2002/7253 adoptada también durante la presidencia española. Cabe, sin embargo, temer reticencias por parte de algún Estado miembro, que pudieran poner en peligro la consecución de este objetivo, que resulta especialmente prioritario para España.
- c. La cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios policiales, los servicios aduaneros y otros servicios especializados en la prevención y detección de delitos. Es éste un campo en el que es difícil avanzar con rapidez, como lo prueba el lento despegue de Europol, pero que resulta indispensable para hacer frente a una amenaza como la de Al Qaida.
- d. La movilización de todos los recursos de la UE, incluidos los medios militares a su disposición, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros y prestar ayuda a un Estado miembro que haya sufrido un ataque terrorista en su territorio, a petición de sus autoridades. Esta cláusula de solidaridad, prevista en el proyecto de Constitución Europea, equipara los ataques terroristas a las catástrofes naturales, lo que resulta significativo de la magnitud de los ataques que cabe temer. Es necesario que se traduzca en planes operativos, con obligaciones asumidas por todos los Estados miembros.

La estrategia norteamericana de *homeland security* identifica algunas áreas críticas de la política antiterrorista que resultan igualmente importantes a este lado del Atlántico:

- a. Inteligencia y alerta. Frente a una amenaza terrorista el objetivo más deseable es prevenir los atentados y ello requiere unos servicios de inteligencia eficaces, que operen tanto en territorio de la Unión Europea como fuera de él. Vivimos en un mundo en el que se pueden preparar atentados contra nuestros ciudadanos y nuestros intereses, incluso contra nuestro territorio, a miles de kilómetros de distancia. Áreas poco controladas, como la región fronteriza entre Paraguay, Brasil y Argentina, se han convertido en lugares de encuentro e intercambio entre grupos terroristas de distinta orientación. Hay que impulsar, pues, las medidas de inteligencia, especialmente las basadas en agentes humanos. Es éste un aspecto de la política europea en el que se podrían incrementar los rendimientos sin aumentar los gastos, si los recursos de los distintos países se emplearan de manera más conjuntada, lo mismo que ocurre con los recursos militares o los diplomáticos. Y hay que superar también reticencias frente a unos servicios de inteligencia sin los cuales sería muy difícil hacer frente a amenazas terroristas de carácter transnacional. Recientes sentencias en casos de terrorismo en los Países Bajos muestran, sin embargo, que no es fácil utilizar pruebas obtenidas por los servicios de inteligencia en el marco de nuestros ordenamientos jurídicos.
- b. Control de fronteras y de redes de transporte. A partir del acuerdo de Schengen y, sobre todo, desde la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, nuestras auténticas fronteras son las fronteras exteriores de la Unión Europea. El control de las mismas resulta de crucial importancia, no sólo para detectar la entrada de posibles terroristas, sino para frenar el tráfico ilegal de personas y otros tráficos tan peligrosos como el de drogas. Durante la presidencia española se adoptó un Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea y España está en condiciones de asumir un papel de liderazgo en este tema, en especial respecto al control de las fronteras marítimas, ya que el programa SIVE de vigilancia integral de nuestra frontera marítima, gestionado por la Guardia Civil, es el más avanzado de Europa. Una reciente iniciativa norteamericana merece también ser tomada en consideración, el sistema U.S. VISIT (Visitor and Inmigrant Status Indication Technology) que se propone controlar las entradas y salidas de extranjeros en Estados Unidos mediante un sistema de documentos validados por dos identificaciones antropométricas. No menos importante es la vigilancia de los sistemas internos de transporte. Por ejemplo, no hace mucho que se ha detectado el seguimiento por parte de ETA de camiones que transportaban explosivos, sin vigilancia policial, en Francia y en Italia.
- c. Vigilancia de infraestructuras esenciales, tanto físicas como virtuales. Dado que nos enfrentamos a un enemigo que no muestra escrúpulo alguno frente a las acciones más devastadoras, es necesario prevenir, por ejemplo, frente a ataques a centrales nucleares, que pudieran producir un Chernobil terrorista. Y dada nuestra creciente dependencia de las redes informáticas, hay que tener en cuenta la potencial peligrosidad de un ataque cibernético.
- d. Defensa frente a ataques mediante armas nucleares, biológicas, químicas o radiológicas. Hasta el momento ha sido muy limitado el recurso a este tipo de armas, de difícil empleo, por parte de organizaciones terroristas. Únicamente la secta japonesa Aum Shinrikyo, cuyos miembros están siendo juzgados en estos días, ha dedicado esfuerzos importantes a desarrollarlas y ha llegado a emplearlas. Pero nada nos garantiza que otros terroristas, incluida Al Qaida, no las empleen de manera destructiva en el futuro. La jefa del MI5 británico ha declarado recientemente que es sólo cuestión de tiempo que alguien intente un ataque terrorista contra una ciudad occidental con armas no convencionales.

- e. Preparación de medidas de emergencia frente a un ataque. Ello implica coordinar la respuesta de todos los diferentes servicios que han de hacer frente a situaciones de emergencia, tales como policías, bomberos, personal sanitario o de obras públicas.

Para hacer frente a todas estas necesidades, la estrategia de *homeland security* se propone recurrir a cuatro tipos de recursos: las medidas legales, la investigación científica y tecnológica, los sistemas de intercambio de información entre todas las agencias implicadas y la cooperación internacional.

Al margen de la estrategia de *homeland security*, Estados Unidos ha recurrido, en su lucha contra la amenaza terrorista, a la proyección de su fuerza militar, con resultados muy satisfactorios en Afganistán, donde han desaparecido las bases de Al Qaida y el régimen que las amparaba. El informe de Solana propone también que, frente a las amenazas a nuestra seguridad, la Unión Europea desarrolle una estrategia “que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente”, con “operaciones en las que intervengan capacidades tanto militares como civiles”. Para estar en condiciones de hacerlo, resulta indispensable desarrollar la fuerza europea de reacción rápida, prevista en el objetivo global adoptado por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

Nos restan por considerar algunos aspectos de la necesaria cooperación antiterrorista de la Unión Europea con terceros países:

- a. En primer lugar, conviene recordar que, al margen de las diferencias surgidas con ocasión de la guerra de Irak entre Estados Unidos y algunos Estados de la Unión Europea, las relaciones transatlánticas siguen siendo un pilar básico para hacer frente a las nuevas amenazas de seguridad. América y Europa comparten los mismos valores, han sido aliadas durante más de medio siglo y son percibidas por el terrorismo islamista como un obstáculo que se interpone en su proyecto de imponer su peculiar interpretación del Islam a las sociedades musulmanas. El tratado de extradición y asistencia legal mutua firmado el 25 de junio por Estados Unidos y la Unión Europea marca un paso importante en la cooperación antiterrorista transatlántica.
- b. Lejos de caer en la falsa imagen del choque de civilizaciones, es necesario tener presente que el terrorismo islamista representa una amenaza fundamentalmente para los países musulmanes. La cooperación antiterrorista con ellos representa, pues, un interés mutuo. En el caso de España, la cooperación con Marruecos y Argelia resulta de particular importancia. Y en relación con el Islam, debe recordarse que millones de europeos son musulmanes. La colaboración con las comunidades musulmanas de Europa y con sus responsable religiosa resulta, por ello, fundamental para frenar la labor de adoctrinamiento y reclutamiento que realizan las células de Al Qaida y de sus organizaciones afines. La falsa contraposición entre Europa y el Islam es uno de los mejores banderines de enganche de los terroristas.
- c. La cooperación antiterrorista no puede basarse en una renuncia a los valores en los que se asienta nuestros Estados de Derecho. La cooperación con Estados que no respeten los derechos humanos nunca podrá ir muy lejos. La cuestión de la pena de muerte, que admiten muchos Estados plenamente democráticos pero que ha sido abolida por los Estados de la Unión Europea, representa un condicionante que ha de ser tenido en cuenta. Y algunas medidas excepcionales adoptadas por Estados Unidos, en contra de la tradición jurídica occidental,

representan un problema adicional: la Unión Europea no podrá aceptar que ciudadanos europeos sean juzgados en Guantánamo mediante procedimientos incompatibles con nuestros principios jurídicos.

- d. Como ha recordado el presidente brasileño Luiz Inacio Lula da Silva en su reciente visita a Madrid: "la mejor manera de combatir el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo es una política de desarrollo". Ello es indudable, si no en el corto plazo, sí en el medio y el largo. El subdesarrollo genera inseguridad y la inseguridad genera subdesarrollo, en un círculo vicioso que debemos contribuir a cortar aunque sólo sea por un motivo egoísta: los Estados en descomposición exportan inseguridad. Y esto supone que la dimensión de seguridad debe ser tomada en cuenta en las negociaciones comerciales: una apertura de los mercados europeos a las exportaciones de los países del Sur representa la mejor aportación que podemos hacer a su desarrollo y por tanto, indirectamente, a nuestra seguridad a largo plazo.

**Conclusiones:** El terrorismo representa en la actualidad una de las más graves amenazas, si no la más grave, a las que se enfrenta la Unión Europea. Podemos ser optimistas respecto a la posibilidad de evitar que se produzcan en nuestro territorio ataques comparables a los de Bali, Ryad o Casablanca, como hasta ahora lo hemos conseguido, pero ello requiere un esfuerzo comparable al desarrollado por Estados Unidos en su política de *homeland security*. Ante un terrorismo global y en una Europa que está suprimiendo las fronteras interiores, esa política sólo se puede realizar a escala europea. España, que en los últimos años ha sido, junto al Reino Unido, el país europeo más afectado por el terrorismo y que por ello ha acumulado una gran experiencia en la materia, puede y debe desempeñar un papel relevante en impulsar una auténtica política antiterrorista europea, que garantice la seguridad de los ciudadanos europeos frente a esa peligrosa amenaza.

*Juan Avilés*  
*Catedrático de Historia Contemporánea en la UNED*