

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 55
Enero de 2004

La amenaza terrorista: ¿Un nuevo desafío para la seguridad europea?

Laurence Thieux

Investigadora del IECAH e investigadora en el marco del proyecto "Bridging the accountability gap on European Security and Defence Policy, ESDP Democracy", financiado por la Comisión Europea.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

El terrorismo internacional no es un fenómeno nuevo - algunos Estados europeos han sido confrontados a este problema en la década de los noventa ¹ - pero su evolución paralela a la globalización ha transformado su carácter, su dimensión, alcance y capacidad letal y por consiguiente ha cambiado la forma de percibirlo. Tras el 11 de septiembre la lucha contra el terrorismo se convirtió en la prioridad de las estrategias de seguridad de los Estados y obligó Europa a definir su papel estratégico en el nuevo escenario internacional con la elaboración por primera vez de una estrategia de seguridad presentada por el Alto representante de la PESC, Javier Solana y aprobada en el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003.

En este documento, revisado y matizado respecto al anterior borrador, la lucha contra el terrorismo aparece como una prioridad y Europa contempla la posibilidad de utilizar en su caso respuestas contundentes², introduciendo de esta forma un cambio sustancial en la forma de concebir las estrategias antiterroristas siguiendo los pasos de Estados Unidos.

El terrorismo internacional se convirtió después del 11S en un actor estratégico, un enemigo contra el cual todos los medios tenían que ser movilizados incluido los militares.

El presidente Bush, anunció una guerra perpetua en un discurso ante el Congreso del 24 de septiembre de 2001 al afirmar que la guerra no terminaría hasta acabar con todos los grupos terroristas. Desde entonces Estados Unidos ha llevado a cabo dos guerras en nombre de la lucha contra el terrorismo.

La primera contra las bases de Al Qaeda en Afganistán fue legitimada por el Consejo de Seguridad de la ONU con la invocación del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas sobre el derecho a la legítima defensa³. A diferencia de la primera la segunda contra Irak no obtuvo el respaldo del conjunto de la comunidad internacional y fue llevada a cabo unilateralmente sobre la base de alianzas concluidas fuera de los marcos institucionales existentes.

La implicación de las políticas exteriores y de defensa en la lucha contra el terrorismo plantea nuevas problemáticas: un desafío a la transparencia y a la rendición de cuentas de la política exterior de los Estados y también plantea otros problemas relativos a la legalidad internacional de unas acciones o intervenciones que dañan la soberanía de los Estados.

¹ En la década de los noventa algunos Estados europeos han sido confrontados al terrorismo internacional con los grupos "afganos", militantes islamistas que pasaron por los campos de entrenamiento en Afganistán y que han participado en la lucha en diferentes conflictos (Argelia, Bosnia) y también vinculados a los GIA, con redes de apoyo logístico asentadas en Europa. Estos grupos estarían al origen de la ola de atentados que afectaron a Francia durante el verano y otoño de 1995. Sin embargo aparecieron también otras versiones implicando a la seguridad militar argelina. Según la investigación de dos periodistas franceses, Jean Baptiste Rivoire y Romain Ricard, los atentados perpetrados en París en el verano de 1995 habrían sido directamente comanditados por la DRS (Seguridad Militar), "Attentats de Paris, enquête sur les commanditaires" el texto del documental puede ser consultado en http://www.algeria-watch.de/farticle/sale_guerre/documentaire_attentats.htm

² « Una Europa Segura en un mundo mejor », Estrategia de Seguridad Europea, Bruselas 12 de diciembre de 2003 consultado en <http://ue.eu.int/solana/h>

³ Se trata del artículo 51 del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Ver al respecto Brigitte Stern : « Le contexte juridique de l'après 11 septembre 2001 », en *Le droit international face au terrorisme*, Gilbert Guillaume, (dir), Cahiers Internationaux, nº17, Cedin ; Paris I, octubre 2002. Algunos autores han contestado la legalidad de tal recurso argumentando que no se había planteado nunca que la legítima defensa fuera utilizada de forma preventiva, ver al respecto Condorelli (L.), « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », R.G.D.I.P, 2001, nº4. El autor recuerda que sólo 5 Estados invocaron esta ilegalidad : Irak, Irán, Corea del Norte, Cuba y Malasia y explica que si no ha sido invocado es porque existía entonces un consenso sobre la necesidad de intervenir en Afganistán.

El propósito del presente artículo es ver como la Unión Europea plantea la lucha contra el terrorismo, que respuestas da a estos desafíos y como aborda el problema de la legalidad internacional y la legitimidad de las posibles intervenciones en los Estados que fomentan el terrorismo internacional o aportan un apoyo logístico a las redes que amenazan directamente a los Estados occidentales.

La aproximación conceptual al terrorismo en un nuevo contexto internacional

Al abordar la cuestión del terrorismo la primera dificultad conceptual surge cuando se intenta definirlo⁴. Michel Wieviorka considera por ejemplo que tanto las definiciones objetivas como subjetivas son insatisfactorias. Las primeras al ser técnicas y descriptivas no toman en cuenta las causas y los motivos invocados por los actores implicados en los actos terroristas. Las definiciones subjetivas se basan por el contrario esencialmente en las percepciones de los actores, a las razones invocadas para utilizar estas estrategias⁵.

Varios autores concuerdan en considerar que la violencia terrorista se distingue de las demás formas de violencia por su dimensión política. Sin embargo no toda violencia política es terrorismo. Las definiciones difieren por el enfoque escogido: el objetivo del acto terrorista, su naturaleza o el tipo de actores involucrados en los actos terroristas.

A pesar de la dificultad de lograr una definición de un fenómeno tan complejo como diverso y que sea universalmente admitida, algunos responsables políticos siguen insistiendo en la necesidad de llegar a una definición concreta y clara del terrorismo compartida por el conjunto de la comunidad Internacional⁶. La administración norteamericana tiene varias definiciones del terrorismo⁷. Una de las primeras iniciativas adoptadas por la UE fue la adopción de una definición común del terrorismo y establecer una lista de las organizaciones terroristas que debían ser objetos de las medidas financieras y policiales que los Estados miembros debían adoptar. La lista identifica a 34 grupos terroristas y 52 individuos de diferente nacionalidad⁸.

⁴ Ver al respecto Jean Marc Sorel: «Existe-t-il une definition universelle du terrorisme ? », en *Le droit international face au terrorisme*, Gilbert Guillaume (dir), Cedin, Paris I, *Cahiers internationaux*, nº17, ed : Pedone, octubre 2002.

⁵ Michel Wieviorka, "Terrorisme et démocratie" consultado en <http://www.stratisc.org>

⁶ Así lo afirmaba en octubre de 2003 en las discusiones que tuvieron lugar en el grupo de trabajo transatlántico, Douglas M Browning del departamento de seguridad interior norteamericano(Homeland Security).

⁷ El Departamento de Defensa define el terrorismo como el uso calculado de una violencia ilegal para infundir miedo e intentar presionar o intimidar los gobiernos y las sociedades para lograr unos objetivos generalmente políticos, religiosos o ideológicos. Por su parte el FBI define el terrorismo como el uso ilegal de la violencia contra las personas o sus bienes para intimidar o presionar el gobierno, la población civil u otros sectores para lograr sus objetivos sociales o políticos. Mientras que el Departamento de Estado define el terrorismo como una violencia premeditada y motivada políticamente perpetrada contra objetivos no implicados en un conflicto por grupos subnacionales o agentes clandestinos, generalmente para influir en una audiencia. CDI (Center for defense information) Terrorism: the problems of definition, agosto 2003 consultado en <http://www>

⁸ La lista establecida por la UE, en un principio sólo integraba la rama militar de Hamas (Izz-id-dinn al-Qassam Brigades) (Posición Común del Consejo 12/12/2002). En septiembre 2003 la UE revisó la lista y decidió incluir a HAMAS su rama política. Sin embargo ninguna organización caritativo respaldando la organización no está concernida) implica sobre todo congelación de fondos, *Le Monde*, 18/9/2003.

A diferencia de Estados Unidos y de la UE, la ONU a pesar de las numerosas convenciones adoptadas no ha conseguido acordar una definición del terrorismo.

Las reflexiones acerca de la definición del terrorismo internacional para establecer un marco legal internacional compartido son tan necesarias como conocer sus características más relevantes para concebir estrategias antiterroristas adecuadas. Entre los rasgos más significativos podemos destacar:

- 1) El carácter transnacional de sus objetivos: el terrorismo internacional se encuentra desvinculado de los conflictos geográficos. No persigue una meta política concreta en el marco de un Estado. Sin embargo una red transnacional puede tener origen en un conflicto local. El punto común entre el terrorismo generado por los conflictos o vinculados a ellos es el uso o la amenaza del uso de la violencia contra civiles de forma deliberada y por motivos políticos en un conflicto asimétrico.
- 2) Otra característica de los conflictos donde se utiliza el terrorismo es la asimetría de las fuerzas enfrentadas por el estatuto de los actores involucrados que carecen de reconocimiento legal y de otros medios para llevar a cabo su lucha política. La motivación política, ideológica o religiosa es lo que distingue el terrorismo del crimen organizado. También se distingue de los movimientos de guerrilla que solo atacan o persiguen blancos militares u oficiales pero no civiles. La investigadora rusa Ekaterina Stepanova prefiere hablar de organizaciones implicadas en actividades terroristas que de organizaciones terroristas. La primera acepción refleja el carácter dinámico y reversible del uso del terrorismo por determinadas organizaciones. Esta visión permite también resaltar la utilidad de un amplio abanico de instrumentos útiles en la lucha contra el terrorismo. Mientras que la segunda sólo permite constatar que la única medida posible es la represión policial o militar⁹.
- 3) El carácter transnacional de sus actores: la implicación de jóvenes europeos de origen magrebíes en las redes de al Qaeda ha mostrado que el discurso radical de los fundamentalistas vinculados a la red terrorista podía resultar atractivo para una franja de la población europea particularmente vulnerable. Un estudio sobre los mecanismos de reclutamiento de los terroristas del IHEDN (Institut des Hautes Études de Défense Nationale) resaltaba la dificultad de prevenir la amenaza terrorista ya que sus principales actores ya no procedían de las franjas marginadas de la población sino que se trataba de individuos integrados y legales. Sin embargo, la falta de integración de parte de las comunidades musulmanas asentadas en Europa, constituye un factor de riesgo. La implicación de europeos musulmanes en las redes de Al Qaeda ha sido un revelador de los problemas internos de las sociedades europeas. Un Informe del ESISC (European Strategic Intelligence and Security Center), estima a 18.000 el número de militantes djihadistas internacionalistas dispersos en el mundo no implicados directamente en un conflicto regional, de los cuales de 1.500 a 2.000 tendrían un pasaporte europeo. El mismo informe cita a Pierre de Bousquet de Florian, director de la DST, quien indicaba el 11 de septiembre en una entrevista en la emisora francesa de radio RTL que sus servicios estimaban a un centenar en Francia las personas susceptibles de representar una amenaza o aportar un apoyo logístico a las redes de Al Qaeda¹⁰. En el proceso de politización que conduce un individuo a pasar del fundamentalismo cultural al terrorismo político intervienen varios factores: la conciencia de las desigualdades, las situaciones de desequilibrio de poder, el sentimiento de vulnerabilidad y el victimismo, el conflicto de Oriente Próximo como canalizador de las frustraciones históricas, la naturaleza autoritaria de la mayor parte de los regímenes políticos en el mundo musulmán que son a la vez fieles aliados de Estados Unidos cuyo apoyo es también una de las razones de su

⁹ Ekaterina Stepanova: *Anti-terrorism and Peace-building during and after conflict*: Sipri Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, junio 2003.

¹⁰ Informe del ESISC (European Strategic Intelligence and Security Center), septiembre 2003: "Al Qaeda et la mouvance du Jihad", consultado en <http://www>

mantenimiento en el poder. (Egipto, Argelia, Arabia Saudí, Koweït, Marruecos) finalmente el estado social y económico de estos países muy deficiente. (Informe del PNUD sobre el mundo árabe)¹¹. Harald Muller, Director del Peace Research Institute de Francfort considera que los países occidentales subestiman el papel decisivo que desempeña la religión en las motivaciones de los terroristas en el proceso de politización que les lleva a optar por el terrorismo político. Es lo que determina el carácter irracional de las estrategias de los terroristas que pertenecen a estas redes fundamentalistas.¹²

- 4) El carácter transnacional de su organización: una de las características más relevantes de la organización terrorista de Al Qaïda es la ausencia de una estructura clara, una ventaja logística grande para seguir siendo un movimiento ideológico poderoso. Los grupos islamistas radicales locales¹³ son los comanditarios (ejecutantes) de unos atentados reivindicados por Al Qaïda, cuya organización resulta ideológicamente reforzada por la heterogeneidad de los lugares escogidos de Riyad a Istambul y pasando por Yakarta.

La UE frente al terrorismo internacional

En el contexto del clima de inseguridad exacerbado por los atentados del 11 de septiembre la UE decidió dar un nuevo impulso a la lucha antiterrorista y a una aproximación coordinada de todos los instrumentos de la UE. La cumbre que tuvo lugar en Bruselas el 21 de septiembre de 2001 durante la presidencia Belga constituyó una respuesta inmediata de la UE a los atentados contra las torres gemelas¹⁴. La UE inició una intensa actividad diplomática, remarcando su solidaridad con EEUU y la fortaleza de los lazos transatlánticos, que se plasmó en la participación a la formación de una coalición internacional contra el terrorismo y su implicación en Afganistán con el suministro de una importante asistencia humanitaria¹⁵.

El informe de la Presidencia después del Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001 indicaba que la Unión Europea disponía de un amplio espectro de instrumentos civiles y militares y que entonces podía contribuir al esfuerzo internacional en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis y en la prevención y lucha contra el terrorismo.

En el Consejo de Sevilla de junio de 2002 la UE acordó llevar a cabo una política coordinada y una aproximación interdisciplinar. Se adoptó un plan de acción que define 60 objetivos en la lucha antiterrorista (políticas exteriores, cooperación judicial, Políticas interiores, políticas económicas y financieras).¹⁶ La Unión Europea decidió reforzar sus instrumentos para la

¹¹ Informe 2002 de desarrollo humano para los países árabes: "Creating opportunities for Future Generations", PNUD, Nueva York, 2002.

¹² Harald Müller: « Terrorisme, prolifération: une approche européenne de la menace », *Cahiers de Chaillot*, nº58, marzo 2003, Institut d'Études de sécurité, Union Européenne, Paris.

¹³ Algunos grupos armados islamistas en un principio involucrados en un conflicto nacional han hecho público su apoyo a Al Qaeda. Fue el caso del grupo armado argelino (El Grupo Salafista para la Predicación y el Combate), ANB-BIA, Belgium, 23 October 2003.

¹⁴ Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario 21/9/2001.

¹⁵ La UE otorgó una ayuda de 310 millones de euros de los cuales 100 millones proceden de la Comisión para el pueblo afgano. En concepto de ayuda de emergencia, entregó 5,5 millones de euros ampliados a 40 millones suplementarios. ECHO coordina la ayuda europea : 6 millones en concepto de ayuda alimentaria en el marco del World Food Programme.

¹⁶ Punto 4 del Anexo V Proyecto de declaración del Consejo Europeo sobre la contribución del PESD y la PESD a la lucha contra el terrorismo, Consejo Europeo de Sevilla, junio 2002.

prevención a largo plazo, poniendo el énfasis en el dialogo político que mantiene con terceros en la lucha contra el terrorismo. Más concretamente se planteó:

- La introducción de cláusulas antiterroristas en los acuerdos concluidos con terceros.
- La contribución de los mecanismos de gestión civil de las crisis (MPUE) a la lucha antiterrorista con el fin de impedir el desarrollo del terrorismo en situaciones posbélicas. La creación en el ámbito de la cooperación policial y judicial de una orden de detención y captura.

En la misma perspectiva, se reiteró en el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003 la necesidad de dar una respuesta plural y desde varias aproximaciones a la amenaza terrorista y fue presentado un informe detallado de la acción exterior de la UE en la lucha antiterrorista¹⁷.

La introducción en el proyecto de Constitución de la Convención Europea de una cláusula de solidaridad en el caso de un ataque terrorista entre los Estados miembros y la ampliación de las misiones de Petersberg a la lucha antiterrorista responde a estas nuevas dinámicas en las cuales los instrumentos creados para la prevención de conflicto y la gestión de crisis podrían ser también operativos en unos ámbitos reservados hasta ahora a la exclusiva competencia de las políticas nacionales.

En sus distintas declaraciones desde el 11 de septiembre la UE ha puesto el énfasis en tratar las causas del terrorismo y propiciar el dialogo constructivo con los Estados sensibles como contrapeso a la política de Estados Unidos de identificación del « eje del mal ».

Mecanismos e Instrumentos europeos para la lucha contra el terrorismo

La UE dispone de instrumentos para el análisis y mecanismos de alerta temprana creados con el fin de valorar la presencia de amenazas terroristas en 55 países y 9 regiones. La base analítica de la UE en la lucha contra el terrorismo ha sido ampliada a tres nuevas áreas regionales (América Latina y Centro América, Sur Este asiático y Asia del Sur). Es el fruto también de la cooperación entre los diferentes grupos de trabajo creados en los tres pilares: el organismo de Contra terrorismo (COTER) del Pilar 1 y el grupo de trabajo sobre el terrorismo en el marco del tercer pilar así como los análisis del SITCEN (Centro de Situación) en el segundo pilar que realizó también una evaluación del riesgo de ataque terrorista con agente químico, biológico o radiológico o nuclear (CBRN). También se puede mencionar la constitución de un grupo de trabajo sobre el fenómeno del fundamentalismo religioso y su vínculo con el terrorismo¹⁸. Aprovechando las densas relaciones tejidas en el ámbito económico y en el marco de sus relaciones de cooperación con terceros la UE adoptó varias iniciativas para hacer de la lucha contra el terrorismo uno de las claves de sus relaciones exteriores: las cláusulas antiterroristas han sido introducidas en los acuerdos con Chile, Argelia, Líbano, Egipto, y forman parte de las negociaciones de acuerdos similares con Siria, Irán y el Consejo de cooperación del Golfo Pérsico (CCG).

La UE provee también asistencia técnica a los países no europeos en el marco de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁹. De acuerdo con esta resolución la UE

¹⁷ Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre la acción exterior de la UE en la lucha contra el terrorismo. (doc.10323/2/03 REV 2).

¹⁸ Formado durante el GAERC de octubre 2002 durante la presidencia danesa, se reunió 4 veces entre diciembre 2002 y mayo 2003 y elaboró un informe.

¹⁹ Los países que se benefician de esta asistencia han sido elegidos según criterios aprobados por el Consejo y en colaboración con el Comité de Naciones Unidas contra el terrorismo, (Indonesia, Pakistán, Filipinas han sido beneficiarios de proyectos pilotos).

se compromete a bloquear las disponibilidades financieras de las organizaciones e individuos sospechados de ser involucrados en una organización terrorista. La UE estableció también unos sistemas de controles sobre la puesta en práctica de estas medidas por los Estados miembros. Junto con estas medidas destinadas a luchar contra la financiación de las redes terroristas, la UE planteó a partir del Consejo de Sevilla de junio de 2002 la contribución de la PESD y la PESD a la lucha contra el terrorismo y las modalidades de una eventual interacción entre las capacidades militares de la PESD y la lucha contra el terrorismo.

Se empezó a reflexionar sobre como utilizar estas capacidades militares para reforzar la protección de la población ante eventuales ataques terroristas incluso con armas químicas, bacteriológicas radiológicas o nucleares. El Estado Mayor de la UE inició la creación de una base de datos sobre capacidades militares relevantes para la protección de la población civil en caso de ataque terrorista. La coordinación entre los distintos órganos e instrumentos implicados en la lucha contra el terrorismo y el desarrollo de una ejercicio conjunto implicando a la vez la capacidad de gestión de crisis civil y militar fueron iniciativas adoptadas para mejorar la capacidad de respuesta de la UE a eventuales ataques terroristas. La Comisión creó también una Unidad de Protección civil, un sistema de alerta activado tras el 11 de septiembre cuya función principal es la movilización de recursos en caso de ataque terrorista (asistencia medica, equipos de rescate...); desarrolló un sistema de vigilancia y control de las enfermedades contagiosas; y sistemas de Seguridad de las infraestructuras sensibles y suministro, seguridad del suministro de energía.

Respecto a las capacidades militares, la lucha antiterrorista está orientando el esfuerzo militar hacia la mejora de los medios de información y comunicación (satélites de observación ópticos, radares, aviación de reconocimiento, centros de análisis e interpretación de datos. Asimismo se empezó a plantear la cuestión de la protección de las tropas desplegadas en el marco de operaciones de gestión de crisis ante eventuales ataques terroristas.

La prevención de conflicto en la lucha antiterrorista: aproximación a las causas del terrorismo:

La UE dispone de una amplia gama de instrumentos para llevar a cabo una estrategia de lucha contra el terrorismo enfrentándose a sus causas gracias a las capacidades e instrumentos desarrollados en la prevención de conflictos. Sin embargo previamente al desarrollo de tales estrategias sería necesario reflexionar sobre las causas del terrorismo: Algunos expertos reunidos en Oslo en junio de 2003²⁰ han llegado a conclusiones interesantes. La primera acaba con el mito del vínculo entre pobreza y terrorismo: esta relación sería indirecta y el perfil de los terroristas indica que no proceden de las franjas más marginadas de las sociedades. De ahí que la cooperación al desarrollo aún cuando tenga una evidente contribución que aportar en la lucha contra las causas del terrorismo no sea suficiente en sí para luchar contra las causas del terrorismo²¹. La segunda es que los Estados que apoyan el terrorismo no son en sí una causa del terrorismo. Los expertos indicaron también que las religiones no eran las causas de los atentados suicidas aun cuando sirvieran a legitimar o justificar estas acciones. Entre las principales causas identificados por estos expertos aparece en primer lugar la falta de democracia, libertades civiles y Estado de derecho. Quizás es en este ámbito donde la UE

²⁰ International Expert Meeting on « Root causes of terrorism », Oslo, 9-11 junio 2003, actas consultadas en <http://www.end-terror.org>

²¹ Sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la lucha contra el terrorismo, el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) de la OCDE distingue entre 4 funciones básicas : el apoyo a la estabilidad estructural, el disuadir los grupos más vulnerables de optar por la estrategia terrorista, privar a los grupos o individuos de la posibilidad de llevar a cabo atentados terroristas ; apoyar la elaboración de una coherente y extendida cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, « A development co-operation Lens on terrorism prevention, key entry points for action, DAC guidelines and reference series, 2003 consultado en www.oecd.org

debería realizar los mayores esfuerzos, evitando el doble discurso y aplicando realmente las cláusulas relativas a la democracia y a los derechos humanos en sus acuerdos de asociación con terceros países. El refuerzo de los Estados frágiles o fracasados es sin duda otra estrategia necesaria porque las redes terroristas encuentran allí el entorno ideal para desarrollar sus actividades. La modernización rápida sería también un contexto propicio a la emergencia del terrorismo al aportar por un lado el soporte tecnológico adecuado a estas redes y al constituir por otro lado la base de las motivaciones ideológicas siendo la aculturación y el desarraigo un terreno fértil para la emergencia de ideologías radicales. En general el terrorismo puede surgir en situaciones donde prevalece una asimetría de poder o de recursos económicos junto con la imposibilidad o la percepción de la imposibilidad de cambio, donde dominan las discriminaciones étnicas y religiosas, la injusticia social. Para canalizar y orientar estas frustraciones hacia la adopción de estrategias terroristas se requiere también la presencia de líderes carismáticos. Los expertos que se reunieron en Oslo han identificado también factores que contribuyen a que el terrorismo se perpetua aún cuando sus causas hayan en parte desaparecidas. (Ciclo de venganza, mantenimiento económico del grupo, relación con el crimen organizado, ausencia de vías de reinserción para los militantes de los grupos). En este ámbito quizás la UE podría tener un papel significativo con los instrumentos creados en el marco de su política de prevención de conflictos y gestión de crisis. Activando o financiando programas de reconciliación, ofreciendo también un asesoramiento legal adecuado.

La Comisión Europea ha adoptado programas innovadores como el trabajo realizado con las escuelas coránicas paquistaníes (donde el 30% de los talibanes fueron educados)²² También sería necesario que la UE ampliara la definición común que adoptó sobre el terrorismo ya que esta última no contempla los posibles vínculos existentes entre el terrorismo y el crimen organizado.

Al analizar las causas del terrorismo Javier Solana hizo particular hincapié en la necesidad de fortalecer los Estados frágiles y la reconstrucción de los Estados donde se asientan las redes terroristas²³. Percibidos como posibles santuarios de las redes terroristas los llamados Estados frágiles o colapsados están en el punto de mira de los estrategas occidentales. La tentación es grande de encontrar la vía de reforzar estos gobiernos débiles para restablecer el orden aun cuando sea a costa de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica fijaron una serie de prioridades para luchar contra las causas del terrorismo:

- Contribuir a solucionar conflictos donde el Islam es percibido como la víctima (Chechenia, Bosnia) y dar un nuevo impulso al diálogo con el mundo árabe e islámico que puede orientarse en varias direcciones:
- Reactivar el proceso de paz en Oriente Medio par detener el ciclo infernal de violencia en Oriente Medio contribuiría a desactivar uno de los puntos clave de las motivaciones ideológicas de los terroristas (la causa palestina)
- Dar un nuevo impulso al Proceso de Barcelona; y superar el doble lenguaje al dar nueva prioridad a la democratización y al refuerzo de las instituciones). Formaría parte del desarrollo de una política de vecindad coherente, de acuerdo con el objetivo de promover la estabilidad a las fronteras de Europa tal como fue planteado en la estrategia europea de seguridad presentada por Javier Solana en la cumbre de Salónica en junio de 2003.
- Reforzar las relaciones con Pakistán, India Irán Arabia Saudí y los Estados del Golfo en el marco de las políticas comerciales y de cooperación.
- Completar el dialogo con terceros sobre democracia y derechos humanos con un dialogo sobre la seguridad, el terrorismo y sus causas.

²² Nasra Hassan, : « An arsenal of believers », *The New Yorker*, 19/11/2001

²³ Discurso de Solana, consejo informal de los ministros de defensa (12 de octubre 2002), citado en Frédéric Charillon: "La politique étrangère de l'Union Européenne à l'épreuve des normes américaines", *Défense et identités, un contexte sécuritaire global*, 44, Cultures & Conflits, Julio 2003.

Sin embargo es en el ámbito del tercer pilar (JAI) Justicia y Asuntos Internos donde la UE dio los pasos más significativos en la lucha contra el terrorismo con la adopción de una definición común de crímenes terroristas y la creación de una Euroorden para evitar los procesos de extradición que entró en vigor en enero de 2004. La Euroorden responde a las dificultades que ya habían surgido entre los Estados en la lucha contra el terrorismo²⁴.

Sustanciales progresos fueron realizados también en el proceso de armonización de las legislaciones nacionales, la adhesión a los tratados internacionales y las convenciones que establecen normas legales que regulan la lucha contra el terrorismo²⁵.

En respuesta a las necesidades de la lucha contra el terrorismo la UE creó nuevos organismos y reforzó los existentes: las funciones de Europol han sido ampliadas para que este organismo de cooperación policial pueda asumir también tareas de investigación.

Otra vertiente de la estrategia europea de lucha contra el terrorismo ha sido afianzar la cooperación transatlántica mediante la firma de acuerdos entre Europol y su homólogo norteamericano²⁶ sobre la uniformización de las medidas de seguridad en las redes de transporte, acuerdos de extradición y asistencia mutua, control de las fronteras para combatir la inmigración clandestina y sus posibles vínculos con actividades terroristas.

Lo que ha prevalecido hasta ahora en la lucha antiterrorista ha sido una aproximación preventiva a corto plazo muy distinto a la concepción de prevención de conflictos. Se trata ante todo de políticas destinadas a cortar la capacidad financiera, el suministro de armas, las redes de apoyo logístico y conseguir detener o impedir que se lleven a cabo actos terroristas. Son medidas políticas, policiales, judiciales que actúan a corto plazo.

Principales desafíos planteados por la lucha contra el terrorismo

1) Los efectos negativos de las estrategias represivas

Las medidas puramente coercitivas como el uso de la fuerza o el bloqueo de los posibles canales de financiación pueden tener consecuencias adversas²⁷ al impedir el desarrollo de determinadas actividades económicas en situaciones posbélicas. Algunas organizaciones islamistas han combinado actividades violentas y no violentas. Son en algunos casos también responsables de importantes redes sociales que hay que tener en cuenta en la reconstrucción posbélica. Plantean desafíos globales políticos, económicos, sociales y culturales que van más allá de la simple amenaza terrorista. De allí la necesidad de reintegrar una perspectiva de reconstrucción de la paz en la agenda antiterrorista.

²⁴ A título de ejemplo en 2003 el Reino Unido rechazó extraditar a uno de los presuntos responsables de los atentados del verano de 1995 en París Rachid Ramda a Francia

²⁵ La Convención para la supresión de los atentados terroristas con bombas (NY 15/12/1997); la Convención para la represión de la financiación del terrorismo (NY 9/12/1999), ratificada por 36 Estados en vigor desde abril 2002, la resolución 1373 que invita a los Estados a dotarse de legislaciones y estructuras administrativas adaptadas a la lucha contra el terrorismo y la resolución 1390 que establece sanciones específicas contra al Qaída.

²⁶ El Consejo autorizó al director de Europol a iniciar negociaciones directas con las autoridades norteamericanas competentes para sellar nuevos acuerdos permitiendo el intercambio de informaciones.

²⁷ Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building during and after conflict*, Sipri Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, junio 2003.

Otro efecto negativo es la utilización de la lucha antiterrorista por los regímenes autoritarios para conseguir sus propios fines políticos: obtener el apoyo de occidente sin condiciones (el caso argelino).

2) El vínculo entre los Estados frágiles y colapsados y el terrorismo

El terrorismo internacional está estrechamente vinculada a los conflictos armados y los llamados Estados frágiles o fracasados y los Estados delincuentes (rogue states) donde los grupos terroristas encontrarían el cobijo adecuado para seguir desarrollando sus actividades. Parece entonces particularmente importante tener presente en la lucha contra el terrorismo la necesidad de coordinar las estrategias con las políticas destinadas a reforzar los Estados frágiles y los procesos de reconstrucción posbélicos.

La reconstrucción de un estado estable y funcional constituye una de las estrategias más efectivas a largo plazo para luchar contra el terrorismo. Sin embargo la aplicación de políticas antiterroristas en los estados en construcción presenta serias dificultades, ya que las medidas de seguridad adoptadas por estos estados son también medios para aniquilar su oposición política.

En el marco de las operaciones de mantenimiento de paz que podría llevar a cabo la Unión Europea se plantea también el problema de la adopción de medidas para protegerse de eventuales ataques²⁸.

3) La cuestión de la “militarización de la lucha antiterrorista”

Existen dos aproximaciones opuestas del papel de las operaciones militares en la lucha antiterrorista: la primera se reduce a la guerra contra el terrorismo y utiliza la fuerza militar como el primer instrumento. Se trata de una acción reactiva con alcance a corto plazo. La segunda considera el despliegue de varios instrumentos diplomáticos, inteligencia financieros y policiales y en el extremo considera que la fuerza militar no tiene ninguna misión que cumplir en la lucha contra el terrorismo. El argumento esgrimido es que combatir el terrorismo mediante medios militares puede exacerbar aún más el uso del terrorismo como último recurso de resistencia a la marginación del grupo en el caso del terrorismo vinculado a un conflicto con objetivos políticos determinados.

La posición intermedia sería determinar su utilidad en función del caso pero de ninguna manera conceder a las fuerzas militares un papel central en la lucha contra el terrorismo. Si se adoptan medidas coercitivas en respuesta a un acta terrorista (medidas de impacto colectivo) pueden ser o resultar contraproducentes.

La percepción del terrorismo como una amenaza que puede ser contrarrestada por medios militares plantea sin embargo nuevas problemáticas. Ekaterina Stepanova hizo hincapié en los riesgos que conllevaba el considerar las organizaciones terroristas como nuevos actores estratégicos. Al declarar la guerra contra Al Qaeda, Estados Unidos concedió al grupo terrorista una relevancia estratégica que a la vez refuerza su impacto global y su poder (psicológico). El objetivo primero del que utiliza la violencia es obtener el reconocimiento como actor estratégico. La integración de la lucha antiterrorista en el ámbito de la defensa es una respuesta al cambio de naturaleza del terrorismo pero contribuye a la vez a fortalecerle.

4) La lucha contra el terrorismo: transparencia y respeto de los derechos humanos

La lucha contra el terrorismo supone un riesgo para el Estado de derecho al incrementar las prerrogativas policiales en detrimento de las libertades civiles. Monica Den Boer indicó en un informe sobre las políticas antiterroristas de la Unión Europea que tras el 11 de septiembre se dio en el seno de la Unión Europea un fuerte impulso a la adopción de medidas legales

²⁸ Alyson Bailes, director SIPRI: opening session: Terrorism and armed conflict: report on a seminar co-organized by the International peace Research institute (PRIO) and Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), diciembre 2002

destinadas a reforzar la cooperación entre los Estados miembros a expensas de una cuidadosa consideración de los derechos humanos²⁹.

Las leyes adoptadas para reforzar los sistemas jurídicos legales en vista a luchar contra el terrorismo tienden a restringir las libertades civiles. A finales de noviembre de 2001, Mary Robinson del Alto comisionado para los derechos humanos, y el secretario general del Consejo de Europa Walter Schwimmer advirtieron los gobiernos de no cometer excesos. En el reino Unido la adopción de una nueva ley en diciembre de 2001 permitiendo la detención sin juicio de extranjeros sospechados de estar vinculados a organizaciones terroristas ha sido ampliamente criticada. En Alemania las medidas antiterroristas adoptadas en noviembre de 2001 contemplan la anulación del estatuto de refugiado en presencia de una amenaza a la seguridad nacional. Amnistía Internacional emitió severas críticas acerca de las medidas adoptadas por los gobiernos occidentales después del 11 de septiembre: no sólo estas medidas van en contra de la democracia y restringen las libertades civiles pero indirectamente dan a los regímenes autoritarios un visto bueno a sus estrategias represivas y un aval implícito a las numerosas violaciones a los derechos humanos cometidas en total impunidad.

Más generalmente la prioridad que los Estados dan a la lucha contra el terrorismo tiende a cerrar el debate político y facilita la dominación de un discurso único³⁰.

En marzo 2003 el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la cual expresó su desaprobación respecto a la declaración conjunta entre la UE y Estados Unidos del 19 de febrero 2003 que permite a las compañías aéreas europeas transmitir los datos de los pasajeros viajando a Estados Unidos a las autoridades norteamericanas.

El desarrollo del SIS II (Schengen information System II) ha sublevado también una serie de preocupaciones respecto a los daños que conlleva el refuerzo de los sistemas de vigilancia e información sobre las libertades civiles y el respeto de los derechos humanos.

Conclusión: La UE una estrategia antiterrorista innovadora

El terrorismo es una estrategia de uso reversible. En determinados contextos es el carácter asimétrico de un conflicto que hace que el terrorismo sea la única vía para contestar el orden establecido (Israel /Palestina).

El terrorismo transnacional representa una amenaza para la seguridad europea y luchar contra ello requiere la movilización de una multitud de instrumentos entre los cuales los medios militares no son ni mucho menos los más importantes. El combate de Estados Unidos contra el terrorismo tiende a privilegiar sobre todo los instrumentos militares desatendiendo otros aspectos no menos importantes de la lucha contra el terrorismo. La Unión Europea debería demarcarse claramente de esta vía al enfocar su lucha contra el terrorismo en la prevención a largo y medio plazo del terrorismo transnacional, disponiendo para ello de una amplia gama de instrumentos. La identificación del terrorismo internacional como la nueva amenaza global obligando los Estados a modificar sus estrategias de seguridad interior y exterior tiende también a desplazar del punto de mira o desviar la atención de otros conflictos no menos importantes para la seguridad internacional.

El terrorismo internacional y la respuesta militar que Estados Unidos concibió para luchar contra ello están consiguiendo que las premisas o las teorías de los choques de civilización

²⁹ Monica Den Boer: « 9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy : a critical assessment », *Policy Papers*, nº6, septiembre 2003.

³⁰ Michel Wieviorka, "Terrorisme et démocratie" consultado en <http://www.stratisc.org> site del Instituto de estrategia comparada

empiecen a coger formas reales. Estas dos estrategias radicales están polarizando el mundo y son las fuerzas moderadas, los partidarios de las vías medias los que padecen más de ello.

Una de las consecuencias más negativa del 11 de septiembre es que la lucha contra el terrorismo tiende a desplazar el apoyo a la democratización por el respaldo a los Estados aunque ilegítimos y autoritarios en la lucha contra el terrorismo³¹.

³¹ Un caso ejemplar es sin duda Argelia que utilizó la lucha contra el terrorismo como una vía para rehabilitarse ante la comunidad internacional al presentarse como un país clave en y un intermediario de peso con los países africanos. Fue en Argel donde fue adoptada la Convención de la Unión Africana sobre la prevención y la lucha contra el terrorismo durante la 35 cumbre de la OUA en julio de 1999. (Solo 13 de los 59 países la habían ratificado en octubre de 2003). A pesar de las graves violaciones de los derechos humanos en Argelia los países occidentales como Francia han reforzado sus relaciones en el ámbito de la cooperación policial. El ministro francés del Interior en visita a Argelia a finales de octubre firmó dos acuerdos bilaterales sobre seguridad y la protección civil, AFP, 23/10/2003.