

# **LA LUCHA ANTITERRORISTA EN EL AMBITO EUROPEO**

***Comandante D. Manuel Navarrete Paniagua  
Jefatura del Servicio de Información  
DGGC Madrid***

## **1.- La vulnerabilidad del 11 de septiembre**

Los sucesos del 11 de septiembre han puesto de manifiesto la vulnerabilidad del Mundo Occidental ante un terrorismo fanático y sin escrúpulos como el que practica la organización liderada por Osama Bin Laden.

Ante la evidencia de varios factores que se han apreciado en este ataque, como son el carácter transnacional de las acciones, el manifiesto interés en enfrentar a dos culturas, una capacidad de organización y coordinación precisas, y fundamentalmente, el empleo de todos los recursos legales e ilegales, y de todas las posibilidades de cualquier tipo que los países occidentales ofrecen, la necesidad de una respuesta común de los países amenazados por el terrorismo de este tipo, se ha mostrado como imprescindible.

La obligatoriedad de enfrentar y neutralizar estos riesgos manifiestos y latentes contra varios países, y dada la dimensión de los crímenes terroristas perpetrados contra todos los pueblos civilizados, está haciendo que la Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo en los ámbitos bilaterales, regionales o internacionales esté recibiendo un tremendo impulso. Esta intensificación, al entender que la cooperación internacional se muestra como un arma valiosísima en esta lucha, alcanza los ámbitos diplomáticos, políticos, y de seguridad, en los tres niveles de colaboración descritos anteriormente.

Por una parte, apreciamos que iniciativas en este campo que estaban siendo lideradas por países como España, que ya hacía tiempo sufrían la sin razón terrorista, son evaluadas como muy positivas y eficaces, por lo que se está acelerando su aprobación y aplicación, ahora sí, con un apoyo casi unánime de toda la comunidad internacional. A ellas, hay que sumar todo un aluvión de nuevas propuestas para su adopción y puesta en marcha de manera inmediata, generadas en diversos foros y organismos internacionales que abogan por dar una respuesta contundente política y militar, a la vez que tratan de dotar de herramientas útiles a las Fuerzas de Seguridad, que en primera línea se enfrentan a los terroristas.

## **2.- El terrorismo de corte islamista en Europa**

Sin embargo, esta concienciación del Mundo Occidental hacia la amenaza terrorista proveniente de la manipulación que grupos identificados hacen de la religión islámica para arrastrar en sus fines criminales a determinadas personas, no puede decirse que, al menos en la esfera policial, haya comenzado el 11 de septiembre.

Tanto antes como después de esta fecha, convertida en hito, las Fuerzas de Seguridad de Europa, especialmente de Alemania, Italia, Francia y España han llevado a cabo intensas investigaciones que han sido culminadas con la desarticulación de elementos operativos y logísticos de grupos terroristas con fundamento islamista.

Las detenciones de Djamel Beghal, Nizar Trabelsi, Mohamed Ben Shakria en estos países, ponen de manifiesto que, antes de la fatídica fecha, las Fuerzas de Seguridad habían identificado como un “claro e inminente” peligro las actividades de estos Grupos en Europa. Acciones que se han visto continuadas con detenciones tanto vinculadas a los atentados del 11 de septiembre, como de otros individuos y grupos que en la esfera de Al Qaida actuaban en Europa.

De la misma manera, se puede hacer mención a la actuación de los Servicios policiales de Estados Unidos o Canadá, donde ya se habían producido acciones claramente fuera de los márgenes considerados habituales en la selección de objetivos y comisión de actos terroristas perpetrados por organizaciones terroristas islamistas.

### **3.- El peligro “claro e inminente” del terrorismo de corte islamista**

En cualquier caso, es innegable que el 11 de septiembre ha puesto “en directo y encima de la mesa literalmente, del desayuno en Estados Unidos, y del almuerzo en Europa”, la capacidad, la determinación y la decisión del uso del terrorismo, a cualquier escala, para conseguir los supuestos fines de una organización terrorista como es Al Qaida.

El mundo sigue y recoge con enorme atención en estos momentos, cualquier dato, noticia e incluso rumor sobre la amenaza del terrorismo de origen islamista, que antes pasaba inadvertido por ser considerado en algunos casos la amenaza del futuro, o la amenaza presente de otros, fundamentalmente de los países árabes, que durante años han venido sufriendo los ataques indiscriminados de estos presuntos luchadores de la fe.

Los acontecimientos descritos, han forjado una conciencia europea y mundial sobre la que han ido desarrollándose las acciones de todo tipo tendentes a buscar la cohesión y la presentación de un frente común contra este terror indiscriminado.

Especialmente en Europa, la creación de un espacio de “libertad, justicia y seguridad” en la Unión Europea, aparece ahora más como idea política como

base o cimiento a partir de la cual empezar a construir.

Esto ha llevado, a que con independencia de las actuaciones nacionales o multinacionales llevadas a efecto contra el terrorismo en Europa, los países de este ámbito se han embarcado, con gran convencimiento y determinación, en la búsqueda, identificación y puesta en marcha de iniciativas globales para luchar contra esta lacra, poniendo de manifiesto una clara voluntad de plantar cara al fenómeno.

#### **4.- La respuesta de Europa**

Aparte de la respuesta militar que algunos Estados ya han emprendido, sin duda los primeros efectos están en la concienciación mundial de la necesidad de eliminar esta amenaza por lo letal de sus actuaciones, su declaración de guerra total, su llamada al choque de civilizaciones y la imposibilidad de mantener una posición neutral en este conflicto.

Los países de Europa, han entendido esta necesidad y se encuentran desarrollando iniciativas en los diferentes foros y organizaciones donde actualmente se encuentran integrados.

¿Cuales son los efectos de estos acuerdos, convenios, protocolos de colaboración etc. con que los países se enfrentan a la amenaza global terrorista fundamentalista islámica?

Es desde luego difícil de evaluar el efecto inmediato, sin embargo, se puede afirmar que las iniciativas que a continuación se enumeran, tienden a arrancar y establecer un compromiso permanente de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo, propiciando el aislamiento y proscripción de estos movimientos violentos y a dotarse en los campos descritos de herramientas válidas y eficaces.

Como iniciativas mas significativas y de mayor alcance pueden citarse, aparte de la revitalización de iniciativas existentes antes del 11 de septiembre, las siguientes:

##### **4.1. A nivel Mundial**

###### **Naciones Unidas**

Sin duda el punto de referencia está en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por el que la comunidad internacional enfrenta problema atacando los aspectos operativos, logísticos y financieros del terrorismo.

Estas Resoluciones, dictadas inmediatamente después de los ataques de septiembre de 2001 con un amplísimo respaldo, están sirviendo como base para

numerosos Estados de Europa que se encuentran desarrollando iniciativas legislativas dentro de los ámbitos marcados en ellas, tendentes a dotarse de herramientas jurídicas para combatir la actividad terrorista.

Específicamente resaltamos las Resoluciones 1368 y 1373/2001, para la prevención y represión del terrorismo. En ellas también se dispone la creación de útiles para la verificación de los contenidos de sus textos. La 1373, establece un Comité de Seguridad para comprobar y supervisar la aplicación de las medidas que se recogen en esa Resolución y que afectan a todos los Estados Miembros.

## **4.2 A nivel Regional**

### **Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa**

Dentro de este foro que incluye a 55 países de Europa, América y Asia se pretende obtener un compromiso beligerante de sus miembros en la lucha contra el terrorismo, para ello actualmente se están desarrollando iniciativas que lleven a conseguir este fin.

Resulta crucial destacar las actividades actuales y las que se prevén llevar a efecto en esta organización. El hecho de que en ella se agrupen la gran mayoría de países de Asia Central, donde con tanta incidencia en estos momentos, el terrorismo islamista intenta asentarse, difundir su capacidad destructora y globalizar el terror, hace que la disposición de los gobiernos y ciudadanos de estos países deban ser no solo tenidos en cuenta, sino indudablemente incorporados, como ellos mismos reclaman y se conducen, como protagonistas y aliados en esta lucha.

Fruto de esta reacción coordinada son el Plan de Acción de Bucarest, aprobado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros en noviembre de 2001, y su continuación en el Programa de Actuación de Bishkek, confeccionado durante la Conferencia internacional celebrada en Kyrgysztan de diciembre de ese mismo año. A ello, debe unirse la creación inminente de una Unidad de Terrorismo dentro del Secretariado General de la OSCE.

### **Consejo de Europa**

Creación del Grupo Multidisciplinar sobre Terrorismo, articulado en dos Grupos de Trabajo, con las misiones practicar una revisión del Convenio Europeo para la represión el Terrorismo, así como el funcionamiento de los instrumentos internacionales del propio Consejo; ello debería plasmarse en un concienzudo examen que lleve a promover medidas que hagan más eficaz la lucha contra el terrorismo entre los Estados participantes en este foro.

## **4.3 A nivel de la Unión Europea**

Si de intensos pueden calificarse los contactos, actividades, iniciativas y acuerdos en los muchos foros a través de los cuales los países de Europa han

sumado y coordinado sus reacciones contra el terrorismo, tras la masacre atribuida a Al Qaida, el esfuerzo de la Unión Europea, tanto a nivel individual en cada uno de sus países integrantes, como unidad apareciendo como un frente común, por el volumen, calidad, oportunidad y variedad de las medidas adoptadas, o en curso de ser viables es realmente importante y significativo.

En el terreno individual, países como Italia, Francia, Holanda y otros han puesto en marcha de manera unilateral, o bilateral en estrecha colaboración y conjunción con otros socios de la Unión Europea ,reformas legislativas, medidas administrativas e instrumentos policiales que fortalezcan y faciliten a los responsables de la lucha contra el terrorismo, en sus respectivos países, su tarea de defensa de la seguridad.

A raíz de lo sucedido en Estados Unidos, la mayoría de los países está optando enfocar estas medidas hacia el ámbito prejudicial. Aunque resulta conveniente, y desde luego recomendable, el fortalecimiento del campo de la justicia en esta lucha, las mayores carencias han sido identificadas en el área de la prevención. Los sistemas judiciales, se están viendo también reforzados tanto a nivel unilateral como multilateral, pero es en el campo de la obtención de información y elaboración de inteligencia, de seguridad y policial, donde se confía encontrar medidas mas eficaces para que los hechos del 11 de septiembre no vuelvan a ocurrir.

No resulta tarea fácil concebir, articular y poner en marcha iniciativas en este campo de la prevención. El riesgo de colisión con las libertades individuales se incrementa, pero no por ello la Unión Europea y sus Estados miembros han decidido evitar ese terreno, con el convencimiento que, sin duda, sometidos a estrictos controles, es necesaria una actuación de los sistemas de gobierno que permita identificar y neutralizar antes de que lleven a efecto actos similares a los ya sufridos, todo ello, quede bien claro, sin menoscabo de acción judicial correspondiente.

Acción judicial que de forma paralela, asegure las garantías democráticas del proceso y los implicados, pero impidiendo la impunidad que en algunas ocasiones puede provenir del uso y abuso de los derechos democráticos hecho por los terroristas y de los que con ellos colaboran desde la conspiración, el encubrimiento, el aliento, o cosechan el beneficio de sus acciones criminales.

A nivel de la Unión Europea, es necesariamente destacable el impulso dado por la Presidencia de Bélgica durante el último semestre del año 2001, y el que se está llevando a efecto durante la actual Presidencia de España, encaminando a la U.E. hacia una respuesta ponderada y clara destinada a dotar a la Unión de herramientas ágiles y eficaces en la lucha contra el terrorismo.

Esta actuación, ha abarcado todos los campos y Pilares, como los que a continuación se especifican, involucrando en algunos casos en ellas a los Países Candidatos a la adhesión y a otros aliados. Todos los Estados miembros son conscientes de que no se trata de elaborar una lista final donde todo quede recogido, más bien se actúa orientándose a que el esfuerzo comenzado ha de

fraguarse en normas legislativas comunes a toda la Unión y en seguir añadiendo medidas o reforzando las ya adoptadas.

En este sentido, como mas significativas por su calado y solidez, pueden destacarse una batería de iniciativas, las cuales actualmente algunas se encuentran aprobadas y en funcionamiento mientras otras están en franca tendencia a ello.

No se trata de recoger aquí una recopilación exhaustiva de ellas, sobre todo, porque en el mismo momento de la redacción de este artículo, nuevas propuestas está siendo presentadas o debatidas, o se trabaja en la mejora de las existentes. Por ello, a efectos de facilitar la comprensión podemos agrupar las acciones de la Unión Europea, por señalar medidas concretas, como de actuación en los ámbitos político, judicial y policial.

#### **4.3.1 Ámbito político**

- Decisiones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior del 20 de septiembre y del Consejo Europeo del día siguiente, presentando una amplio abanico de propuestas, líneas de acción y plazos de ejecución para medidas de calado político, judicial y policial para la lucha contra el terrorismo. Esta reacción inicial se ha ido forjando y completando en los siguientes Consejos JAI y Europeos celebrados.
- Elaboración de listas de personas y organizaciones terroristas, común a todo la U.E, dentro del II Pilar correspondiente a Política Exterior y Seguridad Común, donde anexas a una Posición Común de los 15, se recogen las consecuencias jurídicas para los individuos y grupos que practican o promueven el terrorismo, tanto dentro de la Unión como fuera de ella. Ejercicio similar se realiza en el III Pilar de Justicia e Interior, donde los 34 Servicios Policiales y de Seguridad que en él se hallan representados, confeccionan una relación de organizaciones consideradas una amenaza para la U.E. y sus aliados, sobre las cuales se comprometen a la obtención e intercambio de información.
- Acuerdo de cooperación con EE.UU. Después del fatídico día de septiembre, la necesidad de cooperación ha acercado más a los dos aliados de ambos lados del Atlántico, traduciendo en una comunidad de ideas en este área.
- Reforzamiento y propuesta de establecimiento de Grupos de trabajo sobre terrorismo en aquellos foros y organismos donde la U.E. esté representada.
- Elaboración de un Documento Estratégico, de periodicidad semestral sobre terrorismo, por el Grupo de Trabajo del III Pilar, conteniendo una evaluación de la amenaza y recomendaciones de carácter político a adoptar en toda la U.E. En este ejercicio juega un papel preponderante Europol colaborando en el análisis y elaboración de los datos que permitan tomar el pulso a los riesgos de la actividad terrorista en la U.E. y

efectuar las oportunas propuestas a los Consejos de Ministros y Europeo.

#### **4.3.2 Ámbito Judicial**

- Decisión Marco para la lucha contra el terrorismo, la cual representa para todos los Estados miembros la primera guía de armonización legislativa sobre el terrorismo. En ella se tipifican las conductas delictivas definidas como terroristas eliminando la posibilidad de que por la diversidad de los diferentes marcos normativos de la U.E., se permita a los terroristas encontrar espacios de impunidad en todo su territorio.
- Puesta en marcha de la Euro Orden de Arresto Europea para terrorismo, para la localización y detención de terroristas suprimiendo procedimientos burocráticos lentos y costosos, lo que unido a otras medidas como los Equipos Conjuntos, sin duda refuerza la capacidad de acción de las Fuerzas policiales junto con las autoridades judiciales en esta materia.
- Decisión Marco para la puesta en marcha de los Equipos Conjuntos de investigación. Ya en fase de incorporación a la legislación interna de algunos Estados, permite la constitución de Equipos Mixtos de Fuerzas de Seguridad, Fiscales y Jueces de la U.E., e incluso el apoyo de Europol con la posibilidad de actuar en varios países con validez probatoria de sus actuaciones.
- Mención especial merece la supresión de la figura de la Extradición para delitos de terrorismo entre los Estados miembros. Como ya se ya recogido, la lógica diversidad jurídica de los países de la U.E. ha hecho que en ocasiones el empleo de este procedimiento, ya de por sí largo y difícil, permitiera a los terroristas dilatar su puesta a disposición judicial en los países donde habían practicado sus acciones delictivas.

La agilidad con que se dota a este proceso entre los integrantes de la U.E. supone en la práctica, en un corto plazo de tiempo y respetando las garantías procesales y derechos del detenido, su presentación ante el tribunal del país que por ese delito le reclame.

- La creación en fechas recientes y la potenciación que recibe Eurojust, como embrión de un espacio judicial europeo, es favorecida por la entrada en vigor en parte de las medidas mencionadas anteriormente.

#### **4.3.3 Ámbito policial:**

- Reforzamiento de la cooperación policial entre los EE.MM.a nivel de Directores Generales de Fuerzas de Policía, de Jefes de Unidades Antiterroristas, de Expertos Analistas y de Centros de Formación.
- Creación de una Unidad Especial sobre terrorismo islámico dentro de la Unidad de terrorismo de Europol, aumentando los recursos destinados por este organismo en esta área y estableciendo programas de actuación

sobre financiación, empleo de explosivos, materiales nucleares o químicos etc.

- Modificación del Convenio de Europol, atribuyéndole más competencias, especialmente en temas de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo.
- Acuerdo de cooperación con Interpol.
- Reforzamiento de la cooperación entre Servicios de Inteligencia de la U.E. y Fuerzas de policiales, asegurando un fluido y constante intercambio de información entre estos Servicios que actúan tanto en la esfera judicial como de inteligencia.
- Incorporación del Sistema Schengen a la lucha contra el terrorismo, maximizando el potencial informativo del actual sistema para la detección y obtención de información sobre personas vinculadas a grupos terroristas.
- Creación de Equipos Multinacionales ad hoc para la obtención de información sobre terroristas en el ámbito de la U.E. donde se da dimensión a la actuación en el ámbito prejudicial a los Servicios de Seguridad y Policiales de la U.E.
- Creación de un formulario tipo para el intercambio de información sobre incidentes de terrorismo entre los Servicios actuantes de la U.E., que permite la sistematización y normalización del flujo informativo haciéndolo a través de un red propia de manera eficaz, oportuna y segura.
- Establecimiento de un catálogo de medidas de seguridad y un plan de alerta ante amenazas graves de actuación terrorista o como reacción ante un ataque de este tipo, tendente a unificar los criterios de actuación mediante la adopción de un sistema de prevención y reacción coordinada ante eventos de esta índole.

Europa, el viejo continente, aún con la complejidad y fragilidad de los sistemas, procedimientos y herramientas existentes en su seno, está haciendo una apuesta seria para poner en práctica un esfuerzo sostenido en la lucha contra el terrorismo.

Posiblemente, algunos consideren que nunca será suficiente, para otros este anhelo inusitado de seguridad menoscabará la libertad alcanzada hasta ahora; no es cosa fácil encontrar el balance correcto entre los dos términos, pero evidentemente resulta memorable el tratemos de hacerlo desde una perspectiva global, europea.

Madrid, 22 de mayo de 2002



## **BIBLIOGRAFIA EMPLEADA**

- Europa ¿Para que? *Marcelino Orea Aguirre. Plaza y Janes 1987*
- OSCE. *SE.GAL 32/02 de 26 de febrero de 2002*
- Oficina de Publicaciones Oficiales de la U.E. *Varios textos 2001 y 2002*
- United Nations Publications. *Varios textos 2001 y 2002*

## **FICHA DE COLABORACIÓN**

Manuel NAVARRETE PANIAGUA

N:I:F: 28.680.141-S

Nacionalidad Española

Domicilio: DGGC (Servicio de Información)  
Calle Guzmán El Bueno num.110  
28003 Madrid.

Tfno.91.5146211

E-mail: [infoext@gcivil.mir.es](mailto:infoext@gcivil.mir.es)

Datos Bancarios

Cuenta titular: Manuel Navarrete Paniagua (28680141-S)

BNP Paribas

0058.0403.31.4030569001