

Hacia una estrategia europea para el combate del terrorismo islamista

Alfonso Merlos García (UCM).

RESUMEN

La falta de confianza interestatal y de visión estratégica frente a una amenaza creciente como el terrorismo de matriz islamista ha obstaculizado el diseño de una estrategia antiterrorista integral por parte de la Unión Europea. Para recuperar el tiempo perdido se necesita un cambio profundo en la mentalidad de las autoridades y de la propia sociedad. El terrorismo debe dejar de ser contemplado como un problema doméstico y gestionado únicamente con medios policiales y judiciales para ser entendido como un problema transnacional y global que demanda de nuevas herramientas de política exterior, seguridad y defensa, así como el uso activo y agresivo de los servicios de información e inteligencia. La Unión Europea como institución, y cada uno de los Estados miembros como actores de la Sociedad Internacional, deben pasar de una cultura del castigo a una cultura de la prevención, de una mera estrategia de represalia a la anticipación.

Para combatir con eficacia el terrorismo islamista será necesario aplicar nuevas legislaciones que faciliten la investigación y crear nuevos órganos judiciales especializados que profundicen en la naturaleza de un adversario resistente, en sus potencialidades y limitaciones. En suelo comunitario será imprescindible vigilar las conexiones entre inmigración, delincuencia y radicalización así como ampliar la monitorización del grupo de riesgo susceptible de participar en actos terroristas o facilitarlos a través de actos preparativos como la financiación, la logística o el reclutamiento: la impunidad o el débil castigo para este espectro de acciones criminales ha sido una forma de proceder de los Estados democráticos de derecho directamente vinculada a la falta de comprensión de la naturaleza, los patrones y paradigmas que rigen el nuevo terrorismo islamista. Más allá de sus fronteras, la Unión estará obligada a involucrarse en la gestión de crisis en el Magreb, Oriente Medio o Asia Central para evitar la formación de una nueva generación de yihadistas. El diseño e implementación de esta estrategia reclama urgencia y no complacencia, determinación para la toma de decisiones y no obstruccionismo burocrático.

ABSTRACT

The lack of interestatal confidence and the absence of strategic vision against a growing threat have made difficult the design of an european comprehensive antiterrorist strategy. Now, it's necessary a hard change in the minds of authorities and even society. Terrorism phenomenon musn't be seen as a domestic problem solved only with limited judicials and soft tools, but as a transnational and global problem to be managed with new tools in the area of foreign, security and defense policy, with active and aggressive use of information and intelligence services. European Union as supranational institution and member states as decisive actors in International Society must leave a punitive culture and embrace a preventive culture, must desert a simple strategy of retaliation and catch another different of pre-emption.

To reach these main objectives, it will be necessary the creation of special legislations to make easy the investigacion and a judicial power understanding the nature of a resilient adversary difficult to defeat and disintegrate. In european soil, it will be necessary to be alert to connections between immigration, delinquency and radicalization; also, understand the financial, logistic or recruitment branches of terror. Beyond their borders, European Union must take part actively in the crisis management in Asia Central, Middle East and Magreb to hinder the creation of a new generation of yihadists. The design and implementation of this strategy requires urgency and no satisfaction, determination and no burocratic obstacles.

ÍNDICE

1. Identificando los nuevos patrones del terrorismo internacional
2. Identificando el espíritu y la letra de una nueva estrategia europea contra el terrorismo yihadista
3. legislación comunitaria aprobada tras el 11S
 - 3.1. Declaraciones de carácter general que inciden en la política antiterrorista
 - 3.2. Política antiterrorista en el área de Justicia e Interior
 - 3.3. Política antiterrorista en el área de Economía y Finanzas

4. Legislación comunitaria aprobada tras el 11M
5. Recomendaciones finales

1. Identificando los nuevos patrones del terrorismo internacional

Hay conciencia entre los investigadores y la clase política, en general, de que la Sociedad Internacional encara una amenaza, la del terrorismo yihadista, que ha entrado en una nueva fase que demanda una respuesta sustancialmente distinta a la hasta ahora aplicada para combatirla. El modo en que las autoridades garantes del orden y la seguridad completen este proceso contrarreloj de constante aprendizaje condicionará la eficacia de futuras estrategias antiterroristas y contraterroristas.

Son mayoría los analistas que interpretan que en la evolución del fenómeno predomina el elemento de cambio⁴⁰, lo que ha obligado a revalorar y repensar antiguas teorías e ideas parcialmente obsoletas. Sin embargo, aún hay quienes desde determinados ámbitos políticos o científicos consideran que prima la continuidad; esos mismos entendieron antes del 11 de marzo de 2004 que el terrorismo islamista no era una amenaza principal a la seguridad de Europa, mucho menos de España, sino una forma más de violencia organizada constreñida a unos límites de destrucción tolerables⁴¹.

El movimiento yihadista global impulsado, inspirado e instigado por Al Qaida dista mucho estructuralmente de anteriores formas de terrorismo. Su naturaleza no es táctica sino estratégica, no está confinado a un área geográfica concreta (local, regional o estatal), no se limita a emplear los métodos tradicionales de movimientos insurgentes o de resistencia, tampoco encaja en ese segmento del espectro de conflicto que generalmente se ha considerado como 'de baja intensidad': busca desatar una dinámica de conflicto global a través de una campaña sistemática de hostigamiento.

Las redes de Al Qaida y el nuevo terrorismo islamista no son equiparables ni estructural ni operativamente a las organizaciones terroristas de tercera oleada en las que se imponían una serie de características generales: disponían de una estructura de mando y control jerárquica, sus objetivos e ideología estaban claramente definidos y racionalmente justificados, sus efectivos estaban numéricamente muy limitados, seleccionaban blancos simbólica y discriminadamente evitando las bajas masivas y reivindicaban los atentados argumentando sus razones para el uso de la violencia.

El nuevo terrorismo es una manifestación de la naturaleza cambiante del conflicto armado⁴². Las políticas, las doctrinas y las estrategias antiterroristas y contraterroristas que se habían elaborado, apoyadas en antiguas teorías y trasnochadas concepciones de la amenaza, ya han sido puestas a prueba poniendo al descubierto sus serias carencias. Es necesario identificar y desarrollar nuevas políticas acordes con el carácter cambiante de un fenómeno sustanciado en algunos elementos: 1) el islamismo en su expresión más descarnada como narrativa de formas de violencia desprovistas de inhibiciones políticas, legales, psicológicas o morales, 2) el salto cualitativo en la letalidad de atentados en los que se busca decididamente un componente de espectacularización, y 3) las acciones suicidas empleadas en campañas sistemáticas con una lógica netamente estratégica que explota además múltiples y relevantes ventajas operativas.

La aparición de nuevos actores, su eventual acceso a nuevas tecnologías y sus formas distintas de encarar la táctica y la estrategia están cambiando la naturaleza misma del terrorismo. El entramado global liderado por Al Qaida ha tenido la suficiente fuerza e influencia como para despertar amenazas y generar reacciones que hace una década sólo eran capaces de desencadenar los Estados. En consecuencia, todas

⁴⁰ Desde esta escuela de pensamiento se apunta que los macroatentados del 11S no fueron más que la culminación de una década de 'guerra santa' antioccidental desatada por unos terroristas que metódica y sistemáticamente habían escalado, y lo siguen haciendo, en la ambición, la planificación y la ejecución de sus golpes.

⁴¹ Algunos de los expertos que niegan la emergencia de nuevos patrones del terrorismo internacional sostienen que la formación de estructuras en red, el aumento en la letalidad de los atentados o el estallido de la violencia política de raíz islamista no son, sustancialmente, elementos nuevos de una amenaza en la que predomina la continuidad. Véase: Duyvesteyn (2004: 439-454).

⁴² La Administración Bush ha determinado que los terroristas internacionales, incluidos los miembros de Al Qaida, han llevado a cabo ataques contra el personal militar y diplomático de Estados Unidos, sus instalaciones y contra los ciudadanos y la propiedad de Estados Unidos en una escala que ha creado un auténtico 'estado de conflicto armado'.

las medidas proactivas para anticipar, defender y prevenir nuevos tipos de atentados deben partir del conocimiento de los patrones que están desarrollando los nuevos terroristas islamistas.

En este sentido, las fuerzas de seguridad de los Estados democráticos de derecho están forzadas a comprender las secuencias y variables que han precedido a atentados consumados de Al Qaida para evaluar nuevas amenazas. Esa labor de análisis permanente y dinámico debe considerar: a) cuáles son las motivaciones de los terroristas para seleccionar un objetivo determinado, b) qué información se reúne sobre potenciales blancos antes de los atentados, c) de qué manera la organización terrorista procesa y analiza esos datos, d) cuáles son las razones que hay tras la elección de una táctica concreta para el ataque, e) en qué circunstancias se consiguen los medios humanos y materiales necesarios para consumir el atentado, o f) cuáles son los sistemas de comunicación interna empleados por la red terrorista.

No es recomendable, no obstante, esperar que las pautas pasadas necesariamente reflejen o se plasmen en futuros paradigmas. Especialmente, los planificadores de la red Al Qaida basan una de sus fortalezas en la búsqueda constante de nuevas vulnerabilidades y modos innovadores de conflicto asimétrico para evadir su detección y causar el máximo daño posible. Frente a esta amenaza sólo cabe exigir a los responsables de la seguridad de los Estados democráticos de derecho un esfuerzo adicional de imaginación.

2. Identificando el espíritu y la letra de una nueva estrategia europea contra el terrorismo yihadista

La lucha contra el terrorismo nunca ha sido una prioridad para la Unión Europea. La formación de santuarios en suelo comunitario, la falta de visión estratégica para interpretar los nuevos patrones del terrorismo internacional y la ausencia de una transformación de sus políticas de seguridad y defensa ha desembocado en el fracaso para gestionar y neutralizar nuevas y asimétricas amenazas apoyadas en métodos y tácticas rupturistas insuficientemente comprendidas: combatir el terror ya no es una elección, es una necesidad.

Los Estados de la Unión no han demostrado ‘sentido de urgencia’ para superar planteamientos intelectuales deficientes y obsoletos que obstaculizan el diseño de estrategias antiterroristas susceptibles de eliminar eventuales escenarios de riesgo, adaptadas a un escenario de seguridad global y convulso en el que Al Qaida ha declarado fidelidad al principio de ‘universalidad del campo de batalla’.

El terrorismo no será gestionado con eficacia y eficiencia hasta que planificadores y asesores con responsabilidad en las esferas del poder no despierten, admitan la irrupción de Al Qaida y los grupos islamistas a ella conectados como el principal y más potencialmente destructivo elemento desestabilizador de la seguridad europea y revisen conceptos y teorías ajustadas a un nuevo e impredecible paradigma de violencia en constante mutación. Una estrategia para derrotar a un enemigo volátil, estructural y cualitativamente revolucionario sólo puede pasar por el diseño de tácticas imaginativas que desafíen intereses burocráticos, inercias institucionales y rivalidades internas; por una reconfiguración de las organizaciones, misiones, capacidades y prioridades del aparato de seguridad de los Estados; por una redefinición y ampliación de las alianzas.

La respuesta integral al terrorismo sólo llegará cuando deje de ser contemplado como una amenaza interna y doméstica gestionada desde una óptica exclusivamente policial y judicial, cuando comience a ser valorado como un desafío de dimensión transnacional que reclama a la Unión un viraje en su proyección y acción exterior, y le exige repensar y redefinir su papel en un teatro global en constante proceso de transformación.

Frente a este desafío, es urgente imponer en la mentalidad de las autoridades europeas una cultura de la prevención y la anticipación, no únicamente de la investigación y el castigo. Mantener la iniciativa, la intensidad y el pulso en la lucha contra el terrorismo yihadista pasa necesariamente por aplicar herramientas híbridas de carácter proactivo y reactivo, por actualizar permanentemente análisis de evolución de la amenaza que permitan perfeccionar los sistemas antiterroristas, mitigar esfuerzos y gastos innecesarios en recursos materiales y humanos.

3. Legislación comunitaria post 11S

Para Europa el terrorismo no es un problema nuevo; ha sido una amenaza a su seguridad que ha tenido que afrontar desde hace décadas. Sin embargo, hasta el 11S había sido contemplado y afrontado como un problema doméstico, y abordado esencialmente -aunque no sólo- a escala nacional; su origen no

estaba en grupos afincados en Oriente Medio sino en el territorio de la propia Europa. El IRA en el Reino Unido, el Ejército Rojo en Alemania o ETA en España han sido organizaciones a las que los Estados afectados y la propia Unión Europea han intentado contrarrestar desde una óptica esencialmente policial y judicial, nunca en primer término a través de medidas estrictamente militares, que por la naturaleza de la amenaza y su contexto se han considerado ineficaces y poco proporcionadas.

Como ha apuntado con certeza Bruce Hoffman, Europa tradicionalmente ha tenido una aproximación blanda en materia de contraterrorismo y ha dado prioridad a los grupos que actuaban a nivel nacional; frente a esta línea, Estados Unidos ha adoptado una aproximación dura y ha contemplado el terrorismo como un problema transnacional, global, que debe ser neutralizado desde múltiples frentes con una política de ‘no al chantaje, no a las concesiones, no a la negociación’⁴³.

Desde el 11S, pero especialmente tras el 11M, la Unión Europea ha iniciado un proceso imparable de replanteamiento de las formas tradicionales de lucha antiterrorista. Ha comenzado a comprender, o al menos interpretar, que el nuevo terrorismo asume en grado cada vez mayor un carácter transnacional en el que reside su fortaleza. También ha comprendido que la lucha contra esta amenaza ascendente se ve afectada por el propio hecho de que un atentado cometido en un país pueda ser diseñado, organizado y planificado desde otro. Como ha apuntado Kristin Archick, en el escenario post 11S “los líderes europeos reconocieron que las fronteras abiertas de la Unión Europea y los diferentes sistemas legales permitían a los terroristas moverse fácilmente y evadir el arresto y la fiscalización. La mayoría de los Estados miembros, por ejemplo, no tenían legislación antiterrorista o una definición legal de terrorismo”.

En este contexto, la Unión Europea ha acelerado e intensificado el diseño e implementación de su política antiterrorista, entre otras razones, porque: a) Al Qaida y las organizaciones islamistas regionales a ella vinculadas han mostrado ser fieles al principio de ‘universalidad del campo de batalla’ y, en consecuencia, su teatro de operaciones es global, incluyendo el territorio comunitario, como se demostró el 11M y el 7J; y b) el peligro que representa Al Qaida, por el salto cualitativo en la letalidad y el grado de indiscriminación de sus ataques es de una magnitud muy superior a la que han representado las organizaciones terroristas tradicionales, con ramificaciones internacionales menos potentes, arraigadas y extensas.

Precisamente tras hacerse público que los macroatentados de Washington y Nueva York se planificaron en territorio europeo, las autoridades de la Unión pudieron concluir que: a) parte de las organizaciones terroristas que actúan en la Unión Europea, tanto si su origen está en el propio territorio comunitario como si no, consiguen en general disimular su actividad delictiva y operar desde el interior de grupos sociales muy estudiados, especialmente de tipo religioso, b) los grupos cohesionados por lazos religiosos, por su propia naturaleza, tienden a ser impermeables y pueden proporcionar a los terroristas - en ocasiones de forma involuntaria- un refugio para ocultar sus actividades criminales, y c) en el proceso previo a la comisión de atentados, los terroristas se desplazan de un Estado a otro para entablar contactos y reunir fondos, para captar nuevos miembros o perfilar los preparativos para la ejecución y control de sus planes.

Un análisis somero pero preocupante hasta el extremo basado en estos puntos, hizo a la Unión despertar de inmediato tras el 11M. Ya desde el 11S y había adoptado una batería de medidas plurisectoriales y progresivas para asfixiar el ambiente de tolerancia que hasta esa fecha habían explotado para sus fines e intereses los yihadistas.

3.1. Declaraciones de carácter general que inciden en la política antiterrorista

Los Consejos Europeos que han escenificado el cambio de presidencia han servido, tanto en sus declaraciones generales y conclusiones como en sus proposiciones específicas y anexos, para demostrar la fortaleza y determinación de la Unión -al menos sobre el papel- en la lucha contra el terrorismo; ya desde los primeros momentos tras los macroatentados de Nueva York y Washington tuvieron la función de trasladar la solidaridad y el apoyo incondicional de la inmensa mayoría de ciudadanos europeos al aliado estadounidense.

Las iniciativas de la Unión Europea en materia antiterrorista no se hicieron esperar. El 12 de septiembre tenía lugar una *Reunión Especial del Consejo de Asuntos Generales en Bruselas* y, días más

⁴³ Esta tendencia se ha manifestado en la postura para neutralizar la acción de los considerados por Washington Estados patrocinadores del terrorismo. Europa se ha manifestado reacia a aislar o emprender represalias militares contra estos ‘Estados paria’, especialmente Irán, frente a los que ha preferido apostar por un ‘diálogo crítico’ combinado con medidas coercitivas de presión diplomática y económica.

tarde, el 14 de febrero se firmaba una *Declaración Conjunta los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea, el presidente del Parlamento, el presidente de la Comisión y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común*, que un día antes había hecho públicas a título individual sus ideas-fuerza para la formación de una coalición internacional antiterrorista.

De estas dos primeras iniciativas y tomas de contacto de la Unión Europea, cabe destacar que los Quince: a) muestran su completa solidaridad con Estados Unidos y alertan de la necesidad de tomar acciones contra los autores de esos crímenes de manera urgente, b) apuntan que los actos del 11S no suponen un ataque frontal únicamente contra Estados Unidos sino contra las sociedades democráticas, abiertas y libres en su conjunto, incluidas las europeas, c) ponen todos sus esfuerzos al servicio de Estados Unidos no sólo para identificar, llevar ante la justicia y castigar a los autores materiales de los atentados sino para emprender acciones contra los Estados que los patrocinan o cobijan, d) señalan que es una prioridad para las Organizaciones Intergubernamentales, especialmente para Naciones Unidas, emprender medidas contraterroristas, e) adelantan la vital importancia que tiene cortar las fuentes de financiación a los terroristas para incapacitar u obstaculizar sus acciones, y f) deciden aumentar los niveles de inteligencia compartida en materia antiterrorista así como relanzar la creación de un área judicial europea única, con la puesta en marcha de una orden europea de arresto y extradición.

Por encima de estas cuestiones, la Unión Europea comienza a dibujar una nueva línea estratégica en su política exterior y de seguridad común: el terrorismo deja de ser contemplado como un problema nacional, interno y empieza a ser vislumbrado como un fenómeno de dimensiones crecientemente internacionales y que, en consecuencia, reclama a la propia Unión un viraje en su proyección y acción exterior. Los Quince se plantean la necesidad de repensar primero y redefinir después su papel en un escenario estratégico internacional cambiante, perciben que esa política exterior y de seguridad común debe adaptarse a un teatro global transformado parcialmente y que para combatir la amenaza terrorista en casos muy concretos pueden llegar a ser necesarias -aunque no suficientes- acciones militares en momentos puntuales y enclaves muy localizados.

Esta primera toma de contacto entre los Quince se ve reforzada el 20 de septiembre, con la firma en Bruselas de una *Declaración Ministerial Conjunta Unión Europea-Estados Unidos*. En esta reunión se reafirma la fortaleza de los ideales y valores compartidos en la relación euroatlántica y se acuerda reducir las vulnerabilidades de las sociedades europea y estadounidense a través de una serie de medidas, a saber: a) mejorar la seguridad en el transporte, no sólo el aéreo, b) impulsar la cooperación judicial y policial, c) cortar la financiación del terrorismo, d) reforzar el control de armamento y profundizar en las iniciativas de no proliferación, e) endurecer el control en las fronteras y los visados, y f) facilitar que las agencias de seguridad tengan acceso y puedan intercambiar datos electrónicamente.

De capital relevancia será el *Consejo Europeo Extraordinario* celebrado en Bruselas el 21 de septiembre. En esta cita, la Unión considera que la lucha contra el terrorismo debe ser más que nunca una prioridad, y rechaza toda ecuación simplificadora que iguale a terroristas y musulmanes. Un paso más se completa con la puesta en marcha de un *Plan de Acción para combatir el terrorismo* centrado en los siguientes ejes ya con anterioridad esbozados: a) mejorar la cooperación judicial y policial, b) desarrollar los instrumentos legales necesarios a nivel internacional para coordinar y sincronizar la puesta en marcha de medidas antiterroristas, c) poner fin a la financiación del terrorismo, d) fortalecer la seguridad aérea, y e) coordinar la acción global de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo.

En este Plan de Acción se pone de manifiesto la necesidad de adoptar una definición común de terrorismo, así como la elaboración de una lista de organizaciones terroristas⁴⁴. Sin embargo, si en algo muestran interés los Quince es en acelerar la puesta en marcha efectiva de la orden de arresto europea, al considerarse que los procedimientos de extradición no reflejan el nivel de integración y confianza entre los Estados miembros. La Unión pide además una mejora en el intercambio de información entre los servicios de inteligencia así como una interconexión sistemática con Europol, que se plantea desarrollar equipos especiales antiterroristas⁴⁵.

⁴⁴ Se trata de una lista independiente y que no tendría que estar influida por la elaborada anualmente por el Departamento de Estado de Estados Unidos e incluida en su informe *Pattern of Global Terrorism*. La iniciativa europea, a diferencia de la estadounidense, no apuesta por la elaboración de una lista de Estados patrocinadores del terrorismo.

⁴⁵ Una de las principales debilidades de estos equipos es la escasez de agentes de información que dominen el idioma árabe así como los dialectos urdú o pastún, lo que es imprescindible para la interceptación de mensajes y la capacidad de infiltración en redes. Estados Unidos impulsó desde el 11S un considerable número de programas para superar las barreras del lenguaje que han obstruido el trabajo no sólo de las agencias de información (CIA, DIA, FBI, NSA) sino del propio Departamento de Defensa y el Departamento de Estado.

El Plan de Acción asigna por su parte al Consejo de Economía y Finanzas la labor de combatir la financiación ilícita de actividades terroristas en estrecha colaboración con el Consejo de Justicia e Interior, y urge a tomar medidas contra los países que no cooperen en esta tarea. Además de estas medidas concretas, llama al desarrollo de una línea maestra destinada a robustecer la acción exterior de los Quince, que se comprometen a emprender un proceso de evaluación permanente de sus relaciones con terceros Estados en virtud de la postura de éstos en la lucha contra el terrorismo.

El Consejo Extraordinario de Bruselas indica además que la acción de la Unión debe ir encaminada más que nunca a la prevención de conflictos regionales y a la creación de un clima de seguridad y confianza no sólo en su entorno más inmediato -el Mediterráneo y Oriente Próximo- sino en el conjunto de Oriente Medio.

La *sesión extraordinaria del Consejo de Asuntos Generales* en Luxemburgo, el 17 de octubre, y la *reunión de Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y el presidente de la Comisión*, el 19 de octubre en Ghent, propondrán nuevas medidas y reforzarán anteriores líneas maestras antiterroristas. Las conclusiones de estas citas señalan que: a) la coalición internacional antiterrorista, de la que toma decidida parte la Unión, debe operar en un marco multilateral y siempre en torno al eje de Naciones Unidas, b) la ayuda humanitaria a Afganistán, una vez iniciada la intervención militar, debe ser una prioridad absoluta, c) es vital el establecimiento de un gobierno democrático, legítimo y representativo en Afganistán una vez eliminadas las bases terroristas y el dominio de Al Qaida en el país, d) es imprescindible el diálogo político y crítico con los países del mundo árabe y musulmán, especialmente y por su trascendencia estratégica, con Irán y Pakistán, y e) el relanzamiento del proceso de paz en Oriente Medio y una solución basada en la existencia de dos Estados será un factor de estabilidad en la región a la que ayudará el fortalecimiento del proceso de Barcelona.

En la cita de Ghent se fijan además una serie de iniciativas recíprocas que llevarán a la Unión a mejorar su cooperación con Estados Unidos. Se marca la voluntad de intensificar el control de pasaportes y visados y, en general, la lucha contra la falsificación de documentos. En segundo término se hace hincapié en la importancia de llevar hasta el extremo los esfuerzos en el terreno de la no proliferación, no sólo de armamento convencional sino de agentes químicos, bacteriológicos o nucleares susceptibles de ser usados por grupos terroristas. Sin embargo, hay un elemento que marca alguna de las posturas encontradas a uno y otro lado del Atlántico en la lucha contraterrorista: la Unión sólo se compromete a poner en marcha procesos de extradición a Estados Unidos de individuos acusados de actividades terroristas de acuerdo con las normas constitucionales de los Estados miembros⁴⁶.

A pesar de estas divergencias atlantistas, la Unión Europea afronta con responsabilidad la amenaza de un ataque con armamento nuclear, químico, biológico o radiológico. En Ghent, los Quince deciden establecer un programa para la lucha contra el bioterrorismo que incorporaría mecanismos de consulta en tiempos de crisis y un registro de las capacidades de los laboratorios europeos en materia de prevención⁴⁷.

Con la mirada puesta en la operación 'Libertad Duradera', el 24 de octubre de 2001, *el presidente de la Comisión, Romano Prodi*, deja claro en un *discurso al Parlamento Europeo* cuáles deben ser a corto plazo las prioridades de la Unión Europea para combatir el terrorismo yihadista a nivel global. Prodi señala la necesidad de dar un impulso a la diplomacia de la Unión en tres vértices: a) fomentando el diálogo político e intercultural con el mundo árabe y musulmán, b) buscando un nuevo y efectivo impulso a la solución del proceso de paz en Oriente Medio, y c) explotando al máximo el potencial emanado del Proceso de Barcelona.

El presidente de la Comisión pone además de relieve que el terrorismo no tiene justificación bajo ninguna circunstancia pero sí hay causas y factores que lo estimulan y que en no pocas ocasiones son instrumentalizadas por los propios terroristas para sus fines. Subraya en este sentido la importancia que tiene afrontar con determinación los problemas que alimentan el resentimiento, el descontento y el odio a Occidente, como la pobreza, el desequilibrio social y la marginación de las grandes masas de población en Estados en vías de desarrollo con regímenes autoritarios y corruptos.

⁴⁶ Los Quince no se comprometen a extraditar, en consecuencia, a presuntos terroristas a los que en tribunales de Estados Unidos se les aplique la pena capital, al no tener ésta cabida en los códigos penales europeos.

⁴⁷ Desde enero de 2002, los Estados tienen acceso a un centro de información bioterrorista establecido por expertos franceses, belgas y suecos que funciona 24 horas al día y dispone un registro de equipos nacionales de intervención y un sistema de movilización, coordinación y comunicación dispuesto para situaciones de emergencia.

De especial relevancia para comprender la evolución de la mentalidad de la Unión tras el 11S es la aprobación, el 27 de noviembre de 2001, de la *Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*⁴⁸. En ella, se reconoce que el profundo cambio experimentado en la propia naturaleza del terrorismo ha puesto de manifiesto la falta de adecuación de las formas tradicionales de cooperación policial y judicial antiterroristas y las lagunas legales existentes. Considerando que es vital desde un punto de vista operativo que la definición de los elementos constitutivos de terrorismo sea común en todos los Estados miembros, la decisión marco establece en el punto 1 de su artículo 3 que considerará como delitos terroristas los que son *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 un país*, y enumera como tales, desde el asesinato al secuestro, desde la fabricación y transporte de explosivos hasta los ataques contra sistemas de información.

Si esta decisión tiene el mérito de establecer una serie de puntos comunes para fijar lo que debe considerarse 'delito terrorista' desde un punto de vista legal, tiene la virtud además de establecer en el punto 2 de su artículo 3 una aproximación definitoria de grupo terrorista, a saber, *toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto periodo de tiempo, y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos*.

Este decisivo documento establece además que los Estados miembros no tomarán medidas de forma conjunta únicamente contra los que hayan ejecutado materialmente este tipo de delitos sino que castigarán igualmente a sus inductores, cómplices o los que participen en una tentativa de atentado. Además, estipula cuáles deben ser las penas concretas -siempre efectivas, proporcionadas y disuasorias- a imponer por los Estados miembros y establece una serie de circunstancias agravantes y atenuantes a las mismas. Por último, hace un llamamiento a la aceleración y la fluidez en los trámites de extradición y procesamiento y el intercambio de información relativo a la comisión de un delito terrorista.

El 6 de diciembre de 2001, Estados Unidos y la Unión Europea apuestan por un aumento del intercambio de información -tanto técnica como estratégica- entre las agencias de seguridad estadounidenses y Europol. Se pretende, en definitiva, que se multipliquen los datos para que, compartidos y analizados multilateralmente, puedan determinar con mayor nitidez y precisión los tipos de amenazas, patrones de crímenes y criminales, y valoración de riesgos⁴⁹. Esta propuesta, así como las esbozadas y desarrolladas ya por la Unión desde los macroatentados son revisadas en el Consejo Europeo de Laeken, el 14 y 15 de diciembre de 2001, auténtica piedra de toque para la evaluación y el control de la política antiterrorista. Las conclusiones de la presidencia subrayan la trascendencia de actualizar sistemáticamente la nueva agenda trasatlántica, prácticamente monopolizada en esas fechas por la lucha contra el terrorismo. Así, los encuentros ministeriales informales trasatlánticos, en especial en el área de Interior y Justicia, son contemplados como una herramienta indispensable para que Estados Unidos conozca a tiempo real los resultados que va arrojando el Plan de Acción contra el terrorismo implementado por la Unión Europea.

De la cita de Laeken sale oficialmente un acuerdo político y casi incondicional para: a) elaborar una definición común de los distintos tipos de crímenes terroristas, b) diseñar una orden de arresto que suplante a los procesos de extradición, y c) elaborar una lista común de organizaciones terroristas. Por otra parte, el Consejo destaca la magnitud de primer orden que deben tener las medidas anti-financiación y anti-proliferación cuando detrás hay grupos terroristas y se felicita de algunas medidas concretas como la ayuda humanitaria destinada a reconstruir Afganistán (320 millones de euros), los contactos políticos establecidos por la Troika en su visita a varios Estados asiáticos sensibles (Arabia Saudí, Egipto, Pakistán, Irán, Uzbekistán, Turkmenistán o Tajikistán) o la política adoptada por el Banco Central Europeo para evitar la recesión europea tras el impacto de los atentados (bajar los tipos de interés un 0,5%).

Pocos días más tarde, el 27 de diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Bruselas decide adoptar una *Posición Común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*. Se trata de un documento que pide la acción coordinada en circunstancias extraordinarias para implementar una serie de medidas que por su amplitud, interdisciplinariedad y profundidad constatan que la lucha contra el terrorismo se debe afrontar en múltiples frentes. Histórico será el establecimiento de una primera lista de personas, grupos y entidades a las que se le aplica el Reglamento del Consejo sobre medidas restrictivas específicas antiterroristas. Un listado inaugural en el que se inscriben organizaciones

⁴⁸ La *Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo* se adoptará con carácter firme el 13 de junio de 2002.

⁴⁹ Sigue quedando lejos una cooperación plena en el intercambio de los datos más sensibles, tales como nombres propios, direcciones, números telefónicos, historiales y registros criminales completos.

tradicionales de implantación europea, como los GRAPO o ETA además de otras como las palestinas Yihad Islámica y las Brigadas de Izz al-Din al-Qassam. Entre los individuos implicados en actividades terroristas, junto a más de una decena de etarras, aparecen numerosos miembros de la red Al Qaida, la mayoría de origen saudí o libanés.

Esta iniciativa legal, más allá de buscar en primera instancia la congelación y bloqueo de fondos y recursos económicos ligados a estas personas y grupos, pide a los Estados miembros, mediante una cooperación judicial y policial en asuntos penales más intensa y coordinada, la prevención de atentados cometidos por estas organizaciones así como el procesamiento de los individuos identificados.

Ligada a esta iniciativa, en mayo de 2002, la Cumbre Unión Europea-Estados Unidos celebrada en Washington sirve para que la Administración Bush se comprometa a estudiar la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación sobre la extradición de sospechosos de terrorismo y la asistencia judicial. La Unión Europea exige como condición para la apertura de negociaciones obtener la garantía de que la pena de muerte no será impuesta a ninguno de los presuntos terroristas que sean extraditados desde su territorio hasta Estados Unidos.

Un innegable avance en la cooperación antiterrorista en el seno de la Unión culmina, por iniciativa española en el Consejo Europeo de Sevilla, el 21 y 22 de junio de 2002, donde se acuerda que la lucha antiterrorista debe quedar incluida estratégicamente en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común. En esta cita se adopta un plan de gestión de las fronteras de la Unión con el ánimo de frenar la inmigración clandestina. Para alcanzar este objetivo se apoya la creación de una red de oficiales de fronteras de los Estados miembros y se aprueba el establecimiento de programas de entrenamiento y equipamiento comunes.

A la relevancia de los documentos aprobados en los Consejos europeos hay que sumar la referencia histórica en la integración europea que supone, en junio de 2003, la entrega del *Proyecto de Tratado Constitucional Europeo* elaborado por la Convención y debatido por la Conferencia Intergubernamental. Dos artículos son especialmente relevantes desde el punto de vista de la cooperación antiterrorista. El artículo 41 establece la constitución de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, lo que debería llevar a la comunión de las legislaciones nacionales y la cooperación operativa de las fuerzas de seguridad competentes en la prevención de delitos, entre ellos los de terrorismo. El artículo 42, por su parte, prevé una novedosa cláusula de solidaridad de la Unión en caso de que uno de sus miembros sea objeto de un atentado. En este punto, la Unión se compromete a emplear todos los medios a su alcance, incluidos los militares, para ayudar a los Estados a proteger las instituciones democráticas y la población civil y asistir en lo que demanden a las autoridades políticas del Estado atacado.

En la misma coyuntura, el 19 y 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo de Tesalónica aprueba como Anexo I a sus conclusiones un *Informe de la Presidencia sobre la acción exterior de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo*. Se trata de un completo documento que incide en la necesidad de orientar la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Exterior de Seguridad y Defensa para que sean eficaces en la estrategia global antiterrorista, y apunta como imperativos: a) realizar un esfuerzo continuo de evaluación, actualización y revisión de las amenazas, dado su carácter dinámico, b) mantener las cláusulas antiterroristas en las relaciones contractuales con países como Argelia, Egipto o Líbano y reforzarlas en las negociaciones con Siria, Irán o los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, c) apoyar la asistencia en la lucha contra el terrorismo a Estados como Indonesia, Pakistán y Filipinas, dotados de voluntad pero no de capacidades suficientes, y d) revisar la lista de personas, grupos y entidades sujetos a embargo por cooperar con el terrorismo, actuando en consecuencia con el Comité de Sanciones contra Al Qaida establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La Unión Europea advierte además de la necesidad de completar una iniciativa para facilitar la reacción de emergencia ante un ataque terrorista con armamento no convencional. Para contrarrestar los efectos de este escenario catastrófico, el Consejo llama a la creación de una base de datos de medios y capacidades civiles y militares susceptibles de proteger a la población civil ante este tipo de atentados. El objetivo no es otro que el de garantizar que los medios presentes en la base de datos puedan ser usados en caso de urgencia por cualquiera de los Estados.

Otro de los pasos históricos para la Unión se completará el 12 de diciembre de 2003 en el Consejo Europeo de Bruselas, que aprueba un documento fundamental para comprender la metamorfosis europea de la lucha contra el terrorismo. Se trata de la *Estrategia Europea de Seguridad*, bajo el título 'Una Europa segura en un mundo mejor', cuyos aspectos fundamentales ya habían sido presentados en el Consejo de Tesalónica, el 19 y 20 de junio de 2003.

Este documento considera al terrorismo como una de las amenazas crecientes y estratégicas a la seguridad europea por ser el territorio de la Unión base y objetivo de los grupos transnacionales que: a) han demostrado una capacidad en auge para recaudar fondos sin ser neutralizados, b) están explotando las herramientas de la globalización y las tecnologías más avanzadas para interconectarse mediante redes electrónicas y establecer una comunicación eficaz y fluida sin riesgo de verse expuestos físicamente, c)

han manifestado su voluntad y capacidad para recurrir a la violencia ilimitada, buscando causar el mayor daño posible, material y personal, y d) están influenciados por un peligroso componente religioso de carácter extremista, violento y casi mesiánico, en ocasiones apocalíptico.

Al margen de esta radiografía del terrorismo postmoderno ante el que no puede permanecer inactiva Europa, la estrategia apunta que el terrorismo -bajo toda circunstancia un acto ilegal y criminal independientemente de la causa que se alegue para recurrir a él- tiene dos de sus más fundamentales orígenes en: a) la notable presión que la modernización occidental exportada a las sociedades árabes y/o islámicas genera entre las clases más jóvenes y desfavorecidas, y b) las crisis culturales, sociales y políticas que sacuden a esas mismas sociedades en las que se imponen sistemas autoritarios.

La estrategia acierta al apuntar que no se puede comprender el alcance de la amenaza del terrorismo internacional para Europa sin conocer las consecuencias de la proliferación de armamento de destrucción masiva, el estancamiento de conflictos regionales, la descomposición de Estados y la consecuente aparición de áreas grises o la delincuencia organizada a gran escala, a pesar de que hace un análisis excesivamente generoso de las contribuciones de la Unión Europea para atajar estas amenazas.

Para acabar con la amenaza, el documento propone una mayor y más profunda colaboración con los socios de la Unión, una Política Exterior y de Seguridad Común más coherente, coordinada y cohesionada, y un aumento en las capacidades fácticas de seguridad y defensa para poder completar operaciones más ambiciosas y arriesgadas⁵⁰. Pero probablemente el elemento más llamativo es la decisión de acometer *intervenciones tempranas, rápidas y, si es necesario, contundentes*; con ello se aprueba la opción de la 'operación preventiva' en aquellos casos en que la posibilidad de anticipación evite que los riesgos se conviertan en amenazas y éstas se materialicen en actos destructivos.

Tras los atentados de Madrid, la Comisión Europea aprobará, el 18 de marzo de 2004, un documento de respuesta a la masacre, en el que pide, tal y como hará el Consejo Europeo días más tarde: a) una intensificación y ampliación de los intercambios de información sensible sobre personas y organizaciones terroristas entre los servicios de inteligencia europeos, b) el desarrollo de medidas contra la proliferación y para el control del armamento no convencional con el objetivo de evitar un ataque catastrófico en suelo comunitario, y c) una verdadera indagación sobre el modus operandi en Europa de las organizaciones terroristas islamistas, con el fin de desvelar sus procedimientos de reclutamiento, la identificación de células durmientes, sus fuentes de financiación legales e ilegales y sus conexiones internacionales.

El documento más relevante de reacción a la matanza de Madrid lo aprobará el Consejo de primavera el 25 de marzo de 2004 en Bruselas. La *Declaración para el Combate del Terrorismo* presentará dos grandes novedades. En primer lugar, la tardía creación de un Coordinador para el Contraterrorismo -a imitación de Estados Unidos-, un cargo que ocupará a recomendación de Javier Solana el holandés Gijs de Vries. En segundo término, el compromiso político de los Estados miembros para activar la cláusula de solidaridad, contenida en el artículo 42 del proyecto de Constitución europea.

Partiendo del compromiso de fortaleza y 'no negociación' con los terroristas, el Consejo urge a los Estados a que implementen completamente y sin demora todas las medidas legislativas aprobadas por la Unión Europea para eliminar el terrorismo, y hace un enésimo llamamiento a: a) la intensificación de la cooperación óptima y efectiva entre Europol y Eurojust, b) el refuerzo de los controles de fronteras y la seguridad de los documentos, c) la concentración en cortocircuitar la financiación del terrorismo y poner en común el trabajo de los servicios de información en las distintas áreas de la estrategia antiterrorista, y d) la cooperación internacional con terceros Estados para acabar con la amenaza, manteniendo una relación privilegiada con los servicios de inteligencia de Estados Unidos.

3.2. Política antiterrorista en materia de Justicia e Interior

Si tras el 11S se tomó paulatina conciencia de la trascendencia de secar las fuentes de financiación de los terroristas y bloquear sus fondos, el ámbito de la justicia europea y las medidas comunitarias para el reforzamiento de la ley a aplicar por las fuerzas de seguridad gozaron de prioridad para acabar no sólo con ésta sino con todas las actividades arraigadas en la Unión. En la medida en que los Quince asumieron que en ocasiones la primera línea de defensa contra el terrorismo podía estar miles de kilómetros más allá de las fronteras comunitarias, las autoridades comprendieron que la política exterior de seguridad y defensa debía adquirir un protagonismo de primera fila.

⁵⁰ Con esta iniciativa se pretende superar la incapacidad de los Estados europeos -a excepción de Reino Unido- de participar en las operaciones militares a gran escala, en teatros estratégicos, como las iniciadas el 7 de octubre de 2001 y diseñadas para derrocar el régimen talibán.

A pesar de tratarse de una reunión informal, los Ministros de Defensa de la Unión entendieron en Bruselas, el 12 de octubre de 2001, que la lucha contra el terrorismo era una tarea que, en gran medida, les competía de manera directa. En este encuentro se subraya que el combate contra el terrorismo no hará las misiones Petersberg menos relevantes pero que sí requerirá: a) una más rigurosa evaluación de las capacidades militares y policiales, b) un énfasis adicional del riesgo que puede suponer la presencia de elementos terroristas en la gestión de operaciones de crisis, y c) un reforzamiento del sistema de vigilancia y alerta temprana ante cualquier amenaza.

En el estricto ámbito de la seguridad interna, el Consejo de Justicia e Interior, toma en abril de 2002 dos decisiones de profundo calado. Por una parte, decide establecer una política común de visados para frenar la inmigración ilegal y evitar la infiltración de terroristas y criminales desde las fronteras externas del territorio de la Unión⁵¹. Por otra, recomienda el establecimiento de equipos *ad hoc* para reunir e intercambiar información sobre terroristas. En la práctica, se trata de diseñar grupos de especialistas que determinen el *modus operandi* de los grupos terroristas, sus vínculos, sus fuentes de financiación, sus infraestructuras en suelo europeo o sus tendencias en cuanto a métodos u objetivos. Para mejorar la eficacia de estos equipos, el Consejo recomienda además que la asistencia y el intercambio de información con Europol sea fluido y permanente.

El propio Consejo de Justicia e Interior aprueba el 13 de junio de 2002 una *Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo* que promueve, ya de manera efectiva, la creación de equipos conjuntos de investigación multinacionales formados por expertos contraterroristas de agencias de seguridad bajo el control de los Ministros del Interior, unos equipos con el apoyo analítico y logístico de Europol.

Con el ánimo de controlar y evaluar la implementación de las medidas aprobadas, el 28 de noviembre de 2002, el Consejo de Justicia e Interior fijará una *Decisión por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo*. De esta manera se pretende examinar si el trabajo desarrollado en cada uno de los Estados es efectivo o presenta algún defecto en la forma o el fondo que esté ralentizando la estrategia antiterrorista global de la Unión. De acuerdo con esta medida, será la propia Presidencia la competente para establecer una lista de expertos designados por los Estados y que formarán los pertinentes equipos de evaluación. Éstos tendrían como misión realizar las visitas oportunas -respetando la confidencialidad de cualquier información recogida en el marco de su misión-, elaborar informes, debatirlos y extraer conclusiones con el ánimo de promover la eficacia y la eficiencia en materia antiterrorista.

Esa misma fecha, el 28 de noviembre de 2002, el Consejo de Justicia e Interior hará una *Recomendación para el desarrollo de perfiles terroristas*, dirigida para su aplicación a las fuerzas de seguridad y sus servicios de información. El documento destaca el extraordinario papel a cumplir por los servicios de inteligencia en la prevención de actos terroristas, siempre respetando los derechos y libertades fundamentales de los individuos. En sentido estricto, con el desarrollo de perfiles se busca trazar una serie de variables físicas, psicológicas y de comportamiento identificadas previamente en personas implicadas en actos terroristas y que, en consecuencia, pueden tener un valor predictivo elevado⁵² y útil como herramienta anticipatoria.

Un paso más en la confianza en materia de seguridad se da el 19 de diciembre de 2002, con la Decisión del Consejo de Justicia e Interior relativa a la *Aplicación de medidas específicas en la cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo*. Con ella se propone que cada Estado designe entre sus servicios policiales una unidad especializada que tendrá acceso a toda la información relativa a actividades terroristas que estén siendo objeto de investigación en cualquiera de los Estados, a la vez que se habilitan estas unidades especiales para un contacto permanente y fluido con Europol. De forma paralela, y en el marco de Eurojust, se asigna una autoridad nacional judicial competente en

⁵¹ En la práctica, se crea un formato comunitario de visado, con procedimientos estandarizados y fotografía digital para prevenir el fraude. Ya en febrero de 2002 se había respaldado la creación de Eurodac, una base de datos con huellas digitales de los individuos que buscasen asilo político en cualquiera de los Estados de la Unión.

⁵² No obstante, el propio documento apostilla que cada vez será más difícil establecer perfiles o patrones terroristas puesto que las propias organizaciones terroristas se hacen más complejas y las funciones o roles de los terroristas pasan a ser más dinámicos y difusos. Entre la multiplicidad de variables para trazar el perfil terrorista, están la nacionalidad, los medios de transporte utilizados, los medios de comunicación empleados, sus habilidades en el manejo de nuevas tecnologías, su capacitación para el uso o fabricación de explosivos o su asistencia a cursos de entrenamiento paramilitar o cursos de vuelo.

materia de terrorismo para tener acceso a todos aquellos procesos penales desarrollados en terceros Estados europeos vinculados a este tipo de actividades criminales.

Una decisión que constata que las distintas recomendaciones a los Estados lanzadas desde la Unión se materializan en un aceptable número de ocasiones se hace pública el 6 de noviembre de 2003, cuando el Consejo de Justicia e Interior aprueba el inicio de la actuación de los equipos multinacionales *ad hoc* para el intercambio de información sobre terroristas, que actúan en el área de identificación y prevención de nuevos atentados.

Se trata de un sistema que permite la transmisión de datos relevantes a tiempo real con una conexión a través de oficinas en cada Estado y una comunicación directa con Europol. En la práctica, se pretende disponer de un instrumento para facilitar una actuación rápida y eficaz contra personas y organizaciones terroristas y contra sus redes de apoyo logístico. Los equipos están compuestos por especialistas de la lucha antiterrorista de cada uno de los Estados y se concentran en obtener, elaborar y procesar información, tanto a nivel nacional como internacional, que sea útil para determinar si se está diseñando, planificando u organizando un atentado; se trata, en consecuencia, de actividades preventivas, prejudiciales y, en última instancia, anticipatorias⁵³.

De extraordinaria relevancia sobre el papel es la entrada en vigor, el 1 de enero de 2004, de la *euroorden de arresto y entrega*, un paso decisivo en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado que, no obstante, es frenado por varias circunstancias, entre las que destacan que: a) en la fecha pactada para su puesta en funcionamiento, sólo ocho Estados⁵⁴, entre ellos España, habían adoptado legislativamente esta directiva, que data de junio de 2002, y b) hasta ocho Estados (Francia, Italia, Austria, Bélgica, Irlanda, Dinamarca, Finlandia y Suecia) habían declarado excepciones a la norma, como anular su carácter retroactivo⁵⁵.

Ya tras el 11M, el Consejo de Justicia e Interior aprobará el 19 de marzo de 2004 un *borrador de Declaración para el Combate del Terrorismo*, un manifiesto en el que hace un llamamiento explícito a: a) reforzar la cooperación operacional de Europol y Eurojust, b) mejorar los acuerdos entre los servicios de inteligencia para intercambiar información a tiempo real, c) implementar los instrumentos legales ya existentes para doblar la amenaza, y d) fortalecer el control de fronteras y de documentos identificativos.

3.3. Política antiterrorista en materia de Economía y Finanzas

De forma paralela a Estados Unidos, la Unión Europea comprendió tras el 11S que el terrorismo internacional privatizado se autofinanciaba mediante un sinnúmero de actividades criminales y el subsiguiente lavado de dinero y blanqueo de capitales. Las autoridades comunitarias reaccionaron con un férreo control financiero que pasaba en primera instancia por el bloqueo de las cuentas pertenecientes a terroristas o entidades vinculadas indirectamente con el terrorismo, especialmente de origen islamista.

El 24 de septiembre de 2001, el Consejo de Economía y Finanzas aprobó una declaración manifestando su compromiso de emprender una serie de acciones para combatir de raíz la financiación del terrorismo. Los ministros de Economía de los Quince, el presidente del Banco Central Europeo y la Comisión se comprometían a tomar una serie de iniciativas rápidas y coordinadas para conseguir, fundamentalmente, dos objetivos: aprobar una directiva para la prevención del uso del sistema financiero europeo para el lavado de dinero o la comisión directa de atentados, y actuar de manera cooperativa en

⁵³ El escollo para la actuación de estos equipos está en las aún considerables divergencias de las legislaciones de los Estados miembros en materia antiterrorista. Esta circunstancia ha llevado a estudiar las condiciones y límites en aspectos como los datos de personas físicas y jurídicas obtenidos de servicios públicos y privados, la obtención y transmisión de información de fuentes confidenciales, la vigilancia móvil o las posibles operaciones de infiltración conjuntas en organizaciones terroristas.

⁵⁴ Junto a España, la han hecho efectiva Dinamarca, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Suecia y Grecia. Hay que precisar, en descargo, que el proceso se ha ralentizado en algunos Estados por la obligación y el complejo trámite de aprobar reformas constitucionales para adaptar la *euroorden* a su corpus legislativo y ceder parte de la soberanía nacional en materia de Justicia e Interior.

⁵⁵ El gobierno italiano del primer ministro Berlusconi se ha manifestado en contra de esta iniciativa en la medida en que incorpora entre los 32 delitos graves a perseguir el de la corrupción, una de las acusaciones que pesan contra el primer ministro italiano.

esta materia con los organismos internacionales más relevantes en materia económica, como la OCDE, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

Un adelanto de lo que sería una decisión aprobada e implementada automáticamente por el Consejo se gesta el 4 de octubre de 2001, cuando el Parlamento Europeo aprueba por 417 votos a favor, 44 en contra y 18 abstenciones un *Borrador de resolución de medidas específicas restrictivas dirigidas contra personas y entidades terroristas*. La resolución permite a los Estados miembros bloquear las cuentas terroristas y el Parlamento llama la atención sobre la necesidad de que la lista de personas y organizaciones cuyos fondos deben ser congelados sea revisada y actualizada de acuerdo con los procedimientos más rápidos y efectivos.

Dos medidas consecutivas de repercusiones muy notables se completan en octubre y noviembre de 2001. En primer término, el Consejo de Justicia e Interior decide en sesión extraordinaria prohibir que los bancos con sede central europea abran sucursales en Estados considerados no cooperantes en la lucha contra la financiación del terrorismo⁵⁶. Por otra parte, la Unión Europea acuerda ampliar la aplicación de su directiva sobre el lavado de dinero, una actividad delictiva hasta ese momento aplicada al tráfico de drogas pero que se amplía a los crímenes de mayor gravedad, incluido el terrorismo.

Un hito histórico se supera el 27 de diciembre de 2001, cuando el Consejo aprueba el *Reglamento sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo*. Se trata de una de las iniciativas de mayor calado para secar las fuentes de financiación puesto que obliga a congelar todos los fondos, servicios, activos financieros y recursos económicos a todas aquellas personas, entidades y organizaciones que participan en actos terroristas. En la práctica, se intenta que los bienes muebles e inmuebles, las tarjetas de crédito, cuentas bancarias, cheques, giros, transferencias de fondos y acciones bursátiles sean bloqueados y anulados a las personas físicas y jurídicas acusadas de terrorismo.

Para asegurarse del cumplimiento de esta norma comunitaria, en febrero de 2002, el Consejo de Justicia e Interior alcanza un consenso para obligar a la justicia de cada uno de los Estados a cumplir las órdenes de otros Estados miembros de congelar fondos y cuentas, una orden que podrá aplicarse a las investigaciones en las que estén incluidas alguna de las 32 ofensas sujetas a la orden de arresto.

Tal y como había estipulado, el 2 de mayo de 2002, el Consejo aprobó la *Actualización de las listas de personas y grupos implicados en actos terroristas*. Un total de 36 individuos y 23 grupos son incluidos en un listado del que llama la atención que 27 de los criminales incorporados pertenecen a la estructura de ETA y los 9 restantes proceden de Estados árabes.

Si la política antiterrorista post 11S tiene como permanente referencia la amenaza de Al Qaida y las organizaciones islamistas a ella vinculadas, máxima expresión de ello es la aprobación por el Consejo, el 27 de mayo de 2002, del *Reglamento por el que se imponen determinadas medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Osama Bin Laden, la red Al Qaida y los talibanes*. El objetivo, una vez más, congelar todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad o tenencia ostenten cualquiera de las personas, grupos o entidades que la Unión Europea recoge en su lista actualizada. De forma paralela, se urge a los Estados a que pongan todos los medios a su alcance para aplicar y hacer eficaz el reglamento, a que se informen mutuamente y de manera inmediata para que la coordinación y sincronización de las acciones adoptadas redunde en beneficio de la lucha antiterrorista a una verdadera escala europea.

De la lista de la Unión cabe destacar la presencia de: a) Al Qaida y una serie de organizaciones de profunda inspiración islamista y antioccidental como la Yihad Islámica Egipcia o el Grupo Islámico Armado, además de otros grupos que han colaborado puntualmente en operaciones ejecutadas y/o frustradas con Al Qaida, como el Ejército Islámico de Adén, el Movimiento Islámico de Uzbekistán, el Grupo Islámico Libio o el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate; b) una serie de organizaciones caritativas, de ayuda humanitaria y empresas como Al Rashid, Al Taqwa o Al Barakaat, radicadas en enclaves como Pakistán, Somalia, Yemen y Emiratos Árabes Unidos; y c) la presencia de empresas que de manera directa o indirecta han tomado parte en la financiación de atentados, y con sede en Estados europeos (Suecia, Holanda, Austria o Suiza) o puntos muy concretos de Estados Unidos, como Ohio, Minnesota o Massachusetts.

Al margen de esta considerable y férrea batería de medidas para desbaratar la financiación del terrorismo, los resultados no sólo en Europa sino sobre todo en el resto de los continentes están resultando pobres, como han denunciado los últimos paneles promovidos por Naciones Unidas en los que han tomado parte investigadores europeos y estadounidenses. No son pocos los financieros del terror que continúan promoviendo vastos negocios dando la espalda a las sanciones. Significativos ejemplos que afectan a la seguridad europea son los del egipcio Yousef Nada, con residencia en Suiza, o el eritreo Idris

⁵⁶ La lista de estos Estados la elabora la 'Financial Action Task Force on Money Laundering' (FATF), una unidad fundada en 1989 por el G7.

Nasreddin, con residencia en Italia. Tras ser designados terroristas el 9 de noviembre de 2001 y el 24 de abril de 2002, respectivamente, ambos siguen gestionando imperios valorados en cientos de millones de dólares según datos de Naciones Unidas. Han cambiado el nombre a sus sociedades, han abierto nuevas compañías y se desplazan con libertad por el espacio Schengen.

4. Legislación comunitaria post 11M

Con especial crudeza, la Unión Europea comprendió tras el 11M no sólo que el terrorismo constituye hoy una de las más graves amenazas de carácter permanente y estructural que penden sobre cualquiera de los Estados miembros sino que además, sus devastadores efectos no quedan limitados a zonas geográficas específicas: para los terroristas, la Unión Europea no es sólo un espacio seguro para el descanso, la planificación, el reclutamiento, el inductramiento o la financiación de atentados: el suelo comunitario es blanco prioritario de los yihadistas.

Europa ha asumido que la respuesta al terrorismo no puede limitarse al ámbito nacional o a la cooperación intergubernamental y está intentando acabar con varios obstáculos que entorpecen el avance en la derrota de los yihadistas, entre ellos: 1) la mayor parte de los instrumentos y de las competencias en materia de lucha contra el terrorismo permanecen todavía en las manos de los Estados, que con demasiada frecuencia protegen celosamente sus prerrogativas soberanas y sus sistemas de información, en lugar de compartirlas confiada y eficazmente para proteger a los ciudadanos, 2) muchas de las medidas adoptadas por la Unión Europea no han sido ni integradas correctamente en los derechos nacionales ni aplicadas por algunos Estados en los plazos indicados, 3) de las 12 Convenciones adoptadas por la Naciones Unidas para combatir el terrorismo, sólo 4 han sido ratificadas por los Parlamentos nacionales de los 25 Estados.

Para intentar superar estas deficiencias, el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2004 adoptó una *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo* cuyos propósitos centrales eran: 1) la creación del puesto de Coordinador europeo de la lucha contra el terrorismo, 2) la integración de un Centro de Situación reforzado en el seno de la Secretaría del Consejo para facilitar evaluaciones estratégicas de las amenazas basadas en la información de los servicios nacionales, así como un mejor intercambio de información con Europol, 3) el reforzamiento del papel de Europol, Eurojust y de la Unidad Operativa de los Jefes de Policía de los Estados miembros, 4) la adopción de la cláusula de solidaridad, 5) el establecimiento de una Agencia Europea de Fronteras, 6) la formulación de nuevas propuestas para prevenir la financiación del terrorismo.

Sería el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2004 el que diera su visto bueno al Plan de Acción revisado para la lucha contra el terrorismo desarrollando en casi 200 medidas los siguientes siete objetivos estratégicos de alto nivel: 1) fortalecer el consenso e intensificar los esfuerzos internacionales para luchar contra el terrorismo, 2) restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y otros recursos económicos, 3) aumentar al máximo la capacidad de los órganos comunitarios y de los Estados para descubrir, investigar y procesar a los terroristas y prevenir atentados, 4) salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras, 5) reforzar la capacidad de los Estados para afrontar las consecuencias de un atentado, 6) reflexionar sobre los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de yihadistas, y 7) enfocar actuaciones, en el marco de las relaciones exteriores de la Unión, hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad o el compromiso de lucha contra el terrorismo.

De extraordinaria importancia para la lucha contra el terrorismo fue la decisión del Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 de poner en marcha el conocido como 'programa de La Haya', que bajo el título *Reforzar la libertad, la seguridad y la justicia* abordaba en particular la lucha contra el terrorismo. En lo que se refiere al intercambio de información en materia represiva, el documento establece que a partir del 1 de enero de 2008 el intercambio de información se regirá por el principio de 'disponibilidad', esto es: en el conjunto de la Unión Europea, todo agente de los servicios represivos de un Estado que tenga necesidad de algunas informaciones en el ejercicio de sus funciones, puede obtenerlas de otro Estado. Esta medida se encuadra en la idea de que para prevenir el terrorismo, los Estados miembros no pueden limitar sus actividades al mantenimiento de su propia seguridad, sino que deben centrarlas en la seguridad del conjunto de la Unión.

El último Consejo Europeo de 2004, celebrado el 16 y 17 de diciembre, examinaría por primera vez la aplicación del Plan de Acción contra el terrorismo. Los 25 insistirían en que los esfuerzos destinados a acabar con esa lacra deberían respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y encajar en una estrategia de fomento de los valores universales, la tolerancia y el diálogo entre religiones y culturas, lo que sería útil para rebajar los niveles de radicalización y captación de terroristas.

El Consejo hacía varios llamamientos con los siguientes fines a) intensificar la cooperación práctica y operativa a través de Europol y Eurojust, b) incrementar el intercambio de información de los registros de antecedentes penales, c) fortalecer los controles fronterizos y de documentos, d) mejorar la colaboración en materia de inteligencia poniendo en común las evaluaciones estratégicas de la amenaza en territorio comunitario a través de datos procedentes de los distintos servicios nacionales, e) robustecer la lucha contra la financiación del terrorismo incidiendo en el control de las entradas y salidas de dinero efectivo de la Unión, en la aplicación contundente de la legislación sobre blanqueo de capitales y en la vigilancia de la actividad de organizaciones benéficas que puedan derivar sus beneficios al patrocinio de la violencia, y f) incluir cláusulas antiterroristas en los acuerdos firmados con terceros países a los que se pueda asistir para mejorar su situación de seguridad.

Ya en 2005, el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio acogió con satisfacción los avances legislativos realizados en los ámbitos del intercambio de información policial y judicial y en lo referente a la lucha contra la financiación del terrorismo. Asimismo, los 25 subrayaron la necesidad de acelerar la entrada en vigor de las medidas que desde los atentados del 11M se habían priorizado, y destacaron la necesidad de: a) proseguir el esfuerzo para compartir mejor la información estratégica y operativa entre las agencias y servicios de información de los Estados miembros, b) elaborar una estrategia y un plan de acción específico sobre la radicalización y captación de terroristas, y c) fortalecer las capacidades de protección civil disponibles para hacer frente a un ataque bioterrorista desarrollando una capacidad de reacción rápida.

La puesta en práctica de estas medidas será analizada en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 que, asimismo, llevará a cabo una revisión del Plan de Acción para la lucha contra el terrorismo.

5. Recomendaciones finales

Ni los Estados europeos ni la Unión como institución supranacional han sido capaces de completar con eficacia el proceso de replanteamiento de las formas tradicionales de lucha antiterrorista. De poco o nada servirá identificar al enemigo, calibrar sus fortalezas y debilidades y consensuar acuerdos para derrotarlo si esos pactos no entran en vigor por falta de voluntad o de capacidad de los Estados.

Aumentar la vigilancia en las fronteras abiertas de la Unión Europea creando una red de oficiales con programas de entrenamiento y equipamiento comunes, estandarizar los distintos sistemas legales para obstaculizar el movimiento fácil de los terroristas y sus posibilidades de evadir el arresto y la fiscalización, o mantener el nivel de alerta en Estados tolerantes -Sudán, Somalia- o con capacidades limitadas en la lucha antiterrorista -Yemen, Filipinas, Indonesia- son medidas imprescindibles para coartar la libertad de acción de los criminales. Europa no se enfrenta al terrorismo tradicional de tercera oleada que representan ETA, el IRA o el Frente de Liberación Nacional Corso, sino a una galaxia de organizaciones con ramificaciones internacionales más potentes y destructivas.

En el frente interno, la Unión debe desarrollar y aplicar nuevos conceptos en el área de la información y la inteligencia para neutralizar a quienes consiguen disimular su actividad delictiva operando desde el interior de grupos sociales cohesionados por lazos religiosos -por su propia naturaleza impermeables y opacos- que disfrutan de un capital de confianza interno muy superior al que une a otros grupos clandestinos en su *modus operandi*. La mejora de la capacidad de infiltración de segmentos politizados y radicalizados de la comunidad inmigrante magrebi⁵⁷ así como el control y la detección temprana de eventuales conexiones entre delincuencia organizada, extremismo y terrorismo debe ser urgente. La multiplicación de células durmientes y el aumento del grupo de riesgo debe generar un proceso riguroso de selección de agentes e informadores, abierto a operativos de origen asiático y norteafricano.

La revolución en la inteligencia debe llevar aparejada la potenciación de la coordinación, actualización y cruce a tiempo real de datos relevantes de alcance técnico y estratégico procedentes de terceras agencias y la simultánea diseminación de inteligencia al eslabón adecuado de la cadena de mando. Los departamentos de Interior y Defensa, los servicios de información y las agencias responsables del reforzamiento de la ley están destinadas a formar un complejo de seguridad nacional compacto y cohesionado, adaptado a un nuevo enemigo⁵⁸. Es necesario que los Estados se doten de un órgano fluido y desprovisto de desconfianzas crónicas y recíprocas, de 'murallas chinas' que obstaculicen o ralenticen el

⁵⁷ Para explorar las conexiones de la relación inmigración-terrorismo-antiterrorismo, véase: Sands (2004).

⁵⁸ Las medidas adoptadas tras el 11S por Francia y Reino Unido en éste área, en: Chalk y Rosenau (2004: 7-24).

proceso de toma de decisiones y actuaciones. La cooperación multidisciplinar, plena y eficaz sólo estará garantizada si cada organismo mantiene claramente definidas sus respectivas misiones y funciones, sin competencias dobladas o en conflicto.

La evaluación de los mensajes que reproducen en medios audiovisuales o electrónicos presuntos portavoces de movimientos yihadistas locales o regionales, la elevación por parte de los servicios secretos y policiales de oportunas notas informativas al poder ejecutivo, la actualización de informes y alertas tempranas a pesar de la dificultad de precisar coordenadas espaciales y temporales de eventuales ataques, o el diseño y evaluación de posibles flancos y escenarios de intervención tiene que ser una constante en este aparato aglutinador del poder nacional. Sólo a través de la óptica analítica que ofrece un órgano interdepartamental e interdisciplinar se racionalizarán las inversiones en contraespionaje, contraproliferación, contrasubversión, seguridad interna y protección de blancos, y se procederá a la detracción de recursos y esfuerzos de la lucha contra amenazas en declive o cercanas a la extinción.

Legislaciones antiterroristas especiales dotadas de amplios y necesarios poderes preventivos deben fijarse necesariamente para dar satisfacción a las exigencias que emanan de una nueva realidad. Francia o Alemania han promulgado disposiciones agresivas y han creado órganos judiciales y fiscales especializados que les han permitido desbaratar atentados contra objetivos de alto valor simbólico y estratégico salvando miles de vidas humanas. El principio jurídico de contundencia es compatible con el de precisión y, complementariamente, deberían ser adoptados por los Estados europeos que no han sabido interpretar la amenaza bifurcada de Al Qaida: como movimiento que utiliza un mismo territorio para el descanso, el refugio, la logística, la propaganda, el proselitismo, la planificación o la financiación de un atentado y, simultáneamente, para identificar en su interior blancos desprotegidos y atractivos susceptibles de ser atacados con éxito.

Europa está obligada a acabar con el contraproducente dictado de lo políticamente correcto, a dejar de confundir la determinación con la arbitrariedad o la indiscriminación y a tomar la iniciativa para evitar que el escrupuloso respeto a los derechos civiles y las libertades fundamentales en las sociedades abiertas se convierta en una ventaja sistemáticamente explotada con una lógica estratégica por quienes participan del negocio del terror. Las políticas de inmigración liberales no deben caer en la laxitud; los terroristas no pueden ser protegidos por los fiscales europeos al amparo del derecho al asilo político; las soflamas antioccidentales en mezquitas y domicilios particulares de supuestos emires deben ser atajadas: la libertad de expresión no puede atacar frontalmente el orden público y socavar los cimientos de la seguridad nacional.

El combate contra el terrorismo no se ganará al amparo de prejuicios y complejos. Doblegar al islamismo yihadista va mucho más allá de la lucha contra siglas concretas e independientes -GIA, GCIM, GSPC- o grupúsculos cuya estructura o dimensiones están por identificar -Al Tawhid, Takfir Wal Hijra, Beyiat el Imam-; los esfuerzos deben centrarse en desvelar y cortocircuitar los nexos que unen a organizaciones y movimientos alimentados por el magma social del extremismo, en el que reside su robustez y del que emana su adicción a la violencia política.

El conglomerado confederal formado por Al Qaida y los grupos a ella conectados se distingue por su creciente fragmentación a nivel operativo pero por su imparable integración ideológica. Los procesos en curso contra presuntos militantes de la red terrorista deben orientarse tanto a la condena como a la facilitación de futuras operaciones preventivas contra criminales con atentados en fase temprana o avanzada de planificación: los Estados garantistas de derecho no pueden tolerar que los actos preparativos que buscan perpetrar homicidios masivos queden impunes. El círculo de amistad de los procesados, quienes han compartido apartamento con ellos, quienes tienen una experiencia y una trayectoria compartida de viajes -Bosnia, Pakistán, Chechenia, Daguestán, Eritrea, Argelia- o les han facilitado trámites *a priori* inofensivos como transacciones financieras cuantitativamente insignificantes completadas mediante el uso fraudulento de tarjetas de crédito deben ser monitorizados e investigados.

La proliferación de neosalafistas detenidos no debe llevar a concluir precipitadamente que se ha robustecido y mejorado la intensidad de la cooperación interestatal en materia de seguridad con resultados palpables; una hipótesis de trabajo más realista pasa por considerar que se ha disparado exponencialmente el número de potenciales terroristas: las dimensiones del grupo de riesgo se han extendido numérica y geográficamente.

Europa debe interpretar que la seguridad en el territorio de la Unión implica simultáneamente llevar la primera línea de defensa mucho más allá de las fronteras comunitarias. El origen de un conflicto sostenido de baja intensidad en Irak con elementos terroristas internos y transnacionales implica una doble amenaza que debe ser responsablemente gestionada. Europa está funcionando como retaguardia y cabeza de puente de redes que traman el salto a un teatro de operaciones descontrolado y en plena ebullición, y algo más peligroso: en Irak está emergiendo una nueva generación de terroristas que están adquiriendo experiencia y forjando conexiones internacionales que en un futuro inminente pueden

facilitar la infiltración en Europa a quienes tras su reciente indoctrinación, están dispuestos a morir matando, perpetuar la yihad y desestabilizar en grado incalculable la seguridad del continente⁵⁹.

La política exterior y de defensa de cada uno de los Estados y de la propia Unión se debe convertir en un vector fundamental para la prevención del terror a gran escala, canalizado a través de organizaciones como la OTAN, la OSCE o el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, aun con sus profundas deficiencias e inevitables limitaciones y carencias. El refuerzo del control de armamento convencional o las iniciativas anti-proliferación focalizadas a los arsenales nucleares, químicos, biológicos y radiológicos no pueden ser medidas subordinadas a los intereses y las iniciativas políticas promovidas por Estados Unidos.

Europa tiene que esforzarse por crear un clima de seguridad y confianza en su entorno más inmediato, esencialmente en el Magreb, Oriente Medio y la región del Golfo Pérsico, lo que pasa por su implicación directa y decisiva en la resolución de los conflictos en Palestina, Cachemira o Chechenia. Su intrínseco potencial desestabilizador sumado al caudal de frustración, desesperanza y rabia que generan sigue siendo instrumentalizado por la oratoria de Al Qaida y es el mejor reclamo para el reclutamiento exponencial y la regeneración cíclica de células de vocación yihadista.

Es urgente el manejo de la diplomacia pública⁶⁰ para provocar un acercamiento sincero a Arabia Saudí y Egipto, Pakistán e Irán, Uzbekistán y Siria, Libia, Emiratos Árabes Unidos o Marruecos. Deben establecerse canales de cooperación incondicional a nivel policial, militar, judicial y de información con aquellos regímenes que conviertan en prioridad la lucha contra el terrorismo al amparo de las leyes internacionales. Debe reservarse un diálogo crítico con los Estados que pongan trabas o muestren dudas para derrotar a los terroristas, sus colaboradores y simpatizantes, sin rechazar el recurso a medidas coercitivas de presión o sanciones, de bloqueo diplomático o embargo económico contra estos regímenes tolerantes.

Para casos concretos, será necesario abrir la vía a operaciones militares proporcionadas y legítimas de carácter anticipatorio, restringidas en el espacio y el tiempo⁶¹. Estas misiones arriesgadas pero necesarias exigen responsabilidad y un riguroso proceso de discriminación avalado por el peso de pruebas irrefutables. Es un error identificar interesadamente los casos de tiranía, opresión, genocidio o violación de los derechos humanos con el terrorismo internacional de origen islamista. También la asimilación entre 'organización terrorista' y 'Estado patrocinador' demanda un nivel exigente de pruebas dada la fuerte tendencia marcada por la privatización del terror.

Los Estados de la Unión están forzados a abandonar las declaraciones de intenciones y la política gestual. Ha llegado la hora de que se comprometan a incluir y respetar escrupulosamente cláusulas antiterroristas en las relaciones contractuales con los Estados árabes y musulmanes. En casos especiales, será oportuno equipar y entrenar a unidades antiterroristas de aquellos Estados como Indonesia, Filipinas o Yemen dotados de voluntad pero no de capacidades materiales y humanas suficientes para garantizar la seguridad en el conjunto de su territorio. No será menos la entrega necesaria para que, en colaboración con Estados Unidos⁶², se trabaje en la recuperación para la Sociedad Internacional de Estados fallidos como Somalia, Sudán o Liberia, azotados por severas crisis humanitarias y utilizados como factorías o laboratorios terroristas por Al Qaida en la era postalibán⁶³.

Si bien es cierto que la modernización occidental ha ejercido efectos perversos al ser exportada a sociedades árabes tradicionales, en ocasiones marcadas por una profunda huella tribal, no lo es menos que el fervor extremista que ha inundado a un nutrido segmento de la población tiene su origen en las crisis económicas y políticas generadas por regímenes árabes y musulmanes de marcado carácter autoritario.

La acción exterior de Europa debe marcarse como fin último la introducción de reformas en esos Estados: en lo cultural, a través de un diálogo en el que no se pongan en cuestión los principios éticos y morales universales; en lo económico, a través de créditos y ayudas a la cooperación para el desarrollo

⁵⁹ Véase, a este respecto: Fandy (2003); Stern (2003).

⁶⁰ Sobre las potencialidades de la diplomacia convencional y pública en la guerra contra el terrorismo: Cronin (2002); Kraleov (2004); Metzl (2001); Peterson (2002). Sobre las posibilidades de la diplomacia pública en la política exterior de Estados Unidos: Amr (2004); Feulner (2004); Djerejian (2003); Johnson y Dale (2003); United States General Accounting Office (2003).

⁶¹ La doctrina diseñada por la Administración Bush, en: Sloan (2000); O'Hanlon (2002).

⁶² Para profundizar en las formas de cooperación antiterrorista EEUU-UE, véase: Stevenson (2003).

⁶³ Para incidir en este punto: Rotberg (2002); Mallaby (2002).

siempre bajo un sistema transparente de auditorías; en lo político, a través de un proceso permanente de persuasión y una estrategia de 'premios y castigos' que motive a los gobiernos en el poder a introducir reformas democráticas en el fondo y la forma⁶⁴. Sólo así se evitará el surgimiento y crecimiento de círculos antisistema alimentados por la marginalidad y obsesionados con la violencia a gran escala ante la incapacidad de ver satisfechas por los cauces legales sus demandas de participación o su sed de poder.

Frente a un enemigo no convencional, asimétrico por sus recursos y sus capacidades, sus tácticas y sus estrategias, Europa será incapaz de determinar el grado de inminencia de las agresiones armadas de las que podrá ser víctima en el futuro. En consecuencia, la multiplicación de las herramientas antiterroristas y la potenciación de las ya existentes debe tener como objetivo último anticipar, prevenir y disuadir nuevos ataques, no sólo reaccionar a los atentados, gestionar y limitar sus consecuencias.

Las medidas puestas en marcha han de forzar a los terroristas a adoptar una estrategia defensiva, distinguida por el aislamiento, la inhabilitación y la mera supervivencia que les haga cerrar su fase ofensiva, en la que están dando satisfacción a la regeneración de células (operativas, de apoyo y durmientes), la proliferación de contactos, la planificación y la ejecución de nuevos atentados. Esta nueva forma de guerra puede prolongarse durante décadas. Su alcance va más allá de la lucha contra una persona, un grupo o una ideología. Al Qaida, como organización, ha sido superada y postergada por un movimiento ideológico transnacional más ambicioso, más desconocido y más letal. El movimiento neosalafista globalizado ha infiltrado de manera preocupante la diáspora europea y no ha hecho más que marcar, el 11M y el 7J, los dos primeros hitos de una larga yihad en suelo comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

- AMR, Hady. 2004. "The Need to Communicate: How to Improve US Public Diplomacy with the Islamic World". Brookings Institution Report.
- ARQUILLA, John y RONFELDT, David. 1996. *The Advent of Netwar*. Santa Monica: Rand Corporation.
- ARQUILLA, John y RONFELDT, David. 2001. *Networks, Netwars and the Fight for the Future*. Santa Monica: Rand Corporation.
- BOURESTON, Jack y MAHAFFEY, Charles. 2003. "Al-Qaida and Mass Casualty Terrorism: Assessing the Threat. Strategic Insight". Center for Contemporary Conflict.
- CHALK, Peter y ROSENAU, William. 2004. *Confronting the 'Enemy Within'. Security Intelligence, the Police and Counterterrorism in Four Democracies*. Santa Monica: Rand Corporation.
- CRONIN, Audrey Kurth. 2002. *The Diplomacy of Counterterrorism: Lessons Learned, Ignored, and Disputed*. Washington: Washington. United States Institute of Peace.
- DJEREJIAN, Edward. (dir.). 2003. "Changing Minds, Winning Peace: A New Strategic Direction for US Public Diplomacy in the Arab and Muslim World". Report of the Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab World submitted to the Committee on Appropriations, US House of Representatives.
- DUYVESTYEN, Isabelle. 2004. "How New is the New Terrorism?". *Studies in Conflict & Terrorism*, 27 (5).
- FANDY, Mamoun. 2003. "Avoiding the Next Generation of Al Qaida". Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States.
- FEULNER, Edwin. 2004. "Regaining America's Voice Overseas". Heritage Foundation Conference on US Public Diplomacy.
- HOFFMAN, Bruce. 1993. *Holy terror: The Implications of Terrorism Motivated by a Religious Imperative*. Santa Monica: Rand Corporation.
- HOFFMAN, Bruce. 1998. "Old Madness, New Methods: Revival of Religious Terrorism Beggars Broader US Policy". *Rand Review*, winter.
- JOHNSON, Stephen y DALE, Helle. 2003. "How to Reinvigorate US Public Diplomacy". Heritage Foundation Report.
- JUERGENSMEYER, Mark. 2001. *Terrorismo religioso: el auge global de la violencia religiosa*. Madrid: Siglo XXI.
- KAGAN, Robert y KRISTOL, William. 2001. "A Winning Strategy: How the Bush Administration Changed Course and Won the War in Afghanistan". *Weekly Standard*, 7, (11).
- O'HANLON, Michael et al. 2002. "The National Security Strategy and Pre-emption". Brookings Institution policy brief, nº 113.

⁶⁴ La democracia como medicina para neutralizar el terrorismo islamista, en: Carothers (2003).

- PETERSON, Peter. 2002. "Diplomacy and the War on Terrorism". *Foreign Affairs*, 81 (5): 74-96.
- RANSTORP, Magnus. 1996. "Terrorism in the Name of Religion". *Journal of International Affairs*, 50 (1): 41-62.
- ROTBERG, Robert. 2002. "Failed States in a World of Terror". *Foreign Affairs*, 81 (4): 127-140.
- SLOAN, Stephen. 2000. *Beating International Terrorism: An Action Strategy for Preemption and Punishment*. Washington: Air University Press.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. 2003. "US Public Diplomacy. State Department Expands Efforts but Faces Significant Challenges". Report to the Committee on International Relations, House of Representatives.