



Posición del Consejo de Asuntos Europeos\*  
sobre la posible adopción de  
medidas antiterroristas comunes

Fundación Alternativas  
Consejo Europeo 12 de Febrero de 2015

**Consejo de Asuntos Europeos de la  
Fundación Alternativas (CAE)**



La alarma suscitada por los atentados terroristas de los días 7 y 9 de enero, en París, no debe llevar a los dirigentes de la Unión Europea a tomar medidas en caliente que puedan ser desproporcionadas y arriesgar, en nombre de la seguridad, parcelas de la libertad individual que es el valor máspreciado de nuestras sociedades. Las medidas que se adopten y que puedan limitar, por poco que sea, los derechos de los ciudadanos, deberán cumplir tres condiciones: ser absolutamente necesarias para garantizar su seguridad, demostrar fehacientemente su eficacia, y limitarse en tiempo y alcance a lo imprescindible. El objetivo es garantizar la seguridad sin dañar la libertad, y conseguir la unidad frente al terrorismo de todos los Estados Miembros de la UE, imprescindible para ser eficaces.

Es cuando menos dudoso que las acciones que se están barajando actualmente, y que algunos países ya están poniendo en marcha con carácter individual, cumplan estos requisitos, especialmente el de la eficacia. Algunas de ellas, cuya adopción para toda la UE podría ser recomendada por el Consejo Europeo, y cuyos inconvenientes y ventajas deben ser analizados cuidadosamente, son las siguientes:

- El Registro de Nombre de Pasajeros (PNR) europeo, que se viene intentando poner en marcha desde 2010, y fue aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia e interior en 2012, pero fue rechazado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo en abril de 2013, sin que llegara a debatirse en el pleno de la cámara, porque podría vulnerar la Directiva de Protección de Datos. A pesar de ello, la Comisión Europea está financiando la puesta en marcha de PNRs nacionales. La relación coste-eficacia de esta medida, en términos de limitación del derecho a la intimidad de los ciudadanos europeos, es bastante discutible. Hay que considerar que prácticamente la totalidad de los que han viajado a zonas de conflicto hasta ahora y han retornado de ellas, han sido identificados y controlados sin que existiera el PNR, y que ninguno de los atentados que se han producido en Europa puede ser achacado a una falta de control en los aeropuertos. En todo caso, el PE podría considerar de nuevo este asunto, pero siempre que se garantizase su proporcionalidad, la aplicación exclusiva de su uso a delitos de terrorismo, la neutralidad respecto a etnias y religiones, y la limitación de la conservación de los datos al mínimo imprescindible

- La retirada del pasaporte o incluso del documento de identidad a nacionales del propio país, para evitar que viajen a zonas de conflicto, por meras sospechas, sin que exista una condena o una resolución judicial al respecto es claramente contrario a la letra y al espíritu de las leyes de los Estados de derecho europeos, lo que no ha impedido a Alemania poner en marcha esta medida. Es necesario rechazar medidas de este tipo a nivel europeo puesto que el derecho que realmente vulneran es mucho más importante que el riesgo que hipotéticamente previenen.

- El Acuerdo de Shengen es uno de los avances más valiosos en el proceso de integración europeo y no puede ser puesto en cuestión por ninguna amenaza, interna o externa. Limitar la libertad de movimientos supondría conceder una victoria a los terroristas. No se puede ir más allá del establecimiento de controles aleatorios, que ya se vienen realizando o del control de viajeros procedentes de países terceros. El intercambio de información, mediante un uso extensivo del

Sistema de Información de Shengen (SIS), será la mejor manera de contrarrestar la ventaja que puede dar a los terroristas la libertad de movimientos entre Estados Miembros.

- La retirada o bloqueo de páginas de web ilícitas que llamen directamente a la violencia, o den instrucciones para fabricar armamento o atentar, está ya incluida en la legislación de la mayoría de los países europeos. En cuanto a otras páginas que difunden el islamismo más o menos radical, es necesario ser cuidadosos para no atacar la libertad de expresión que es precisamente lo que estamos defendiendo. La intervención de las comunicaciones por internet (ya prevista también en muchas legislaciones en caso de terrorismo) debe contar con autorización judicial, y en todo caso ser limitada a los sospechosos, pues en caso de generalizarse puede correr la misma suerte que la directiva de 2006 para el almacenamiento de datos de conversaciones telefónicas, que fue declarada ilegal por el Tribunal de Justicia Europeo en 2014, por atentar contra los derechos individuales.

- La creación de tipos penales que permitan detener y condenar a alguien antes de que haya cometido el delito (atentado) debe ser respetuosa con los derechos y libertades fundamentales. Se puede penalizar, por ejemplo, la colaboración con grupos terroristas, pero es necesario ser muy cuidadoso con penalizar actividades como viajar a un país en conflicto, porque no implica necesariamente que esa colaboración haya existido. El objetivo debe ser en todo caso dificultar a los terroristas el acceso a los medios para llevar a cabo sus atentados.

Cuando se toman medidas que limitan la libertad o el derecho a la privacidad con el argumento de mejorar la seguridad, es muy difícil después revertirlas, lo más probable es que lleguen para quedarse. Con todo, lo más importante es que la eficacia de estas medidas es más que dudosa y difícilmente serán suficientes para prevenir futuros atentados terroristas, si no se aplican con rigor las actuaciones verdaderamente imprescindibles, para las que no hace falta prácticamente nueva legislación, y que podríamos resumir en las tres líneas de acción siguientes:

**1.-** La única forma efectiva de prevenir atentados de terroristas yihadistas es la existencia de **redes de inteligencia** suficientemente extensas y eficaces, capaces de obtener y procesar información proveniente de círculos islamistas radicales, mezquitas, cárceles, incluso barrios de población mayoritariamente musulmana, de modo que cualquier movimiento preparatorio, creación de células, adquisición de armas o infraestructura, pueda ser detectado a tiempo. Es imprescindible, además, un seguimiento estrecho de los principales sospechosos, especialmente de los retornados de conflictos, incluidos aquellos que pueden actuar solos, sin grupos o estructuras que les apoyen. Todo ello requiere dotar a los servicios de inteligencia y a las fuerzas de seguridad de los recursos humanos y materiales necesarios para que puedan llevar a cabo este trabajo sobre una población, y unas listas de sospechosos, cada vez más numerosas.

Paralelamente, es necesario atacar a más largo plazo una de las causas profundas de la radicalización, como es la marginación social, cultural y económica de buena parte de los jóvenes musulmanes que viven en las sociedades europeas, mediante un esfuerzo de integración y mejora de sus condiciones de vida, así como un esfuerzo educativo para contrarrestar la propaganda radical, difundiendo valores y

principios objetivos que incluyen la libertad de expresión, la separación entre el Estado y la religión, el laicismo y la defensa de la libertad religiosa, tanto en las escuelas y las redes, como mediante el apoyo político y financiero a líderes religiosos y políticos musulmanes de carácter moderado.

**2.-** Es imprescindible, que los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad de **los países europeos cooperen estrechamente** y compartan toda la información que posean sobre amenazas terroristas, bien a través de instituciones comunitarias existentes como Europol o Eurojust, bien a través de intercambios bilaterales, cuando no existan instituciones comunes como es el caso de los servicios de inteligencia. Las reticencias que mantienen en ocasiones algunos de estos servicios a compartir su información deben ser superadas imperativamente ante la gravedad del riesgo que compartimos, y el Consejo Europeo debería abordar las decisiones necesarias y al creación de los mecanismos apropiados para que este intercambio fuera efectivo en tiempo y forma, incluyendo – si se considera necesario – la creación de un centro europeo de información y seguimiento contraterrorista, que maneje una lista única actualizable en tiempo real.

Adicionalmente, es necesario intercambiar también inteligencia sobre el yihadismo con países árabes o musulmanes con cuyos gobiernos se tengan relaciones fluidas, bien a través del centro europeo antes mencionado, si se creara, bien de forma bilateral, compartiendo después la información recibida con los demás socios comunitarios. Lo mismo es aplicable a otros países extracomunitarios cuya cooperación puede ser muy valiosa para enfrentar la amenaza, en especial Estados Unidos.

**3.-** Hay que **combatir el yihadismo allí donde surge y se desarrolla**, pues los atentados en nuestro territorio son como mínimo un reflejo y eco de lo que está sucediendo en países árabes o musulmanes azotados por este fenómeno, cuando no responden directamente a órdenes provenientes de ellos. El yihadismo se extiende por una amplia zona geográfica que va desde Nigeria y el Sahel, pasando por el norte de África hasta Oriente Próximo. Es la principal amenaza para nuestra seguridad y debe ser combatido por todos los medios, incluidos los militares, hasta neutralizarlo, siempre que sea posible en cooperación con los Gobiernos legítimos de los países afectados, como ya se hace en algunos, o, si es necesario, hacer desistir a los Estados de prestar apoyo a los terroristas. Lamentablemente, la Unión Europea carece de una estrategia común para esta actuación y de la voluntad de actuar con la suficiente energía y unidad. En todos los casos la UE está ausente y solo las iniciativas de países individuales están aportando alguna ayuda. El Consejo Europeo debería ser consciente de esta carencia y promover una actuación robusta de la Política Común de Seguridad y Defensa en los escenarios que sea necesario para hacer frente a esta amenaza y garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos.

El Consejo debería considerar un mandato para laborar una Estrategia Política Europea de Intervención, basada en un enfoque político, para combatir el terrorismo yihadista (originado en escenarios de Oriente Medio-norte África. Será necesario delimitar, en términos de objetivos y capacidades, las condiciones de nuestras operaciones militares de intervención frente a grupos yihadistas en países de riesgo o conflicto, luchar contra la financiación internacional de los grupos terroristas, y conseguir una recomposición de alianzas europeas con países de

Oriente Medio en relación al terrorismo yihadista y su financiación. Esta estrategia podría incluir de manera operativa la creación de una unidad específica pan-europea (PCSD) con mando unificado y dotada de medios para actuar en teatros de conflicto terrorista, compuesta por elementos militares, cívicos y de Inteligencia.

Finalmente, las acciones militares contra los contingentes yihadistas deben ser complementadas con medidas de carácter político ayudando a los países en los que se desarrolla, o que pueden verse afectados, en especial los del norte de África, a poner en marcha programas educativos y culturales, a mejorar la eficacia de sus servicios de seguridad y a incrementar el intercambio de inteligencia y las medidas de prevención.

(\*) El Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas está compuesto por: Diego López Garrido (Presidente), Nicolás Sartorius, Juan Moscoso, Carlos Carnero, Vicente Palacio, Manuel de la Rocha Vázquez, José Candela, Jesús Ruiz-Huerta, Enrique Ayala, Carlos Closa, José Manuel Albares, José Luis Escario, María Muñiz, Emilio Ontiveros, María Joao Rodrigues, Francisco Aldecoa, Soledad Gallego, Irune Aguirrezábal, Josep Borrell, Doménech Ruiz, y Xavier Vidal-Folch.