

75/2020

28 de mayo de 2020

*Selene Pisabarro García**

Fortalezas y debilidades de la
Unión Europea en la lucha
antiyihadista desde 2015

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Fortalezas y debilidades de la Unión Europea en la lucha antiyihadista desde 2015

Resumen:

La Unión Europea se ha enfrentado a lo largo de su historia a diferentes desafíos en materia de Seguridad, aunque, desde 2015, se encara a un nuevo tipo de terrorismo yihadista, diferente de Al Qaeda. Los terroristas atacaron Francia por primera vez en nombre de Dáesh y, desde entonces, han perpetrado atentados en Europa que han dejado numerosas víctimas. Por eso esta institución ha redoblado sus esfuerzos para aprobar diferente normativa de cara a desarrollar nuevos mecanismos que permitan evitar la actividad delictiva y que se cometan más ataques en suelo europeo. También cuenta con algunos obstáculos, como que la Seguridad es una competencia compartida con los Estados miembros. Pese a todas las dificultades, la Unión Europea debe seguir reforzando los procedimientos para evitar que se repitan más ataques yihadistas.

Palabras clave:

Yihadismo, terrorismo, seguridad, estrategia, Unión Europea.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Strengths and weaknesses of the European Union in the fight against jihadist terrorism since 2015

Abstract:

The European Union has faced different challenges in Security along its history, although it is fighting against a new type of jihadist terrorism, different from Al Qaeda, since 2015. For the first time, terrorists attacked France in name of Daesh and, since then, they have committed many attacks in Europe that have left a lot of victims. Because of this, this Institution has intensified its efforts to approve different legislation to develop new mechanisms with the aim of avoiding criminal activity and more attacks in Europe. There are also some obstacles, such as Security is a shared competence with the Member States. Despite all the difficulties, the European Union should continue strengthen the procedures to prevent further jihadist attacks.

Keywords:

Jihadism, European Union, strategy, security, terrorism.

Cómo citar este documento:

PISABARRO GARCÍA, Selene. *Fortalezas y debilidades de la Unión Europea en la lucha antiyihadista desde 2015*. Documento de Opinión IEEE 75/2020.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO75_2020SELPIS_yihadUE.pdf
y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

La Unión Europea se ha sometido a múltiples amenazas a lo largo de su amplia existencia, de las que ha tratado de salir de la mejor forma posible. Ocurre en la actualidad, con la propagación de la COVID-19 y la crisis sanitaria que ha desencadenado, pero también se enfrenta a otras incertidumbres, como el *brexit* y sus consecuencias.

En el ámbito de la Seguridad, la UE se ve amenazada por el terrorismo yihadista, en mayor medida, desde hace dos décadas, tras los atentados que perpetró Al Qaeda el 11 de marzo de 2004, en Madrid, y el 7 de junio de 2005, en Londres. Un riesgo para la seguridad, que se ha incrementado desde 2015 con los atentados en París (Francia), que cambiaron la concepción del terrorismo yihadista. Ya no era el grupo de Osama Bin Laden, sino Dáesh, una organización más radical que aprovechó la decadencia de Al Qaeda para instaurar su visión. En 2014, Abu Bakr al Baghdadi se autoproclamó califa del denominado Estado Islámico (en adelante, Dáesh) y expandió el terror en Irak y Siria, pero también extendió sus tentáculos a Europa.

En este sentido, y aunque en menor medida, se hace imprescindible hablar a lo largo del documento de materia de Defensa de la UE, ya que se trata de un término implícito de la Seguridad y del que no se puede prescindir. Asimismo, aunque la UE ha puesto en marcha en las últimas dos décadas numerosas iniciativas para frenar el terrorismo yihadista, no se abarcarán aquellas anteriores a 2015, ya que es objeto de este trabajo aunar las comprendidas entre 2015 y 2020 (al menos que sea estrictamente necesario).

La irrupción del yihadismo como amenaza en el escenario europeo

Europa Occidental se ha constituido, desde hace 15 años, como el marco en el que chocan las ideas entre el islam moderado y el salafismo yihadista¹. Especialmente, a partir de los primeros atentados yihadistas, fue cuando Occidente se vio obligado a reaccionar, al ser consciente de que era parte del escenario de este tipo de amenaza, que se propagaba más rápido por Internet y las redes sociales que empleaban los ciudadanos europeos. El yihadismo no se ha desarrollado y extendido tanto como hasta ahora, después del 11-S, hasta el punto de que se desconoce el número de musulmanes instalados en la UE con este tipo de aspiraciones, por lo que resulta complicado estudiar su comportamiento.

En los últimos años, ha surgido el concepto del yihadista converso, es decir, aquellos que se convierten al islam sin antecedentes árabes o musulmanes y que buscan captar a combatientes para enrolarles en las filas del Dáesh y radicalizarlos² para que en Europa impere la ley islámica. Esto refuerza los guetos en los que viven muchos musulmanes e impulsa la radicalización y su posterior reclutamiento. Muchos de ellos son europeos, porque pertenecen a segundas y terceras generaciones de musulmanes afincados en la UE, por lo que es más complicado detectar el radicalismo. Este fue, por ejemplo, el caso de los terroristas de las células que actuaron en los atentados de París, el 13 de noviembre de 2015, y Bruselas, el 22 de marzo de 2016.

Incluso en plena crisis sanitaria por la COVID-19, los terroristas aprovecharon para perpetrar el último atentado yihadista que sufrió Europa, en París, el 4 de abril de 2020, cuando un individuo mató con un cuchillo a dos personas y dejó tres heridos. Del mismo modo, los cuerpos policiales continúan con las detenciones —con ayuda de la

¹ REINARES, Fernando y GARCÍA-CALVO, Carola. “España frente a los retos de un yihadismo en cambio”. *Real Instituto Elcano*. ARI 6/2015. 27 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b229cb004716d226b665bf9f829e4464/ARI6-2015-Reinares-GarciaCalvo-Espana-frente-a-los-retos-de-un-yihadismo-en-cambio.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b229cb004716d226b665bf9f829e4464> (Consultado el 27/03/2020).

² TORRES, Jordi. *El auge del yihadismo en Occidente: un producto de la modernidad*. Documento de Opinión IEEE 103/2015. 25 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO103-2015_Auge_Yihadismo_Occidente_JordiTorres.pdf (Consultado el 15/03/2020).

cooperación internacional—, como sucedió en Almería en abril³. Por ejemplo, durante los cuatro primeros meses del año, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado detuvieron en España a seis presuntos yihadistas⁴.

Francia es el país de la Unión que más atentados ha sufrido con víctimas mortales: se ha enfrentado a 19 ataques —de los cuales, 10 sucedieron en París— que han dejado más de 200 muertos. Por detrás, se encuentra Reino Unido, con la singularidad de que todos ellos se han sucedido entre 2017 y 2019⁵. Así, los países europeos —además de estos dos— donde se han perpetrado este tipo de acciones yihadistas son Finlandia, Suecia, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Países Bajos y España. Según el último informe de Europol, todos los ataques terroristas que se cometieron en suelo europeo en 2018 fueron de corte yihadista y perpetrados por individuos que actuaban solos, aunque 2015 continúa siendo el año en el que se cobró más vidas —150, según este órgano—.

La Unión Europea frente al desafío yihadista

Tras la proclamación del autodenominado Estado Islámico en Irak y Siria, en junio de 2014, Francia celebró en agosto una conferencia internacional sobre paz y seguridad en Irak, a la que acudieron numerosos países. Allí, el ministro de Exteriores galo, Laurent Fabius, anunció que a partir de entonces emplearía el término Dáesh para referirse al autodenominado Estado Islámico, ya que este era un grupo terrorista y no un Estado, por lo que no le daría legitimidad al asignarle este nombre⁶. Una decisión que acataron los ministros presentes, ante el cariz que estaba tomando y las repercusiones que podía llegar a tener. También es interesante destacar que, dentro de

³ GÁLVEZ, J. J. “Detenido en Almería uno de los yihadistas más buscados de Europa”, *El País*, 21 de abril de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2020-04-21/la-policia-nacional-detiene-en-almeria-a-uno-de-los-yihadistas-del-estado-islamico-mas-buscados-en-europa.html>

⁴ Ministerio del Interior. “Detenidos terrorismo internacional”, 21 de abril de 2020. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11777679/DETENIDOS+TERRORISMO+INTERNACIONAL+ACTUALIZADO+A+21-04-2020++MINISTERIO+DEL+INTERIOR.pdf/ee8c7ed7-2b8e-49bc-870a-553510ca0b03> (Consultado el 05/05/2020).

⁵ Departamento de Seguridad Nacional. “Atentados yihadistas con víctimas mortales en Europa desde 2015”. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/infografias/atentados-yihadistas-con-v%C3%ADctimas-mortales-europa-desde-2015> (Consultado el 04/05/2020).

⁶ Declaración del ministro francés de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional, M. Laurent Fabius, sobre la situación en Irak y Ucrania. Agosto de 2014. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/discours/192150-declaration-de-m-laurent-fabius-ministre-des-affaires-etrangees-et-du> (Consultado el 04/03/2020).

la estrategia en la lucha contra el grupo terrorista, la OTAN celebró ese año la Cumbre de Gales, donde creó la Coalición Internacional contra el Dáesh —amparada por Naciones Unidas—, que lidera Estados Unidos y que, hasta el momento, suma 82 países, entre los que se encuentran los europeos.

Unos meses después, en febrero de 2015, la UE condenó la deriva global del Dáesh y se sumó al compromiso de los socios de la coalición para trabajar juntos en «el marco de una estrategia común, pluridimensional y a largo plazo para derrotar al Dáesh»⁷. Desde entonces, la UE ha trabajado en diferente normativa y ha llevado a cabo diversas acciones para evitar nuevos atentados y la radicalización yihadista.

Fortalezas

En los últimos cinco años, la UE ha desarrollado múltiples herramientas para luchar contra el terrorismo yihadista y evitar que se expanda. Es importante resaltar, en materia de normativa en el ámbito de la Seguridad, que uno de los elementos integrales de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que permite actuar a la UE en el exterior con una capacidad operativa propia y que se traduce en las misiones civiles y militares en terceros países. Asimismo, el artículo 46 del Tratado de Lisboa contemplaba la posibilidad de establecer una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés)⁸, lo que más tarde se plasmó también en la PCSD y en la Cumbre de Bratislava de 2016, cuando los Estados miembros decidieron impulsar el ámbito de la Seguridad y Defensa comunitarias.

En esa reunión también se estableció una revisión anual coordinada de la Defensa — respecto al gasto e inversión en esta materia—, un refuerzo del conjunto de instrumentos de respuesta rápida de la UE —los *battle groups* o grupos de combate formado por las Fuerzas Armadas de los países miembros y que, en caso de crisis, se desplegarían rápidamente— y la mejora de la estructura de gestión de crisis —

⁷ Parlamento Europeo. "Resolución del Parlamento Europeo sobre la crisis humanitaria en Irak y Siria, en particular en el contexto del Estado Islámico", febrero de 2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0040&from=EN>

⁸ Servicio de Acción Exterior de la UE. "Cooperación Estructurada Permanente", marzo de 2018. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_05-03-2018.pdf (Consultado el 23/03/2020)

mediante una Decisión que estableció, en 2017, la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución en el seno del Estado Mayor de la UE⁹. Así, todos los países miembros de la UE participan en la PESCO desde 2018 —exceptuando Malta, Dinamarca y Reino Unido—, lo que permite reforzar sus capacidades frente a los nuevos desafíos que ponen en riesgo la seguridad comunitaria. Además, persigue el desarrollo de la flexibilidad, la interoperabilidad y la capacidad entre las fuerzas, así como la cooperación en capacitación y logística o las evaluaciones periódicas del gasto de Defensa nacional¹⁰, entre otros. Un ejemplo práctico de esto sería el de la participación en misiones en el exterior, donde se entrena a las tropas nacionales en algunos países para evitar que el yihadismo llegue a Europa.

En el caso de la Estrategia de Seguridad de la UE de 2016 —con su precedente en la de 2003—, fija el terrorismo y la delincuencia organizada como dos de las principales amenazas. En este contexto, se trabaja en la financiación del terrorismo y el intercambio de información. Sin embargo, se subraya la necesidad de incrementar la lucha contra la radicalización y la captación de terroristas —especialmente, contra las ideologías extremistas y la discriminación—, así como reforzar el papel del diálogo intercultural en foros como el de la Alianza de Civilizaciones¹¹. En este sentido, es importante destacar también que la UE aboga por reforzar los lazos con los países que más sufren este tipo de terrorismo, así como contribuir a reforzar el buen gobierno y la seguridad de estos, de forma que se puedan adoptar medidas internas para evitar su propagación al resto del mundo. Del mismo modo, señala la necesidad de reforzar el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros y sus socios para incrementar las capacidades para enfrentarse a las amenazas.

Asimismo, el Consejo revisó la Estrategia de la UE contra la radicalización y la captación de terroristas, en 2014 —y adoptada en 2008—, de cara al nuevo fenómeno que se estaba desarrollando en torno al terrorismo en solitario, los combatientes extranjeros retornados y el uso de las redes sociales como arma terrorista.

⁹ Consejo de la Unión Europea. “Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/> (Consultado el 25/03/2020)

¹⁰ CALERO, Francisco Javier. Perspectivas de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) entre países de la UE. Análisis GESI 40/2018. 5 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/perspectivas-de-una-cooperaci%C3%B3n-estructurada-permanente-pesco-entre-pa%C3%ADses-de-la-ue> (Consultado el 23/03/2020)

¹¹ Consejo de la Unión Europea. “Estrategia de Seguridad de la Unión Europea”, mayo de 2018, p. 12.

Previamente, ya había desarrollado la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo, en 2005, y la figura de su coordinador¹², en 2007.

Medidas adicionales

Dentro de la Estrategia de la UE contra la radicalización y la captación de terroristas, se aprobaron medidas para hacer frente al terrorismo trasfronterizo, en 2016, como la Directiva del Registro del Nombre de Pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés)¹³. Fue una de las primeras iniciativas que se tomaron, tras los atentados de París de 2015, en una reunión informal entre los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, ya que la perspectiva yihadista había cambiado en relación con los atentados acaecidos a principios de los 2000¹⁴. El PNR persigue armonizar la utilización de los datos de registro de nombres de los pasajeros en la Unión y obliga a las compañías aéreas a proporcionarlos, siempre que sean para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar delitos de terrorismo y delincuencia grave, al mismo tiempo que se garantiza el tratamiento de datos de carácter personal. Se trata de una medida que no existía a nivel comunitario, aunque ya se empleaba en muchos de los Estados miembros, que proporcionaban estos datos a la policía o a las autoridades competentes¹⁵.

Del mismo modo, el Consejo adoptó la Directiva de Prevención de la utilización del sistema financiero para fines de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, en mayo de 2015 —y que amplía la de 2005— con diferentes medidas respecto a esta materia, aunque desde entonces, se trabaja en reforzarlas¹⁶. En cuanto al control de la

¹² Consejo de la Unión Europea. “Coordinador de la lucha contra el terrorismo”, octubre de 2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> (Consultado el 15/03/2020).

¹³ Consejo de la Unión Europea. “Reglamentación del uso de los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-againstterrorism/passenger-name-record/> (Consultado el 25/04/2020).

¹⁴ AVILÉS, Juan. *Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Dáesh*, Editorial Síntesis, Madrid, 2017. p. 206.

¹⁵ Departamento de Seguridad Nacional. “Registro de nombres de pasajeros para la prevención de delitos de terrorismo y delitos graves”, febrero de 2018. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/registro-nombres-pasajeros-pnr-para-prevenci%C3%B3n-delitos-terrorismo-delitos>

¹⁶ EUR-Lex. “Prevención del abuso del sistema financiero para fines de blanqueo de capitales y terrorismo”, 2015. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:230804_1&from=EN

adquisición y tenencia de armas¹⁷, aprobó una Directiva, en 2017 —más estricta que la anterior— para evitar la consecución de las actividades ilegales por parte de los grupos terroristas. La novedad que cabe destacar en este ámbito es que se endurece el procedimiento para obtener los permisos para la tenencia de armas, además de que permite que la Comisión Europea cree un sistema de intercambio de información sobre esta materia entre los Estados miembros¹⁸.

Hay que tener en cuenta que Europol (policía), Eurojust (justicia) y Frontex (vigilancia de las fronteras exteriores) forman el triángulo más visible de la lucha antiterrorista a nivel práctico. Por ejemplo, Europol puso en marcha, en 2016, el Centro de Lucha contra el Terrorismo para producir y difundir análisis de inteligencia sobre terrorismo y coordinar programas e iniciativas entre los Estados miembros y otros actores, con el objetivo de optimizar los mecanismos de prevención y respuesta ante eventuales crisis¹⁹. En la actualidad, los países de la Unión mantienen un nivel muy alto de alerta antiterrorista, por lo que se han reforzado todas las medidas de seguridad. Las lecciones aprendidas tras los primeros atentados obligaron a los gobiernos a impulsar acciones visibles para la ciudadanía, como las de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que patrullan los lugares más concurridos o la instalación de los ya tan comunes bolardos, que se sitúan en las calles peatonales con más afluencia de viandantes para evitar atropellos masivos.

Actualmente, Bruselas está trabajando en el proyecto de una ley contra el contenido de tipología yihadista en Internet, con el objetivo de que las plataformas no lo alberguen ni propaguen. El Parlamento Europeo ya votó, en 2019, a favor de esta propuesta, la cual se prevé que establezca que, en el caso de que dichas plataformas incumplan la normativa reiteradamente y no eliminen estos datos, podrán ser sancionadas con multas de hasta el 4 % de su facturación global²⁰. Sin embargo, no estarán obligadas a

¹⁷ Parlamento Europeo. "Directiva (UE) 2017/853 por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas", mayo de 2017. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0853>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ RÍO, Carlos Del. Europa y la lucha contra el terrorismo internacional: la creación del Centro Europeo contra el Terrorismo. 14 de febrero de 2016. UNISCI. Comentario n.º 96. Disponible en: <http://www.unisci.es/europa-y-la-lucha-contra-el-terrorismo-internacional-la-creacion-del-centro-europeocontra-el-terrorismo/> (Consultado el 05/03/2020).

²⁰ Parlamento Europeo. "El contenido terrorista en internet deberá retirarse en una hora, según el PE", abril de 2019. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press->

examinar toda la información que reciben o publican, por lo que este tipo de contenido continúa siendo vulnerable, ya que no solo se refiere a mera información yihadista, sino también a métodos, como los de fabricar un explosivo casero, o contenido útil para perpetrar ataques.

A nivel internacional, el Consejo implantó la lista de terroristas de la UE, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos —se basa en la aplicación de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas—. Se revisa periódicamente —cada seis meses— mediante la información que facilitan los Estados miembros e incluye a aquellas personas, grupos y entidades implicados en actividades terroristas —tanto dentro, como fuera de la Unión—, y que están sujetos a medidas restrictivas con el fin de luchar contra el terrorismo. Por ejemplo, los fondos y activos financieros que posean dentro de la Unión quedan inmovilizados, además de que no se les podrá facilitar fondos o recursos económicos y se establecen medidas de cooperación judicial y policial contra estos. Independiente de dicha lista, también ha adoptado la lista de sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda que aplica el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —la última es la Resolución 2253 de 2015—. Permite sancionar de forma autónoma a estos dos grupos yihadistas, así como a las personas o entidades vinculadas con ellos.

Además de la labor realizada a nivel comunitario, ha sido necesario que la institución refuerce el diálogo y la cooperación con terceros países —especialmente, con los vecinos del sur— en materia de Seguridad y lucha contra el terrorismo, tal y como ya destacaron los dirigentes de la UE, en 2015, en la Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre Contraterrorismo —que se reforzaron en 2017²¹—, tras los atentados de enero en París. Al mismo tiempo, el Consejo ha creado grupos de trabajo en esta materia en la que participan los Estados miembros.

[room/20190410IPR37571/elcontenido-terrorista-en-internet-debera-retirarse-en-una-hora-segun-el-pe](https://www.consilium.europa.eu/media/23999/st10384en17-conclusions-on-eu-external-action-on-counter-terrorism.pdf)
(Consultado el 05/03/2020).

²¹ Consejo de la Unión Europea. “Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre Contraterrorismo”, 19 de junio de 2017. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/media/23999/st10384en17-conclusions-on-eu-external-action-on-counter-terrorism.pdf> (Consultado el 29/03/2020).

Así, para combatir esta amenaza, la Unión mantiene «diálogos políticos de alto nivel, adopción de cláusulas y acuerdos de cooperación o de asistencia específica, y en proyectos de creación de capacidades con países estratégicos»²² y regiones, como el Sahel, Norte de África, Cuerno de África, Oriente Medio; además de organizaciones regionales e internacionales —como la ONU, la OSCE o la Organización de Cooperación Islámica—. También con Estados Unidos, con el que ha alcanzado acuerdos de cooperación en materias como la financiación del terrorismo, fronteras, asistencia judicial mutua y extradición, además del intercambio de información con Europol y Eurojust.

Tampoco se debe olvidar que la UE y la OTAN trabajan conjuntamente a favor de la seguridad trasatlántica desde hace dos décadas. En 2018, firmaron una declaración²³ sobre la cooperación entre ambas instituciones y que tenía su precedente en un documento similar, de 2016. En la última se plantearon, entre otras medidas, el refuerzo de la lucha antiterrorista, ya que supone una amenaza para la seguridad global y para la que se vuelve «esencial» el trabajo conjunto.

Debilidades

A la hora de responder al desafío yihadista, la UE se enfrenta a adversidades que suponen una confrontación entre las libertades que caracterizan el espacio comunitario y la Seguridad. La competencia en esta materia es compartida entre los Estados miembros y la UE, mediante la cual se toman medidas y se establecen directrices sobre las que actuar a lo largo de toda la zona. Por ejemplo, la Unión delega a cada Estado la capacidad de decretar el nivel de alerta terrorista. Esto puede tratarse como una debilidad en el sentido de que no todos los países comparten una misma estrategia de Seguridad nacional, por lo que las medidas que emprenden no están armonizadas, si bien es cierto que no todos sufren el mismo riesgo de ataque yihadista.

²² Consejo de la Unión Europea. “Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo”, octubre de 2018. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/eu-strategy/> (Consultado el 04/04/2020).

²³ Consejo de la Unión Europea. “Joint declaration on EU-NATO cooperation by the president of the European Council, the president of the European Commission, and the secretary general of the North Atlantic Treaty Organization”, julio de 2018. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf (Consultado el 23/03/2020)

En un mundo globalizado e interconectado ya no solo es imprescindible controlar el flujo de personas que entran en la UE, sino que en una Europa donde las fronteras no existen, gracias al espacio Schengen, la ausencia de límites entre los países miembros ha supuesto una debilidad de cara al terrorismo transfronterizo. Así sucedió, por ejemplo, en los ataques terroristas el 13 de noviembre de 2015, en París, cuando uno de los yihadistas huyó a Bélgica, pasó un control transfronterizo y no se le detuvo.

Asimismo, el problema de los retornados continúa vigente, a pesar de que el número descendió entre 2017 y 2018. Entre los principales problemas que ocasionan, no solo se encuentra el riesgo de futuros ataques, sino también el apoyo logístico y monetario que proporcionan, además de la radicalización de su círculo más cercano²⁴. Bélgica es el país de la UE que más yihadistas retornados tiene; en julio de 2019, el comisario de Seguridad los cifró en 1 600, mientras que las autoridades desconocen el paradero de 2 500²⁵. Hay que señalar que la crisis sanitaria que vive actualmente Europa supone un respiro de cara a los retornados —a pesar de que los cuerpos policiales permanecen en alerta—, ya que las restricciones de movilidad entre países evitan el regreso de los más radicalizados a Europa y un mayor control de los viajeros.

A pesar del intento de la UE por entablar el diálogo con terceros países en foros internacionales, algunas de estas iniciativas han resultado fallidas. Es el caso del Diálogo 5+5, integrado por 10 países de la cuenca mediterránea (España, Portugal, Francia, Italia, Malta, Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania y Túnez), que durante años sirvió como foro para el intercambio de ayuda dentro de la cooperación reforzada en esta zona y que perseguía buscar soluciones conjuntas. Se creó en los 90 con el fin de unir las dos orillas del Mediterráneo, entre el Magreb y, por entonces, los países del sur de las comunidades europeas. Sin embargo, desde hace algunos años, ha perdido fuerza a pesar de que, en la última declaración conjunta de 2018, los países mostraron su interés por el intercambio de experiencia e información para prevenir la

²⁴ MOLINA, Pablo José. *La Unión Europea y su aproximación integral para afrontar el problema de los retornados. El caso francés*. Documento de Opinión IEEE 05/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE005_2020PABMOL_retornados.pdf (Consultado el 25/03/2020).

²⁵ Europa Press. "Bruselas cifra en 1.600 los yihadistas retornados a Europa y desconoce el paradero de otros 2.500". 24 julio 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-cifra-1600-yihadistas-retornados-europa-desconoce-paradero-otros-2500-20190724164752.html>

radicalización y la lucha contra el extremismo violento, además del refuerzo de la cooperación en materia de Seguridad²⁶.

A todo esto, se le suma la creciente ola de racismo procedente de la extrema derecha desde hace un lustro. La última vez fue en febrero de 2020, cuando se produjo un ataque de estas características contra una comunidad musulmana en Hanau (Alemania), cuyo agresor —que se suicidó— mató a 10 personas y dejó cuatro heridos. No es la primera vez que se da este tipo de acción supremacista, ya que se trata de una especie de respuesta a los atentados yihadistas que han desolado a Europa y que suman un nuevo desafío para la UE. Es interesante destacar que, en 2015, se registraron 1 005 agresiones en Alemania, de las cuales 901 estaban motivadas por la extrema derecha, según la Oficina Federal de Investigación Criminal alemana²⁷. Desde entonces, se han sucedido numerosos ataques contra la población islámica dentro de Europa, especialmente en Alemania, sin que Bruselas haya dado una respuesta.

Conclusiones

El terrorismo yihadista supone el mayor desafío en materia de Seguridad al que se ha enfrentado la UE en los últimos años, pero también en otros aspectos que afectan a los ciudadanos. A pesar de los mecanismos que se han puesto en marcha desde 2015, esta amenaza se sitúa un paso por delante de las decisiones que se toman desde Bruselas, ya que las medidas suelen quedarse, en ocasiones, en un plano más teórico, sin que se desarrollen y sean eficaces. Si bien son acertadas, no dejan de llegar con cierto retraso, ya que todavía continúan existiendo deficiencias en la seguridad comunitaria; aunque la labor policial haya frustrado un gran número de atentados, gracias a la cooperación entre los Estados.

²⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores. “Diálogo 5+5 y Foromed”, 2018. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/OtrosProcesos.aspx> (Consultado el 22/03/2020).

²⁷ SCHUMACHER, Elizabeth. “Five times more attacks on refugee homes in Germany in 2015”. DW. 29 enero 2016. Disponible en: <http://www.dw.com/en/report-five-times-more-attacks-on-refugee-homes-in-germany-in-2015/a-19011109>

Al tratarse la Seguridad de una competencia compartida, los países también deben adoptar las medidas que consideren oportunas para reforzarla y, de esta forma, contribuir a un mayor desarrollo de las capacidades que pone en marcha la UE con este fin. Sin embargo, este tipo de acciones pueden llegar a ser discutibles porque se sitúan en una fina línea que delimita con las libertades de los ciudadanos. Por ejemplo, uno de estos problemas se presenta con el espacio Schengen, donde las fronteras carecen de límites dentro de Europa, lo que contribuye a la libre circulación de las personas, pero también de los terroristas. La dificultad se plantea desde el punto de vista de cómo se puede controlar —una herramienta útil es el PNR, aunque insuficiente de cara a la vigilancia terrestre—, sin que afecte a las libertades y derechos adquiridos por los europeos ni se plantee si dichas medidas son compatibles con el Estado de derecho de cada país. El debate ya comenzó en 2011 cuando la Comisión Europea intentó aprobar el PNR, pero el Parlamento Europeo lo impidió porque consideraba que se vulneraba el derecho a la intimidad. Sin embargo, se aprobó cinco años más tarde como consecuencia de los atentados yihadistas.

A esto se suma que no todos los países de la UE están sometidos al mismo grado de amenaza, por lo que en la mayoría de ocasiones son los del centro y, especialmente, del sur los que deben realizar un mayor esfuerzo para evitar el desarrollo de los planes terroristas y garantizar la seguridad de todos los europeos. En este punto, es imprescindible que el intercambio de información entre Estados sea mayor y se atienda a las recomendaciones sobre Seguridad para que no se repitan errores, como los del terrorista huido que consiguió sortear los controles policiales fronterizos tras los ataques del 15 de noviembre de 2015, en París. Es interesante destacar que la cooperación, no solo policial, sino institucional con los países del Magreb resulta crucial a la hora de controlar el paso a la UE y evitar que las actividades delictivas prosperen. Por eso, es necesario seguir impulsando reuniones y foros internacionales —o relanzar otros, como el olvidado Diálogo 5+5— en los que se adopte un consenso para luchar contra esta disyuntiva a nivel global, así como reforzar la alianza con la OTAN en materia de Seguridad.

Finalmente, la UE suma otro desafío con la aparición de los grupos de extrema derecha que atacan a la comunidad musulmana como respuesta a los atentados, lo que pone de nuevo en riesgo la seguridad de todos ciudadanos, y para lo que deberá controlar este tipo de comportamiento que ya ha dejado varios muertos. Para ello, es importante que desde el seno de esta institución se dé una respuesta contundente de cara a no convertir en constantes estos enfrentamientos que nacen a nivel interno y que ponen en jaque la estabilidad de Europa.

*Selene Pisabarro García**

Analista y periodista del departamento de
Comunicación del Ejército de Tierra