

La lucha contra el terrorismo yihadista en la UE

Las medidas antiterroristas son sobre todo nacionales. La UE solo puede complementarlas con instrumentos financieros y diplomáticos, los únicos medios de seguridad de que dispone.

Félix Arteaga

En los últimos meses se han producido mutaciones importantes en el patrón yihadista de actuación contra la seguridad y la prosperidad de los países y ciudadanos de la Unión Europea (UE). La aparición de Daesh (el autodenominado Estado Islámico o EI), el fenómeno de los milicianos extranjeros, la sucesión de atentados en territorio europeo, entre ellos los atentados contra la redacción de *Charlie Hebdo* y el supermercado judío en París, han obligado a revisar la agenda de medidas disponibles para adecuarlas a la situación actual.

Tanto las medidas adoptadas por la UE como las acordadas por algunos de sus Estados miembros han despertado vivos debates sobre su eficacia y coste para las libertades. Fijándose solo en los titulares mediáticos, las medidas parecen aprobadas por razones emocionales, en caliente, y que inevitablemente sacrificarán la libertad para, eso sí, aumentar notablemente su eficacia. Con mayor distancia y perspectiva histórica, las medidas son el resultado de un largo proceso de maduración; se adoptan cuando se abre una ventana de oportunidad; existe una gran diferencia entre lo que se anuncia, lo que se aprueba y lo que se aplica y, finalmente, su eficacia es tan relativa como su coste para las libertades.

Se trate de medidas nacionales o europeas, su utilidad antiterrorista depende de algunas variables como la forma en la que las aplican los responsables policiales, judiciales, de inteligencia y penitenciarios; así como por los recursos que se aportan para ponerlas en práctica o el modo en que los terroristas cambian de forma de actuar para contrarrestarlas. En función de lo anterior, se empiezan a acumular las evaluaciones, positivas o negativas, sobre su utilidad que se traducen en sugerencias para mejorarlas, suprimirlas o complementarlas con nuevas medidas. La adaptación se percibe de forma distinta por los agentes responsables de la lucha contra el terrorismo que por los legisladores y, dentro de la UE, las percepciones difieren mucho en función de la exposición diferenciada de cada país al terrorismo. Por ello, las medidas que unos con-

sideran urgentes tienden a posponerse por otros y todos esperan a que se presente el momento, la oportunidad política, de aprobarlas. Una dinámica que explica por qué se adoptan tantas medidas en la UE cada vez que se producen grandes atentados como el 11-S en 2001 o el 11-M en 2004. Es entonces cuando las percepciones sociales y políticas, nacionales y europeas, coinciden en la oportunidad de abrir la vía legislativa. Este proceso revela que aunque las nuevas medidas se hayan aprobado tras los atentados de París de 2015, no se ha hecho en caliente porque llevan sopesándose mucho tiempo y no alteran el equilibrio –no contraposición– entre seguridad y libertad, porque una vez que la alarma social disminuya, aumentará la presión para que se revisen. Así, y mientras las alertas antiterroristas subían de nivel, la UE ha visto cómo el Tribunal de Justicia europeo excluía a Hamás del listado de organizaciones terroristas debido a errores en el procedimiento de inclusión, lo que demuestra que los contrapesos institucionales y sociales funcionan razonablemente.

Medidas contra los combatientes extranjeros

El fenómeno de los *foreign fighters* que se desplazan a escenarios de yihad y luego retornan comenzó preocupando a algunos países europeos, como el Grupo de los 9 –formado por Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Irlanda, Reino Unido y Suecia– que adoptó las primeras medidas coordinadas en 2013. (La Estrategia de lucha contra el terrorismo y los combatientes extranjeros de la UE, de 20 de octubre de 2014, se adoptó tras las resoluciones 2170 y 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del mismo año). Desde entonces se han ido multiplicando las medidas que permiten prevenir su desplazamiento, facilitar su seguimiento a la vuelta y, si se puede, intentar su desradicalización tras ella. A partir de la aparición de Daesh en Siria e Irak, las propuestas se centraron en crear un registro obligatorio de pasajeros (*Passenger Name Record*, PNR), en

Félix Arteaga es profesor de Seguridad Europea en el Instituto General Gutiérrez Mellado de la UNED.



Encuentro entre el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el vicepresidente de EE UU, Joe Biden, y la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini. Bruselas, 6 de febrero de 2015. /DURSUN AYDEMIR/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES

la mejora de los controles ya reglados sobre las fronteras exteriores (Schengen), así como en la adopción de nuevas medidas para combatir el tráfico de armas y la financiación. Dentro de los elementos básicos de la Estrategia Antiterrorista de la UE –prevenir, proteger, perseguir y responder–, las medidas propuestas cubren más la reacción que la prevención. Aunque abordan el uso de Internet para la radicalización y el reclutamiento de yihadistas, no acaban de dar la importancia que se merece a la comunicación estratégica de los gobiernos para liderar la sensibilización y conocimiento social ni otorgar a las comunidades y actores locales el protagonismo que tienen en la lucha contra la radicalización. Esta es una crítica que se ha realizado, entre otras, contra la Resolución 2178(2014) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tras las decapitaciones de Daesh de septiembre y de la que parte el impulso legislativo que se ha realimentado con los atentados de París. Así, por ejemplo, Bibi van Ginkel, investigadora de Cligendael, atribuye a esa resolución, además de imprecisión terminológica sobre la figura de los combatientes extranjeros y de una intromisión en la autonomía legislativa de los Estados, el desequilibrio entre el desarrollo coactivo y el preventivo. (“The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach”, *ICCT Commentaries*, 4 noviembre 2014, La Haya, Holanda). La adopción de nuevas medidas coactivas para controlar a los *foreign fighters* será de poca utilidad si no se combate el caldo de culti-

vo del que se nutre el reclutamiento. Del mismo modo, la desatención presupuestaria y política a la lucha contra la radicalización desvirtuarán el esfuerzo humano y presupuestario que se va a movilizar (nuevos policías, fiscales, jueces e inteligencia) para combatir un fenómeno que seguirá al alza.

Entre las medidas que más controversia han suscitado se encuentra el registro europeo obligatorio de pasajeros (PNR). Los responsables europeos de seguridad desean contar con un registro en el que se recopilen datos de todos los pasajeros de forma que puedan obtener información adicional sobre los medios de pago, acompañantes, escalas y equipaje al que puedan acceder todos los países de la UE. Como existe el riesgo de que el registro desproteja los datos personales de los ciudadanos, el Parlamento y la Comisión europeos deberán elaborar una directiva que cuente con las suficientes garantías para evitar que los datos acumulados o los perfiles de control se empleen con fines distintos de los tasados, se respete el principio de pro-

porcionalidad y que el tiempo máximo se reduzca al justificable (entre otras salvaguardias, se pretende limitar a cinco años la caducidad de los datos, estos no podrán producir efectos por sí mismos y la transferencia a terceros países se hará caso por caso y en circunstancias tasadas). Su elaboración –en trámite desde 2012– ayudará al control de los desplazamientos por vía aérea, pero no así a otros medios de transporte que algunos países no suelen controlar, por lo que se van a implantar mecanismos adicionales de control sobre perfiles yihadistas preestablecidos. La utilidad del nuevo registro y los de los ya existentes sería mayor si se armonizan las normas nacionales y se sistematiza el intercambio de datos, por lo que los jefes de Estado y de gobierno piden un uso más intensivo de Eurojust y Europol. Y resulta paradójico que pidan la creación de una nueva base de datos mientras reconocen que no se explotan las anteriores (Francia genera las dos terceras partes de las consultas a las bases de datos de Schengen).

Cooperación con terceros países

La eficacia de las medidas depende también de la cooperación de terceros países, en especial de los musulmanes. Los ministros de Asuntos Exteriores de la UE, en su Consejo de 20 de enero de 2015, intercambiaron sugerencias con la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, para poner en marcha una estrategia de aproximación hacia ellos de

forma que vayan progresando su cooperación mediante planes específicos. Una colaboración que ha impulsado el Consejo Europeo desde su Declaración de diciembre de 2014 y posteriores (Conclusiones de los Consejos Europeos de 9 de febrero –formal– y 12 de febrero –informal– sobre la lucha contra el terrorismo). Entre las medidas a incluir se encuentra el intercambio de información con los países de Oriente Medio, norte de África, Sahel y el Golfo, incluida la creación de puestos de inteligencia en las delegaciones de la UE en esos países, así como llevar a cabo cumbres, foros, talleres e iniciativas de sensibilización, comunicación y prevención. La ambición de la UE es integrar la lucha antiterrorista dentro de la política exterior europea, difuminando la separación entre las dimensiones exterior e interior de la lucha antiterrorista y aumentando la coherencia entre las actuaciones y actores implicados. Esa lógica de integración es causa y efecto de la resistencia de las distintas culturas de seguridad de la UE implicadas en colaborar entre sí dentro de lo que se conoce como el *comprehensive approach*, así como de los objetivos particulares de la Comisión y del Consejo.

Pero, incluso si se consiguiera culminar y consolidar este enfoque integral, la lucha antiterrorista de la UE se enfrenta al problema práctico de su interlocución con terceros, ya que la mayor parte de los recursos, conocimientos y competencias pertenecen a los Estados miembros. Aunque el Servicio Europeo de Acción Exterior o el coordinador de la Lucha contra el Terrorismo pretendan reforzar su asociación con terceros países y organizaciones internacionales (Liga Árabe, Unión Africana, el G5 del Sahel o la Organización para la Cooperación Islámica), su interacción está limitada al diálogo político, conceptual y académico, ya que todas las bazas operativas y la cooperación práctica están en manos nacionales. Dado que los países más afectados por el fenómeno yihadista desarrollan sus propias redes y programas de cooperación internacional en aquellas áreas geográficas de interés prioritario para ellos, la UE puede aportar poco valor añadido a las que esos países desarrollan desde sus embajadas, agregados de Interior e Inteligencia sobre el terreno (la UE podría aportar valor complementando o financiando las actuaciones individuales de sus miembros en sus zonas de interés o supliéndoles donde no estén presentes). Por otro lado, la cooperación internacional en materia de seguridad que se pretende entre la UE y los países terceros no funciona de arriba hacia abajo como se quiere impulsar, sino que precisa un largo proceso de generación de confianza de abajo hacia arriba, entre agentes, entre cuerpos, entre ministerios y entre países, por ese orden. Incluso las nuevas medidas que se desean poner en marcha para reforzar las capacidades policiales, judiciales, penitenciarias, de protección civil y fronteras, dependen de la colaboración de los pocos países que cuentan con

esas capacidades de formación y reforma del sector de la seguridad, lo que reduce el potencial y la credibilidad de la UE como interlocutor de seguridad con los países mencionados.

En definitiva, la identificación, materialización y supervisión de las propuestas que afectan a la lucha antiterrorista dependen fundamentalmente de los Estados miembros, sobre todo de los más implicados en ella. Por tanto, el foco del análisis debe centrarse en las medidas de nueva generación que están poniendo en práctica los Estados miembros como las estrategias contra la radicalización o el incremento y especialización de sus agentes y agencias, de forma que, según cómo funcionen, acabarán entrando o no en el casillero de propuestas que podría acabar aprobando la UE cuando se abra la siguiente ventana de oportunidad. Tanto las medidas que están en vigor como las que van a estarlo contribuyen a la prevención, disuasión y recuperación del fenómeno terrorista yihadista, permiten evitar atentados, reducir la capacidad financiera y operativa de los terroristas y desmontar sus redes de actuación. Sin embargo, no pueden garantizar la seguridad absoluta de los ciudadanos europeos porque las sociedades avanzadas no pueden renunciar a sus valores, libertades y prosperidad para intentarlo. Siempre habrá algún atentado que no se llegue a evitar (mientras concluyo este artículo llegan noticias de un nuevo atentado en Copenhague), por lo que la comunicación estratégica antiterrorista tiene que ayudar a los ciudadanos a entender que el yihadismo, como todos los extremismos violentos, representan un riesgo grave. La gravedad obliga a adoptar medidas duras, costosas e, incluso, perturbadoras del modo de vida de los ciudadanos occidentales que ayudan a contener o rebajar el fenómeno pero que no pueden evitar todas sus manifestaciones. El yihadismo seguirá recurriendo al terrorismo de extrema violencia como un medio para llegar al fin de implantar su visión rigorista del islam en cuantos territorios, árabes, africanos u occidentales, pueda, por lo que las medidas legislativas, policiales, judiciales, militares y de inteligencia que se adopten tienen que trascender las adoptadas para luchar contra la delincuencia o el crimen organizado que son un fin en sí mismos. Por tanto, el objetivo prioritario de la comunicación antiterrorista de la UE en los próximos años debería ser enseñar a sus ciudadanos a convivir con el riesgo, conocer los límites materiales y morales de respuesta y equilibrar la prioridad de los instrumentos de prevención con los de reacción. Si no se contiene la radicalización, será imposible contener a los radicales y a los yihadistas, que son los más extremistas y violentos de todos ellos. ■