

La seguridad interior en la UE: diez años después del 11-S

Alicia Sorroza *

Tema: Una década después de los atentados terroristas de septiembre de 2001 se pueden extraer algunas breves conclusiones sobre determinadas consecuencias que dichos ataques han tenido en la seguridad interior de la UE.

Resumen: A pesar de las diferentes opiniones sobre el impacto real que tienen los atentados de terrorismo global, es difícil de negar que los actos de megaterrorismo del 11-S han sido un punto de inflexión en la configuración de las relaciones de poder del mundo actual y, sobre todo, en la necesidad de asimilar rápidamente los nuevos riesgos y amenazas que irrumpieron en las sociedades del siglo XXI. No obstante, el contexto de la seguridad ha ido variando en los últimos años, produciendo importantes cambios de tendencias en la gestión de la misma y, por tanto, es importante conocer algunas de las que se están poniendo en marcha en Europa y también en EEUU. A ambos lados del Atlántico se estaría progresivamente asumiendo la necesidad de encontrar el balance adecuado entre prevención y preparación ante diversos acontecimientos y desastres, sean del origen que sean. La prevención y eliminación del riesgo no es absoluta y por ello se debe mejorar la resiliencia de las sociedades.

En la UE, y a pesar de que la nueva etapa que se ha abierto con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la adopción de documentos como el Programa de Estocolmo (2009), la Estrategia de Seguridad Interior y el Plan de Acción del mismo (2010), permite albergar expectativas positivas al respecto, la UE sigue apalancada en su falta de visión estratégica y de largo plazo. Asimismo, perviven tensiones en todos los niveles, tanto intergubernamental como intrainstitucional, lo que afecta negativamente una acción coherente, coordinada y eficaz, que permita hablar de una verdadera política de seguridad interior europea.

Análisis: Desde la mirada retrospectiva de una década, se pueden extraer algunas breves conclusiones sobre determinadas consecuencias que los ataques terroristas de al-Qaeda del 11-S han tenido en la seguridad interior de la UE.

A pesar de las diferentes opiniones sobre el impacto real de los atentados terroristas, es difícil de negar que los actos de megaterrorismo del 11-S han sido un punto de inflexión en la configuración de las relaciones de poder del mundo actual y sobre todo en la necesidad de asimilar rápidamente los nuevos riesgos y amenazas que irrumpieron en las sociedades del siglo XXI. Estas amenazas asimétricas, multidimensionales, transnacionales y globales afectan la seguridad tanto desde dentro como desde fuera del territorio de un Estado. Se están produciendo importantes cambios de tendencias en la

* Investigadora, Real Instituto Elcano

gestión de la seguridad y, por ello, es importante conocer algunas de las que se están poniendo en marcha en EEUU, ya que su experiencia y buenas (y malas prácticas) son seguidas muy de cerca por las autoridades europeas.

El panorama de la “homeland security” en EEUU

Tanto EEUU como los países europeos percibieron la amenaza terrorista de forma diferente, respondiendo cada uno de ellos según sus particulares circunstancias y condicionantes históricos, políticos, sociales e incluso burocráticos, a lo que se debe sumar el impacto emocional y subjetivo que provocaron en un primer momento estos atentados.

La conclusión fue clara, era necesario actuar en dos direcciones. Por un lado, hacer frente a la amenaza terrorista “en casa”, desde una perspectiva más defensiva, mejorando la respuesta policial, judicial y de protección de infraestructuras críticas para proteger el territorio y a la población de futuros atentados: la consigna fue que el 11-S no podía repetirse. Por otro, en una dimensión externa y más ofensiva, vinculada a la necesidad de combatir los grupos terroristas de al-Qaeda o vinculados a él, asentados en otros países o regiones del mundo, para lo cual se planteaba como necesaria la utilización de la fuerza militar y, en menor medida, herramientas de cooperación y de diplomacia pública para intentar limitar algunas de las causas consideradas estructurales del terrorismo.

EEUU declaró la guerra al terrorismo de alcance global. Como algunos académicos han planteado, la metáfora de la “guerra” era diagnóstico y prescripción al mismo tiempo.¹ Había supuestamente un enemigo que destruir o derrotar mediante el uso de la fuerza militar. Poco a poco se fueron plasmndo en diversos documentos oficiales unas respuestas más articuladas. El gran impacto y visibilidad de la dimensión más ofensiva y militar de la lucha contra el terrorismo que pusieron en marcha EEUU y sus aliados, como la invasión de Afganistán con apoyo de Naciones Unidas y la controvertida guerra de Irak, no debe restar importancia a las importantes decisiones y medidas que se adoptaron en el ámbito de la seguridad interior, que provocaron la reorganización de mayor envergadura realizada en EEUU en los últimos 50 años, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. El 11-S produjo un cambio abrupto en la aproximación al terrorismo global tanto fuera como dentro de EEUU. Este último lo comenzó a considerar una amenaza existencial a su forma de vida, utilizándose un lenguaje que nos retrotrae a los momentos más delicados de la Guerra Fría y a la amenaza nuclear. Incluso la utilización del término *homeland* dice mucho de los sentimientos que marcaron las reacciones estadounidenses, ya que no se utilizaba de forma generalizada antes del 11-S.

Desde un primer momento la “prevención” de futuros ataques terroristas fue el eje central de la política antiterrorista norteamericana, cuya traslación al ámbito de la seguridad interior estuvo marcado por el sentido de la urgencia y lo inmediato en el que se consideraba intolerable cualquier otro atentado terrorista en territorio norteamericano. El objetivo era prevenir “todos” los futuros ataques, siendo muy criticados quienes desde una perspectiva más realistas sostenían que es imposible lograr un 100% de seguridad, por muchos recursos y esfuerzos que se empleen.

¹ Marta Crenshaw (2008), “Está Estados Unidos ganando la guerra global contra el terrorismo?”, en C. Powell y F. Reinares (eds.), *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*, ARIEL-RIE.

A los pilares de la seguridad nacional norteamericana, se sumó una nueva rama, la *homeland security*. A modo de ejemplo, se puede mencionar que a los pocos días del 11-S se creó la Oficina de Seguridad Interior, que se transformó a las pocas semanas en el Consejo de Seguridad Interior (*Homeland Security Council*), y la figura del consejero de Seguridad interior. En 2009, el gobierno del presidente Obama, tras una revisión de la estructura organizativa en seguridad interior y anti-terrorista, realizó una fusión del personal del Consejo de Seguridad Interior y del Consejo de Seguridad Nacional, creando el *National Security Staff*, buscando mejorar la coordinación entre la gestión seguridad interior y exterior. Otra gran novedad en materia de seguridad interior fue la creación de un nuevo departamento (equivalente a un ministerio) del gobierno federal de EEUU. No se puede decir que la reorganización interna haya concluido; todo lo contrario, ya que han recibido importantes críticas que se han plasmado en nuevas iniciativas, programas, centros, integración de otras agencias y oficinas gubernamentales para mejorar la coordinación y en el intercambio de información, etc. Con motivo del 10º aniversario del 11-S, cabe preguntarse: ¿cuáles son (o debieran ser) los ejes de la seguridad interior en esta nueva década, y si ese sentido de urgencia, ese objetivo de rozar la perfección y de evitar al 100% los ataques terroristas, ha sido reemplazado o al menos matizado al otro lado del Atlántico? Es difícil poder elaborar una respuesta unívoca, ya que es indudable que para los responsables directos en materias de seguridad el sentido de urgencia no puede ni debe abandonarse, aunque sí parece haberse producido un cierto y matizado cambio de percepción sobre esta materia, tal y como algunos expertos destacan, fundamentalmente bajo la Administración Obama. Sin embargo, hace solo unos meses (mayo de 2011) se prorrogó el plazo de la *Patriot Act* a pesar de las numerosas críticas y la percepción extendida en algunos círculos norteamericanos de que existe cierta obsesión sobre la seguridad tras el 11-S que ha servido de coartada para cercenar y limitar sus libertades civiles.

Bajo el mandato del presidente Obama se hizo pública en mayo de 2010 una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aunque en general hay acuerdo en que es un documento continuista con respecto a la estrategia de Seguridad de su antecesor –hecha pública en 2006–. No obstante, sí se destacan algunas novedades, siendo una de ellas del ámbito de la seguridad interior, ya que se incorpora por vez primera en este documento el concepto de resiliencia, orientado a mejorar la capacidad de recuperación y resistencia para que lo antes posible la sociedad pueda volver a su funcionamiento normal tras algún acontecimiento catastrófico (el concepto de resiliencia lo había esbozado el presidente Bush en la revisión de su *National Strategy for Homeland Security* de 2007).

En la Estrategia de Seguridad Nacional vigente se plantea la necesidad de mejorar la resiliencia de infraestructura tanto física como social de EEUU, así como la de mejorar la gestión de desastres naturales y causados por el hombre, incluyendo los ataques terroristas. Se asume una cierta incapacidad para evitar este tipo de acontecimientos, sean del origen que sean (se debe tener en cuenta el impacto de la gestión del Katrina). En este sentido, se pueden comprender las palabras del presidente Obama en una entrevista a Bob Woodward en el que reconoce la capacidad de EEUU de absorber un nuevo atentado, preparando a la sociedad sobre la posibilidad de que un acontecimiento similar pudiera suceder en territorio norteamericano: “*We can absorb a terrorist attack. We'll do everything we can to prevent it, but even a 9/11, even the biggest attack ever... we absorbed it and we are stronger*”.

Poco a poco ha ido surgiendo una corriente de pensamiento que reclama la necesidad de superar la sensación de urgencia y pánico que siguió a los atentados de septiembre de 2001, porque se considera que es una forma de proveer alicientes a los terroristas, que en definitiva constatan que aunque sus intentos fracasen, como el de Umar Farouk Abdulmutallab (que quiso detonar una bomba en período navideño en un avión con rumbo a Detroit en 2009) el pánico y las medidas tomadas *a posteriori* provocan un gran impacto. La tendencia parece ir evolucionado, de obtener seguridad a corto plazo, con altos costes, en todos los ámbitos, a una visión más a largo plazo, en el que se asume que se debe aprender a convivir con un cierto nivel de amenazas y riesgos. Aunque se considera que esto es factible cuando los atentados terroristas son limitados –es decir, no actos de hiperterrorismo como los del 11-S–, ya que si estos fueran continuos difícilmente se podrían mantener las bases que sustentan nuestras sociedades abiertas y democráticas. Por ello es tan importante no caer en la autocomplacencia y en la relajación, porque en gran medida si no se han cometido grandes ataques terroristas en Europa y EEUU ha sido por las medidas de seguridad puestas en marcha a lo largo de los últimos 10 años, pues se está lejos de haber superado la amenaza del terrorismo global. La sociedad del riesgo ha venido para quedarse.

Aquí entraría una de las nuevas directrices en materia de seguridad: se estaría evolucionando de una política basada en unas expectativas muy altas, en las que se pretendía eliminar el riesgo, a una política de gestión del riesgo, reforzando la idea de construir sociedades resilientes a las amenazas terroristas. Y este elemento, el de la resiliencia y el asumir que es imposible una prevención al 100% los ataques terroristas –y más aún en sociedades abiertas–, puede marcar un punto de inflexión en la política de seguridad interior norteamericana. Con motivo del 10º aniversario de los atentados de septiembre de 2001, diversos expertos han comenzado plantear la necesidad de aceptar que la valoración norteamericana de la amenaza terrorista posterior al 11-S fue desproporcionada y exagerada, a lo que contribuyó la clase dirigente de todo el espectro político norteamericano: vale como ejemplo la reacción del senador Daniel Akaka acusando a la Administración Bush de no cumplir con la más fundamental de las misiones de proteger el territorio nacional y combatir el terrorismo, con motivo de las declaraciones del vicepresidente Cheney de mayo de 2002 en las que aclaró que la pregunta más acertada que se debía hacer era “cuándo” y no “si” un terrorista iba a atacar EEUU.²

Esto no significa abandonar los esfuerzos y la necesidad de continuar mejorando las estructuras de lucha contra el terrorismo, sino todo lo contrario: hacerlo sostenible en el tiempo y evitar de esa manera que se puedan producir atentados al estilo del 11-S. Es indudable que este debate tiene aún mucha más cabida en un contexto de necesaria reducción de gastos en el que ya no es sostenible mantener gastos desorbitados en los que los beneficios en materia de seguridad parecen muy limitados. Ni la Seguridad Interior se ha visto a salvo de recortes, pues al parecer el presupuesto del Departamento de Seguridad Interior se reducirá en 1 billón de dólares para el año 2012. Quedan por ver las consecuencias que tendrá.

A finales de junio de 2011 –en un contexto de evolución en cuanto al concepto de guerra contra el terrorismo, de la gestión de las amenazas y el riesgo público– se hizo pública una revisión de la Estrategia Nacional de lucha contra el terrorismo. Coincidía el

² Mencionado en Brian Michael Jenkins y John Godges (eds.) (2011), *The Long Shadow of 9/11: America's Response to Terrorism*, RAND Corporation.

momento, además, con un escenario internacional en evolución por los acontecimientos en el mundo árabe, a lo que hay que añadir la muerte del máximo líder e inspirador de al-Qaeda, una fuerte crisis económica y el que el presidente Obama ya ha iniciado su carrera a la reelección.

La estrategia refuerza la idea de que al-Qaeda, sus organizaciones afiliadas y sus seguidores son las principales amenazas a la seguridad de EEUU. Por ello, más que una guerra global se hace referencia a esfuerzos focalizados en diversas regiones del mundo en los que están actuando grupos afiliados y afines a al-Qaeda. Sin entrar en comparaciones con su versión anterior, si se puede decir que es la primera estrategia contra el terrorismo que refuerza la idea de que el territorio nacional (*homeland*) es un ámbito en el que deben centrarse los esfuerzos de la lucha contra el terrorismo, fundamentalmente de al-Qaeda. Se hace especial hincapié en la necesidad de un esfuerzo conjunto de todos los ámbitos gubernamentales (*whole-of-government approach*) y de todas las herramientas disponibles, buscando articular una política integrada, efectiva, eficiente y respetuosa con los valores americanos de respeto de las libertades y los derechos humanos. Asimismo, se reconoce que a pesar de todos los esfuerzos que se realizan, ninguna nación –y más aún de carácter abierto y democrático como EEUU– puede evitar actos violentos de personas que decidan causar daño sin importarle las consecuencias. Por ello, se plantea como un objetivo central construir una cultura de preparación y resiliencia, que ya se había detallado en la Directiva Presidencial nº 8 (*Presidential Policy Directive*) de mayo de 2011. Asimismo, y como una forma de complementar la Estrategia antiterrorista, se hizo pública pocas semanas después *la National Strategy on Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism*, que se centra en la violencia extremista en el territorio nacional y busca la colaboración conjunta de todos los niveles gubernamentales así como la colaboración de la sociedad civil norteamericana. Estos esfuerzos se orientarán fundamentalmente en tres ámbitos: la lucha contra ideologías extremistas (sean del signo que sean), el reforzamiento de la cohesión social y la construcción de la resiliencia dentro de las comunidades americanas.

Los actos de megaterrorismo en la lucha contra el terrorismo global en Europa

Son conocidas las dificultades de la UE para definir un modelo de seguridad integral que logre vincular adecuadamente todos los elementos propios de la misma. Sin embargo, sí se puede llegar a considerar que a lo largo de estos años, desde que el Grupo de Trevi (1976) iniciara la cooperación intergubernamental, se ha ido configurando una cierta forma de hacer las cosas en materia de seguridad interior, un modelo (o submodelo según algunos expertos),³ impulsado fundamentalmente por la necesidad de cooperar en materia de lucha antiterrorista. La lucha contra el terrorismo global plantea grandes desafíos a un Estado convencional y por ende a un ente tan heterogéneo como la UE. Entre ellos podemos mencionar la tensión existente entre la defensa de la libertad y la garantía de la seguridad y las dificultades para lograr un equilibrio óptimo entre ambos elementos, debate en el que se deben incorporar sensibilidades de 27 socios. Una política de seguridad interior eficaz debe coordinar y utilizar una gran cantidad de políticas, instrumentos y estructuras institucionales, lo cual es especialmente difícil en el ámbito comunitario, uno de cuyos principales déficit es el de la coherencia. Se deben tener en cuenta los intereses internos y las divisiones intra- e inter-institucionales, las

³ Véase al respecto la diferencia expuesta en Félix Arteaga (2010), “La estrategia de seguridad Interior de la Unión Europea”, ARI nº 75/2010, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari75-2010.

diferencias ideológicas entre sus responsables y el conflicto latente que existe por los esfuerzos de los Estados miembros en retener el control sobre sus políticas e instrumentos en una esfera que se considera del núcleo duro de la soberanía de un Estado.

Esto explica, en cierta medida, que el modelo de seguridad interior que se perfila está lejos de ser un modelo coherente. La seguridad europea se encuentra fragmentada entre diversos actores y sus competencias compartidas entre Estados miembros (sobre quien recae la responsabilidad de la seguridad interior) y marcos de cooperación intergubernamental (europeo e internacional), algunos de cuyos ámbitos se han comunitarizado y son responsabilidad de instituciones europeas.

Por ello, y a pesar de las numerosas declaraciones al respecto –de las cuales una de las últimas, incluida en la Estrategia de Seguridad Interior adoptada a principios de 2010, afirma que por medio del mencionado documento se establece la política común de seguridad interior de la UE– es difícilmente contrastable que exista esta política y menos aún que sea política común. Sin embargo, no por ello se pueden dejar de mencionar los importantes avances en la materia y sus repercusiones positivas en la seguridad de los europeos.

Los actos de megaterrorismo como el 11-S y, muy especialmente, el 14-M y 7-J han significado un punto de inflexión en la atención que se le dedica a la seguridad interior, especialmente el terrorismo. Entre las primeras consecuencias que pueden mencionarse tras el 11-S estuvo algo tan simple y a la vez tan importante como situar al terrorismo global en lo más alto de la agenda europea. La tradicional reticencia de los socios europeos fue superada por la gravedad de los acontecimientos y aunque ya antes del 11-S los Estados habían dejado constancia de su voluntad política en colaborar más estrechamente en seguridad interior y en especial en la lucha contra el terrorismo, los atentados fueron el factor fundamental que permitió avanzar en el ámbito de un política de seguridad interior y anti-terrorista de la UE.⁴

El 21 de septiembre de 2001 un Consejo Europeo extraordinario reunido en respuesta a los trágicos hechos del 11 de septiembre aprobó un Plan de Acción en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, como suele suceder en el ámbito comunitario, por muchas declaraciones y documentos programáticos que se aprueben, la implementación de estas medidas propuestas depende de la voluntad de los Estados miembros. Debe tenerse en cuenta que incluso bajo el Tratado de Lisboa se incluyó una nueva frase en el Art. 4.2 –“En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”– que se debe vincular al art. 72 del Título V del Tratado de Funcionamiento de la UE sobre Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia –“El presente Título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumban a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”–. Por ello, y sin dejar de lado que diversos elementos vinculados a la seguridad interior sí se gestionan bajo el ámbito comunitario (visados, fronteras exteriores, etc.), las competencias –por ejemplo, en materia de lucha contra el terrorismo– siguen siendo de índole nacional. No obstante, durante los últimos años la UE ha impulsado importantes iniciativas y se ha dotado de algunos instrumentos de gran importancia en la lucha contra el terrorismo global y otras amenazas transnacionales.

⁴ C. Powell y A. Sorroza (2008), *La UE y la lucha contra el terrorismo global en las democracias occidentales frente al terrorismo global*, Ariel y Real Instituto Elcano, pp. 289.

Destacan entre ellos: la euro-orden, Eurojust, Europol, los equipos de investigación conjuntos, la lista de personas y grupos implicados en actos de terrorismo y la definición común de terrorismo.

El 14-M y el 7-J

Los atentados de Madrid y Londres pusieron de relieve de la forma más cruda los retos que planteaban el terrorismo global y la escasa efectividad de las medidas aprobadas hasta entonces por la UE.⁵ Tres días antes de los atentados, Javier Solana, secretario general del Consejo y alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), había finalizado un informe interno en el que se identificaban los principales déficit de la acción anti-terrorista de la UE: (1) algunos Estados miembros no estaban implementando las medidas ya aprobadas, sobre todo la “Euro-orden”; (2) la UE carecía de los recursos materiales necesarios; y (3) la cooperación interna entre las distintas instituciones comunitarias dejaba mucho que desear.

Como respuesta se pusieron en marcha nuevas medidas y también se decidió invocar anticipadamente la cláusula de solidaridad ya prevista en el artículo 42 del entonces proyecto de Tratado Constitucional, que contemplaba la posibilidad de que un Estado que fuese objeto de un atentado terrorista pudiese ser socorrido por los demás Estados miembros, que movilizarían al efecto “todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares”.⁶ Se nombró un coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE (sin presupuesto y poderes propios, salvo el de la persuasión) bajo las órdenes del entonces SG/AR Javier Solana. Pocos meses después, en noviembre de 2004, se adoptó el Programa de La Haya, un ambicioso plan de cooperación en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que se continúa con el Programa de Estocolmo aprobado a finales de 2009. Sin embargo, estos pasos siguieron sin satisfacer a algunos socios europeos que pretendían avanzar más rápidamente en algunos ámbitos de Justicia e Interior y siete Estados miembros decidieron cooperar entre ellos pero por fuera de las instituciones europeas. España, Francia, Bélgica, Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos y Austria firmaron el Convenio de Prüm (o Schengen III), relativo a la profundización de la cooperación transnacional, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal.

Tras los atentados de Londres, en los que murieron 56 personas, la Presidencia británica impulsó la adopción de una Estrategia Europea de lucha contra el terrorismo (muy inspirada en su homóloga británica), que vio la luz en diciembre de 2005. Dicha estrategia –que plantea como objetivo genérico “luchar contra el terrorismo de forma global, al tiempo que se respetan los derechos humanos y se crea una Europa más segura, que permita a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia”– representó un importante esfuerzo conceptual y político por parte de la UE a la hora de hacer frente al terrorismo global.⁷

⁵ A. Sorroza (2005), “La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J”, ARI nº 92/2005, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/778/778_Alicia7-J.pdf

⁶ Francisco Aldecoa (2004), “La ‘Europa europea’ frente al terrorismo”, ARI nº 55/2004, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Terrorismo+Internacional/ARI+55-2004.

⁷ Consejo Europeo (2005), *European Union Counter-Terrorism Strategy*, http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/87257.pdf.

La dimensión exterior

Es importante destacar que los atentados de 2001 suscitaron un importante debate sobre la naturaleza de las amenazas (externas e internas) que se cernían sobre la UE, que generó a su vez grandes tensiones en el seno de algunas sociedades europeas y reveló la existencia de graves fisuras entre los gobiernos de ciertos Estados miembros. Este debate se entremezcló rápidamente con el que se inició sobre la legitimidad de la intervención militar liderada por EEUU en Irak en 2003. La UE quiso dar respuesta a esta situación mediante la creación de una Estrategia Europea de Seguridad (EES) titulada “Una Europa segura en un mundo mejor” y aprobada en diciembre de 2003. Sin embargo, y a pesar de la importancia de la adopción de este documento, desde el primer momento se criticó la escasa vinculación entre dimensión interior y exterior de las amenazas a las que Europa debía enfrentarse. El insuficiente desarrollo de una vertiente más externa y ofensiva para reaccionar al fenómeno terrorista debe situarse en un debate de mucho más calado relacionado a la naturaleza del poder de la UE y su (in)capacidad para definir sus intereses y actuar en consecuencia en la escena internacional. El proyecto europeo siempre ha sido reticente a desarrollar la dimensión exterior y de seguridad, se encuentra ante un contexto internacional y estratégico en el que difícilmente pueda mantener su nivel actual de relevancia mundial si no articula una política exterior coherente y consistente de carácter europeo frente a desafíos globales, entre ellos el terrorismo. Por ello, es necesaria una definición previa de un modelo o un concepto de seguridad europeo, en el que pueda insertarse adecuadamente la seguridad interior. Hasta ese momento, seguirá siendo meramente retórico proclamar “la interdependencia entre seguridad interior y exterior en la construcción de un enfoque de seguridad global”, tal y como se plantea en la Estrategia de Seguridad Interior, por lo que se seguirán poniendo parches que pretenden superar vía fáctica la falta de visión estratégica y de voluntad política. En este contexto se enmarcan iniciativas tales como mejorar la coordinación entre la dimensión exterior e interior a través de una correcta comunicación entre el COSI y el Comité Político y de Seguridad (propuesta de la Comisión), mejorar los métodos de trabajo entre la alta representante para Asuntos Exteriores y la comisaría de Interior, qué personal de interior se destine a ciertas delegaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior, o que se revisen las funciones del coordinador de la lucha contra el terrorismo para trabajar con un mayor enfoque sobre la coherencia Interna-externa.

Una nueva etapa en la Seguridad Interior Europea

El año 2009 fue de gran importancia para el ámbito de la seguridad interior ya que se logró finalmente y tras varios traspies la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que refuerza significativamente las herramientas para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. También ha tenido un importante impacto la aprobación del tercer programa plurianual, continuación del Programa de la Haya y conocido como el Programa de Estocolmo, para el período 2010-2014. Concretamente, en el epígrafe “Una Europa que protege”, el Consejo Europeo refuerza el principio de la coordinación europea –que es fundamental para la protección contra las amenazas transnacionales, entre ellas el terrorismo– e insta a que se defina una Estrategia de Seguridad Interior como forma de delimitar un espacio propio y fundamental para el bienestar de los europeos y de dar forma a una serie de instrumentos e iniciativas que se han ido acumulando a lo largo de los años en materia de justicia e interior. Esta es la base para la posterior elaboración y aprobación de la Estrategia de Seguridad Interior y posteriormente del Plan de Acción de la Comisión, que sin ser revolucionarios ayudan a dotar de coherencia y racionalidad a un ámbito ciertamente complejo a la par que fundamental para asegurar el bienestar europeo.

Concretamente, con el Tratado de Lisboa el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia pasa a ser una competencia compartida entre la UE y los Estados, tal y como se menciona en el art 4.2.j) del TFUE. Esto implica que la Unión adquiere competencia suficiente para intensificar la acción en ámbitos ya comunitarizados y para regular a través de instrumentos jurídicos ordinarios y bajo el procedimiento legislativo ordinario la cooperación policial y judicial, esenciales para la cooperación en materia de seguridad interior.⁸ Sin embargo, se mantienen algunas excepciones que exigen la unanimidad del Consejo y en los que el papel del Parlamento Europeo es meramente consultivo, como el de la cooperación policial operativa, especialmente sensible en el ámbito de la seguridad interior.

El Tratado de Lisboa, crea por vez primera un órgano que le asigna específicamente funciones en el ámbito de la seguridad interior, denominado posteriormente Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) en el seno del Consejo, con el propósito de “garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior” (Art. 71 del TFUE). A pesar de que ya se ha creado este Comité, aún se mantienen las dudas sobre las consecuencias y las implicaciones prácticas que esta nueva institución tendrá y qué responsabilidades asumirá realmente en la implementación de la Estrategia de Seguridad Interior.

Es la Estrategia de Seguridad Interior la que pretende dotar de coherencia a todos los instrumentos vinculados a esta materia, como más recientemente hace el Comunicado de la Comisión sobre el plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Interior de noviembre de 2010.

Ciertamente, y a pesar de las restricciones de estos documentos –en especial la Estrategia, ya que responde a un esfuerzo de consenso en un ámbito de cooperación intergubernamental y difícilmente cumple los requisitos mínimos para ser considerado una verdadera estrategia–, ambos son muy importantes pues ayudan a conceptualizar la seguridad interior y cuáles son las amenazas y riesgos a los que se enfrenta hoy por hoy Europa. Se pretende consolidar una aproximación europea basada en principios y valores, y delinejar unas líneas estratégicas de acción, complementadas con una serie de objetivos más prácticos y concretos plasmados en el Plan de Acción de la Comisión y en otros documentos e iniciativas relacionadas.⁹

La opción elegida sigue siendo la cooperación y coordinación europea y no la integración, aunque el documento de la Comisión ponga en relieve iniciativas en las que las competencias son ciertamente europeas, sin dejar de lado aquellas propiamente de cooperación intergubernamental y aquellos ámbitos como la prevención de la radicalización en los que se reconoce que las acciones a nivel europeas son de carácter subordinario, por desarrollarse mejor a nivel nacional.

Asimismo, en el documento de la Comisión (y en menor medida en la Estrategia) se recoge un nuevo énfasis en la necesidad de asumir que no estamos exentos de nuevos y terribles desastres, ya sean de origen natural o humano. En Europa, a diferencia de

⁸ Jérôme Bacquias (2008), *Freedom, Security and Justice: The New Lisbon (Treaty) Agenda*, European Policy Centre policy brief,

http://www.epc.eu/TEWN/pdf/873079151_Freedom.%20security%20and%20justice.pdf

⁹ Por ejemplo, véase al respecto: “Towards a Stronger European Disaster Response: The Role of Civil Protection and Humanitarian Assistance”, COM(2010)600.

EEUU (probablemente por su experiencia más cercana con el terrorismo de índole más nacional), siempre ha habido más naturalidad en la aceptación de lograr un equilibrio adecuado en materia de prevención de atentados terroristas y otros desastres y la preparación y resiliencia ante las consecuencias de los mismos. Se reconoce que los riesgos de origen transnacional y las crisis serán cada vez más habituales y que nuevas amenazas, como las ciberneticas, las pandemias o las consecuencias del cambio climático, pueden poner en riesgo el normal funcionamiento de nuestras sociedades, por lo que es necesario realizar un esfuerzo conjunto e integral de todos los niveles de responsabilidad.

Conclusión: A modo de conclusión se puede decir que en estos 10 años se ha avanzado notablemente en la gestión de los riesgos y amenazas a la seguridad interior en todos los niveles de responsabilidad, ya sea el internacional, europeo o nacional. Los atentados de septiembre de 2001 y posteriormente de Madrid y Londres han sido un punto de inflexión y han permitido superar reticencias y obstáculos, propiciando un mayor protagonismo de la UE en esta materia que se centra fundamentalmente en la lucha contra el terrorismo, aunque poco a poco ha ido evolucionando para gestionar no solo esta sino también todo tipo de amenazas de índole transnacional.

Sin embargo, y a pesar de que se reconoce que el nuevo contexto de seguridad hace indispensable una mayor coordinación y coherencia entre todos los agentes involucrados, sigue existiendo la tendencia de los Estados miembros de evitar perder el control de sus políticas y recursos en instrumentos y agencias de índole europea (e internacional).

Las iniciativas europeas en esta materia son fundamentalmente de carácter complementario y subsidiario a las de los Estados ya que la seguridad nacional sigue siendo su responsabilidad. No obstante, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se inicia una nueva etapa, con mayores responsabilidades comunitarias y en la que se han puesto en marcha cambios intra- e interinstitucionales de envergadura, pero cuyo impacto aún es difícil de analizar.

Sin embargo, este ámbito no está exento de la carencia cada vez más preocupante de pensamiento estratégico de la UE. La incapacidad para definir el papel de Europa en el mundo y articular una política exterior y de seguridad repercute muy desfavorablemente en el resto de políticas europeas y muy especialmente en los intentos de plantear una verdadera política de seguridad interior, ya que son indisociables una de la otra. Al ser previsible que esto no cambie en el corto y medio plazo, es fundamental seguir avanzando en mecanismos que, aunque parciales, inciden positivamente en la coordinación y coherencia en esta materia. Por ello, se debería poder aprovechar la ventana de oportunidad que se ha abierto con las innovaciones institucionales de la alta representante SEAE.

En este decenio, las amenazas y riesgos a la seguridad han cambiado y evolucionado e igualmente ha cambiado tanto su percepción como los recursos disponibles para enfrentarse a ellos. La crisis económica está afectando profundamente las políticas públicas a ambos lados del Atlántico. La lucha anti-terrorista sigue siendo un eje fundamental en la seguridad nacional, pero se están produciendo importantes cambios en su gestión, ya que se estaría asumiendo progresivamente que no es posible evitar todas las amenazas ni contenerlas. Es necesario aprender a vivir en la sociedad del riesgo y a estar preparados para hacer frente y superar exitosamente los acontecimientos catastróficos que pueden producirse, sean del origen que sean. Se trata de salvaguardar



nuestra sociedad y nuestra forma de vida y para ello es fundamental la mejora de las políticas de prevención pero también de preparación y recuperación ante estos acontecimientos. Nuestras sociedades, y todos los componentes que permiten nuestro modo de vida, deben mejorar su resiliencia. Por esta razón han irrumpido las ciberamenazas tan brutalmente en las agendas, ya que un colapso de nuestras infraestructuras tecnológicas afectaría muy negativamente a nuestra sociedad de la información.

Para Europa, ha sido una evolución muy progresiva (y hasta cierto punto lenta), ya que su aproximación al fenómeno del terrorismo global de policía y judicial se ha ido transformando en una perspectiva más integral y flexible de la seguridad interior. Por ello, se están multiplicando las iniciativas en todos los ámbitos de gestión de crisis y catástrofes frente a todo tipo de amenazas, ya sean de origen natural o humano. Una vez asumido esto, es fundamental que se avance en la división de trabajo, se clarifiquen objetivos, recursos y competencias, lo cual es una tarea ciertamente compleja para los Estados y más aún para la UE. Sin embargo, es una tarea inaplazable, ya que el terrorismo global y otras amenazas de índole transnacional no pueden ni deben minusvalorarse a 10 años de los acontecimientos de ese 11 de septiembre.

*Alicia Sorroza
Investigadora, Real Instituto Elcano*