

La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano

Siempre que se produce un acto terrorista en Europa, las crónicas concluyen casi irremediabilmente aludiendo al debate entre libertad y seguridad. Es un lugar común que facilita a los cronistas rematar su faena sin explicar cómo debe ser esa combinación ideal para prevenir el siguiente atentado. Los fundamentalistas de uno y otro lado entienden que todo lo que se gana en libertad se pierde en seguridad –o al revés–, por lo que cualquier combinación de ambos les parece inadecuada. Bajo la presión o contra el criterio de los anteriores, corresponde a las autoridades y a la opinión pública ajustar la combinación en cada momento de acuerdo a las circunstancias, decidiendo qué libertades y prestaciones de seguridad son prioritarias y cuáles no lo son.



Este procedimiento de decisión no funciona bien en la UE porque los criterios técnicos y los político-sociales no se sincronizan en el tiempo y las medidas técnicas que se recomiendan por los responsables policiales, judiciales o de inteligencia, entre otros, no se estudian ni se adoptan por el Parlamento Europeo hasta que se produce un atentado terrorista. Esto ha ocurrido con el **Registro Nacional de Pasajeros europeo, que lleva más de 10 años en discusión y cuya aprobación se anuncia tras cada atentado** (la penúltima tras los

atentados de París de noviembre de 2015 y la última tras los de Bruselas de marzo de 2016). Es un procedimiento reactivo, sin convicción y que hace avanzar la lucha contra el terrorismo a trompicones. Así, por ejemplo, todas las medidas contraterroristas propuestas sin éxito durante años por países pioneros en la lucha contra el terrorismo como Francia, el Reino Unido, Alemania y España se aprobaron en bloque y de un día para otro tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU. Además, no dedica la debida atención a la evaluación y el seguimiento de las medidas aprobadas, cuando todas ellas están sujetas a un proceso de acierto y error que debe ser objeto de supervisión, por lo que la responsabilidad política y social no puede reducirse a un acto legislativo.

“A falta de mecanismos inclusivos, autocríticos y transparentes de seguimiento, la política contraterrorista de la UE seguirá progresando a golpe de inseguridad”

Para superar esta dinámica **hay que introducir mecanismos de supervisión** que acompañen la ejecución de las medidas, valorar su impacto y ajustar la mezcla de libertad y seguridad a las circunstancias cambiantes en un proceso dinámico distinto del actual en dos actos. Las medidas recomendadas por los expertos necesitan ese seguimiento para verificar su eficacia y modificarlas o rechazarlas, sistematizando la

corresponsabilidad para definir la combinación de libertad y seguridad que se precisa. Además de potenciar la interacción entre los expertos gubernamentales, la Comisión y la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, es necesario desarrollar mecanismos de investigación y lecciones aprendidas que permitan evaluar, por ejemplo, qué ha fallado en la UE entre los atentados de París y Bruselas y qué se debería hacer en el futuro para evitarlo (claro que **será difícil que se haga en la UE lo que tampoco se hace en los Estados miembros**). A falta de mecanismos inclusivos, autocríticos y transparentes de seguimiento, la política contraterrorista de la UE seguirá progresando a golpe de inseguridad y estancándose en la autocomplacencia garantista. Tendremos medidas pero no tendremos política.

Además, el conocimiento de lo ocurrido **permitiría exigir cuentas a responsables concretos**, en lugar de desviar las responsabilidades alegremente a los demás como vienen haciendo hasta ahora los Estados miembros y las instituciones europeas. Por ejemplo, y ya que tras los atentados de Bruselas se han vuelto a escuchar quejas sobre el funcionamiento del **Sistema de Información de Schengen (SIS II)**, habría que preguntarse quién es el responsable de su desviación presupuestaria (de 68 millones de euros a 519 millones según un informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 2014), de que no esté conectado con otras bases de datos o de que no se introduzcan los datos acordados. Las lecciones aprendidas también permitirían conocer quién hace qué mejor que otro y, en consecuencia, ayudar a distribuir las competencias de seguridad entre la Comisión y los Estados miembros sobre una base objetiva, en lugar de hacerlo sobre el debate ideológico de más o menos Europa. La (in)seguridad europea no puede gestionarse en un único nivel, sino en una combinación de varios de ellos, desde el global al local, pasando por el europeo y el nacional, por lo que se equivocan quienes creen que la europeización o la renacionalización son la mejor forma de luchar contra el terrorismo. Tan errado es pensar que los Estados pueden luchar solos contra el terrorismo como el pensar que la UE sí podría, porque la lucha contra el terrorismo precisa un enfoque multinivel.

“Tan errado es pensar que los Estados pueden luchar solos contra el terrorismo como el pensar que la UE sí podría, porque la lucha contra el terrorismo precisa un enfoque multinivel”

El manido debate entre el binomio de libertad y seguridad distrae la atención sobre un tercer elemento tan decisivo en la lucha contra el terrorismo como son los medios, ya que la disponibilidad o penuria de ellos condiciona la cantidad y calidad de seguridad y libertad que disfrutan los ciudadanos europeos. **Mientras la abundancia de medios humanos, personales y tecnológicos permite ampliar los niveles de seguridad y libertad simultáneamente, su escasez obliga a elegir entre un extremo y otro.** Tras los atentados de Bruselas de marzo de 2016, Francia ha reforzado la presencia policial y militar en sus aeropuertos con 1.600 miembros. De no contar con esos recursos adicionales, habría tenido que restringir el acceso, con el consiguiente deterioro de la libertad, o correr riesgos, con la consecuente inseguridad. Y la preocupación por los medios es especialmente acuciante en aquellos países que se ven obligados a mantener niveles de alerta antiterrorista muy altos porque no es fácil habilitar los recursos humanos, técnicos y presupuestarios que se precisan durante tanto tiempo. Así que o se buscan recursos adicionales o se vuelve a optar entre seguridad y libertad.

Para ser seria, la reivindicación de un mayor protagonismo de la UE en la lucha contra el terrorismo debe acompañarse de medios humanos, materiales y presupuestarios propios. Si tenemos en cuenta iniciativas como la última sobre una **Guardia Europea de Fronteras y Costas**,¹ donde la UE no prevé reclutar personal, salvo un núcleo básico, al que los Estados miembros añadirían contribuciones voluntarias de oficiales (*seconded*) u obligatorias de personal en *stand-by* (2%-3% de las plantillas). Y ya que los presupuestos generales de la UE dan para poco, espera financiar esa nueva Guardia con aportaciones obligatorias de los países *Schengen*, contribuciones voluntarias, tasas por servicios migratorios o impuestos finalistas por decidir. Aplicar este modelo de funcionamiento *low-cost* a la lucha contra el terrorismo reproducirá inevitablemente las carencias de las agencias europeas, acentuando el desfase entre lo que se espera de la UE, sus políticas e instituciones, y lo que estas pueden proporcionar según sus medios.

Pero incluso si se cuenta con los medios y la voluntad necesaria, hay medios intangibles que no son de fácil habilitación. Cada faceta de **la lucha contra el terrorismo demanda una especialización funcional** que muda con la propia evolución del fenómeno terrorista. Como se ha visto en España, no resulta fácil, rápido ni barato adaptar las doctrinas, estructuras y procedimientos y, sobre todo, las mentalidades que están preparadas para salvaguardar el orden público o afrontar el terrorismo local a luchar contra nuevas formas de terrorismo como el salafista yihadista. Se necesita tiempo, dedicación e inversiones que sólo se aceleran en condiciones de necesidad y no es sensato esperar que las instituciones europeas de seguridad entren en eficacia de forma súbita ni de que no vayan a cometer los mismos errores que estos días se atribuyen a los Estados miembros.

“No resulta fácil, rápido ni barato adaptar las doctrinas, estructuras y procedimientos y, sobre todo, las mentalidades [...] a luchar contra nuevas formas de terrorismo como el salafista yihadista”

El tristemente fallecido **Ulrich Beck** solía designar como la “enfermedad europea” al comportamiento ante situaciones de riesgo que consistía en preocuparse en exceso para inmediatamente no hacer nada. La UE continúa actuando con ese mismo patrón en la lucha contra el terrorismo salafista yihadista: mucho ruido (debates, medidas y acusaciones) y pocas nueces (reformas estructurales, transparencia y recursos).

¹ Propuesta de directive COM(2015) 671 final de 15 de diciembre.