AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL[1]

Autoras:

Dra. Concepción Anguita Olmedo, Titular Interina de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Dra. María Victoria Campos Zabala, Profesora de la Universidad San Pablo CEU. Facultad de Ciencias de la Comunicación y Humanidades. Dpto. de Periodismo. Sección de Teoría y Análisis de la Información.

INTRODUCCIÓN

La ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 con la adhesión de diez nuevos países[2] ha resultado de una especial trascendencia por el respaldo que supone al proyecto de construcción europeo iniciado en el año 1957 con el Tratado de Roma.

Esta apertura política, económica y cultural enriquecerá sin duda alguna al conjunto de la Unión. Sin embargo, es necesario apuntar que también esta apertura pondrá a prueba su capacidad para superar las debilidades. Del conjunto de los aspectos negativos, nos centraremos tan sólo en aquéllos que creemos ponen en peligro la seguridad del ciudadano, de cada uno de los Estados miembros, y del conjunto global de la Unión.

El propósito de nuestro estudio es presentar alguno de los fenómenos de la realidad internacional que amenazan a la seguridad europea y explicar los elementos que conforman ese concepto de seguridad, aplicándolo a la situación actual de Europa. En la parte final del Estudio, señalaremos qué están haciendo los Estados de forma individual y como parte integrante de la Unión, en la detección de los riesgos y cuáles son las soluciones que se están planteando para la prevención y el combate de las amenazas a la seguridad europea.

AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA

---

[1] El origen de esta investigación se encuentra en la convocatoria misma del II Congreso. Partiendo del lema elegido, las autoras inician una línea de investigación, que aún hoy continúa abierta, sobre tipificación y percepción de las amenazas. En este sentido, cabe destacar la presentación de los primeros resultados en el Congreso Internacional de Cultura, celebrado en noviembre de 2005 en la ciudad de Navarra. Siguiendo esta línea de investigación, la Dra. Anguita, presentó una Comunicación en el Congreso Internacional de Migraciones, celebrado en Uruguay, en noviembre de 2006, sobre la criminalidad organizada y el tráfico de seres humanos para su explotación sexual y laboral. Igualmente, ha publicado un artículo en la revista del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Con la comunicación que hoy presentamos sólo pretendemos exponer el marco conceptual sobre seguridad, pues para una mayor profundización remitimos a los lectores al artículo que será publicado en breve en la revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[2] Los diez nuevos países son: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca.

Hoy más que nunca es necesario hablar de Seguridad en sentido amplio. Un panorama plagado de incertidumbres dificulta seriamente la búsqueda de soluciones efectivas en la lucha contra la inseguridad. La inseguridad con letras mayúsculas, en el sentido más amplio del término. Pues nunca antes la seguridad del ciudadano, la seguridad nacional y la seguridad internacional han estado tan interrelacionadas. El terrorismo es la forma de delincuencia organizada por varias razones "no sólo porque tiene la vocación de desestabilizar regímenes democráticos o de extender el terror entre una sociedad, sino porque además intenta que a través del sufrimiento de la víctima que elije se extienda a toda la sociedad el temor y el terror de ser finalmente oprimido si no se acaba aceptando el chantaje del terrorismo. A través del terror, por tanto, se pretende subyugar y coaccionar a sociedades enteras"[3].

Las nuevas formas delictivas, fruto indiscutible de la globalización irrumpen con fuerza en Europa desplazando a un segundo plano a las clásicas formas de delincuencia común. Hoy es imposible aislar un hecho delictivo[4]. La porosidad de las fronteras, producto de la flexibilidad y descoordinación en las políticas migratorias; la falta de armonización en la definición de los delitos y en los códigos penales de los países europeos; la descoordinación en la ejecución de las medidas de prevención y lucha contra el delito y la descentralización informativa son algunas causas que determinan la interconexión de los delitos.

Uno de los fenómenos que generan inseguridad en el ciudadano y en los Estados es el terrorismo[5] internacional, en concreto el terrorismo de origen islamista como principal amenaza a la seguridad global desde los atentados del 11-S. El fenómeno del terrorismo es con toda seguridad el que mayor protagonismo ha cobrado porque ha trascendido del ámbito estatal al ámbito individual. En esto precisamente es donde radica el éxito de esta modalidad terrorista.

En palabras del Ministro de Interior español, José Antonio Alonso: "El emergente terrorismo internacional fundamentalista es un fenómeno complejo, articulado en red, global en sentido propio y especialmente virulento"[6]. El fenómeno del terrorismo islamista no se focalizó en los EEUU. Tras los atentados del 11S, también llegó a Europa con los atentados del 11M en España y el 7J en Inglaterra. Prueba evidente de la transnacionalización del terrorismo islamista, que hoy en día afecta a más de 60 países de la sociedad internacional. "Para Europa el terrorismo no es un problema nuevo, ha sido una amenaza a su seguridad que ha tenido que afrontar desde hace décadas. Sin embargo, hasta el 9/11 había sido contemplado y afrontado como un asunto doméstico y abordado esencialmente a escala nacional"[7].

---

[3] ARISTEGUI y SAN ROMÁN, Gustavo M. de: "El nuevo Terrorismo y las nuevas amenazas", en *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y de la Seguridad*, Colección Escuela Diplomática, nº 7, Coedición de la Escuela Diplomática, La asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y el BOE, Madrid, 2003, p. 110.

[4] En CORREA, Manuel: "Defensa y Seguridad: el fin de una era", *Política Exterior*, núm. 107, Septiembre/Octubre de 2005, págs. 125 y ss.

[5] Entendido como:" El uso ilegal o la amenaza de uso de fuerza o violencia contra los individuos o propiedades en un intento de coaccionar o intimidar a los gobiernos o a las sociedades para conseguir objetivos políticos, religiosos o ideológicos." Definición Cumbre de Praga de Noviembre de 2002. Fuera del marco de la OTAN, la Unión Europea encuentra serias dificultades para la definición de "Terrorismo", tal y como se ha puesto de manifiesto en la Cumbre Euromediterránea de Barcelona 2005.

[6] En *Anuario EL PAIS*, 2005.

[7] MERLOS GARCÍA, Alfonso: "Europa frente a Al-Qaeda: errores, lecciones y nuevos escenarios" en *Estudios Internacionales de la Complutense*, Vol. 6, 3er cuatrimestre, 2004, nº 1, pp. 59-104.

Estos atentados han demostrado la ineficacia de la lucha a nivel estatal y la necesidad de la búsqueda conjunta de medidas dirigidas a combatir el terrorismo internacional. Una de las dificultades en la lucha contra este nuevo terrorismo es la característica de su organización. Hasta ahora, la organización de los grupos terroristas era una organización de carácter piramidal y muy jerarquizada, sin embargo esto ha cambiado. Hoy podemos hablar de una organización en red, más dispersa y por lo tanto más segura puesto que es mucho más difícil seguir el rastro de la células, durmientes o activas preparadas para actuar. "El ciberespacio se ha convertido en el marco de operaciones ideal para las organizaciones terroristas que han sabido poner al servicio de sus intereses tácticos y estratégicos las innumerables ventajas que ofrece el entorno: facilidad de acceso y mantenimiento, escasa regulación y control gubernamental, anonimato, rapidez en el intercambio de información, acceso a la opinión pública internacional y, en definitiva, comodidad para la planificación y coordinación de operaciones que resultan rentables tanto en términos de recursos empleados como de impacto global gracias a la fuerza multiplicadora de la Red"[8].

La delincuencia organizada es otro de los fenómenos que amenazan la seguridad europea. Hay que incluir dentro de esta a las redes de inmigración, en especial las mafias chinas, latinoamericanas y de los países del este; las redes de narcotráfico y blanqueo de dinero y las redes de tráfico de armamento de destrucción masiva.

Una de las consecuencias negativas de la globalización ha sido la transformación de la delincuencia organizada, "las mafias se benefician de sus eficientes estructuras transnacionales. Hoy la delincuencia se extiende del carterista al traficante de armas, con una dimensión tal que pueden atacar países libres, desafiar a los Estados con el terrorismo, pervertir el libre comercio y, quizá en poco tiempo, extorsionar con armas nucleares a gobiernos y grandes corporaciones"[9].

Una de las debilidades que debe afrontar la Unión Europea es la porosidad de sus fronteras. Las bandas organizadas aprovechan esta debilidad para instalarse en otros países y ampliar sus actividades delictivas. Según datos de la Jefatura Superior de Policía, en octubre de 2004, se contabilizaron 160 bandas delictivas internacionales que operaban en todo el territorio de la Comunidad de Madrid y que se dedicaban, entre otros delitos, a: estafa y falsificación, robos con violencia e intimidación, robos con fuerza, delitos contra la propiedad, secuestros y detención ilegal, tenencia ilícita de armas, tráfico de drogas, delitos contra la propiedad industrial, delitos contra la libertad sexual, contra el derecho de los trabajadores, falsificación de documentos, estancia irregular e inmigración ilegal.

Las bandas organizadas internacionales importan y adaptan al nuevo entorno los modos de delinquir de su país de origen y optan por diversificar sus delitos. Así, por ejemplo, las mafias búlgaras están especializadas en tráfico de mujeres para la explotación sexual, falsificación de euros y fraude con tarjetas de débito; las mafias albanesas se dedican principalmente al tráfico de drogas, inmigración ilegal y trata de seres humanos; las mafias chinas al contrabando de precursores químicos, elaboración de drogas sintéticas y fraude con tarjetas de crédito, sin olvidar la inmigración ilegal de

---

[8] MERLOS GARCÍA, Alfonso: "Internet en la estrategia del movimiento yihaidista globalizado" en *Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 7, 2005, nº 3, pp. 67 y ss.
[9] CORREA, Manuel: Op. cit., p. 127.

ciudadanos chinos a los que extorsionan y amenazan con represalias contra sus familiares en China a través de las bandas conocidas como "cabezas de serpiente"; las mafias rumanas se dedican principalmente a la trata de mujeres menores para su explotación sexual, falsificación de documentos, extorsión, fraude con tarjetas y delitos contra la propiedad, y por último, y sólo por citar algunas, las mafias turcas que tienen en el comercio de la heroína su principal negocio aunque se están introduciendo en la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, suelen tener negocios legales como bares, restaurantes o franquicias de marca de comida rápida para blanquear el dinero de la heroína[10].

La proliferación de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares es otro de los fenómenos que están poniendo en riesgo la seguridad internacional. Los esfuerzos por evitar que terroristas y organizaciones delictivas internacionales puedan conseguir este tipo de armamento no están dando los resultados deseados. Terroristas y delincuentes organizados están íntimamente relacionados con las armas de destrucción masiva. La posibilidad de un ataque secreto e inesperado convierte a este tipo de acción en la mayor amenaza a la seguridad de la humanidad. Si en el pasado la proliferación de armamento de destrucción masiva podía estar más o menos controlada con las políticas de disuasión, hoy en día, lo que ha cambiado en el siglo XXI, es que este tipo de armamento en manos terroristas es un instrumento incontrolable que les da el poder para amenazar la paz mundial.

Tanto los grupos terroristas como las nuevas formas de organización criminal encuentran facilidades para operar impunemente en un entorno donde existen resquicios políticos, jurídicos, policiales y económicos.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD E INSEGURIDAD

Una aproximación en el plano teórico al concepto de seguridad e inseguridad nos lleva a compartir con el Doctor Calduch Cervera que la "inseguridad se genera por las incertidumbres en la toma de decisiones y los riesgos en la ejecución de tales decisiones"[11], mientras que la seguridad vendría determinada por la disminución en las incertidumbres a través de la inteligencia y por la experiencia que minimizaría los riesgos en la ejecución de las decisiones. (Ver gráfico 1)

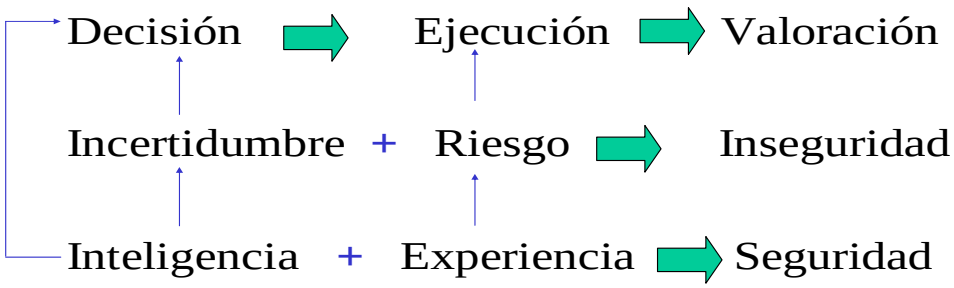
---

[10] INFORME 2004 de la Unión Europea sobre delincuencia organizada, (versión pública), diciembre de 2004 en www.europol.eu.int/publications/EUOrganisedcrimeSitRep/2004/EUOrganisedcrimedSitRep04-ES.pdf consultada el 23 de diciembre de 2005.

[11] CALCUCH CERVERA, Rafael: "Incertidumbres y riesgos internacionales" en *Estrategia Global*, nº 5, Septiembre-Octubre 2004, pp. 12-17.

Gráfico 1

Seguridad /Inseguridad



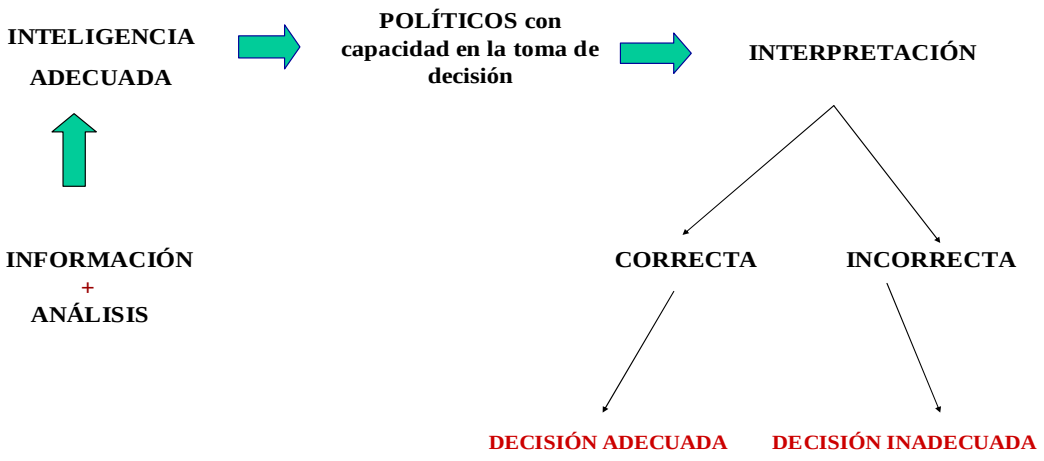
Fuente: Rafael Calduch Cervera

Según esto, podemos distinguir tres planos diferentes íntimamente relacionados. En primer lugar, el proceso político de la toma de decisión, ejecución y valoración. En segundo lugar, el plano en el que se mueven las incertidumbres y los riesgos que nos conducen a la inseguridad, y por último, el plano de la inteligencia y la experiencia que nos dirigen hacia la seguridad.

La adecuada toma de decisiones que minimizaría la inseguridad viene dada, por un lado por una labor de inteligencia resultante de la obtención y el análisis de información y, por otro, de la correcta interpretación de la misma por parte de los políticos responsables de la decisión. De modo que, en el caso de que un informe de inteligencia completo y correcto sea interpretado de forma errónea por los políticos, la toma de decisión nunca será acertada. (Ver gráfico 2)

Gráfico 2

PROCESO DE DECISIÓN 1



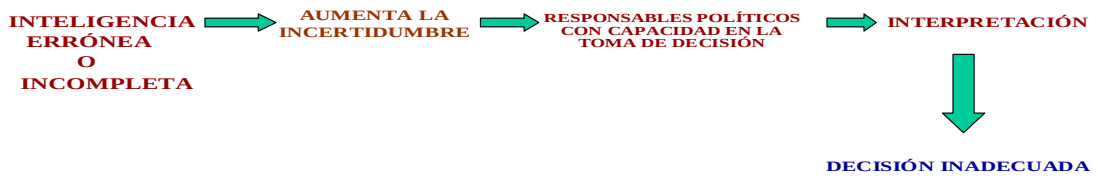
Fuente: Elaboración propia

Si el fallo recae en manos de los servicios de inteligencia, aumentaría la incertidumbre y el político sería inducido inevitablemente al error. (Ver Gráfico 3) Los servicios de inteligencia son un instrumento clave para la adecuada toma de decisiones por parte de los responsables políticos. Si estos son ineficientes los responsables políticos acusarán seriamente los efectos de la falta de información. Podemos encontrar ejemplos donde la inteligencia ha sido adecuada y la toma de decisiones desafortunada con resultados nefastos para la seguridad. Igualmente existen ejemplos del buen funcionamiento de los Servicios de Inteligencia. Un ejemplo lo encontramos en el Reino Unido, cuando en la primavera de 2004, sus servicios de inteligencia lograron frustrar un plan de Al Qaida para atacar Londres con agentes químicos[12].

[12] Véase http://www.belt.es/noticias/2004/abril/7/inteligencia.htm, consultada el 16/10/2005.

Gráfico 3

PROCESO DE DECISIÓN 2

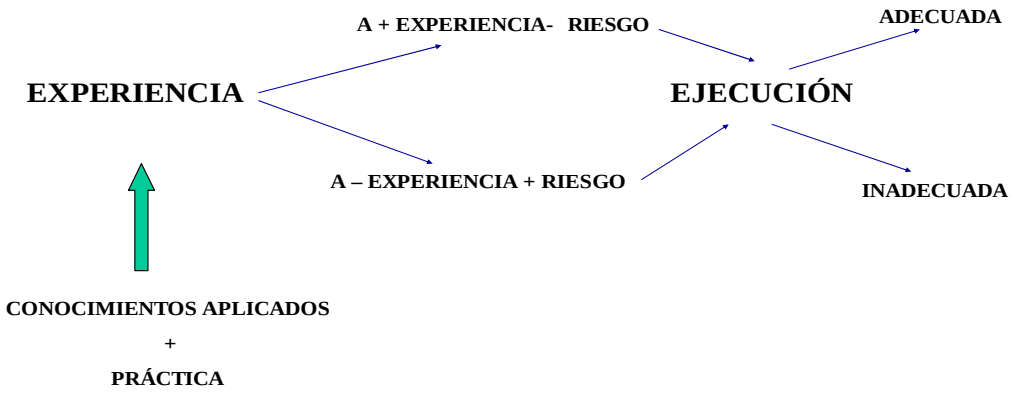


Fuente: Elaboración propia

Tampoco debemos obviar el segundo paso en la cadena del proceso, la fase de ejecución. La experiencia, que sería el resultado de los conocimientos aplicados más su puesta en práctica, se convierte en el núcleo del proceso de ejecución. Según esto la situación de riesgo sería directamente proporcional al grado de experiencia de las instancias encargadas de la ejecución. Estas son, fundamentalmente, las fuerzas de seguridad y los ejércitos de cada Estado, que cuanto más expertos sean más posibilidades tendrán de ejecutar con éxito un acción. Por el contrario, la inexperiencia conlleva indefectiblemente al aumento de riesgos y por ende a la inadecuada ejecución. (Ver gráfico 4)

Gráfico 4

PROCESO DE EJECUCIÓN



Fuente: Rafael Calduch Cervera

En la fase de ejecución se pueden heredar los defectos de la toma de decisiones, procedentes tanto de unos inadecuados servicios de inteligencia como de una errónea

decisión. En ambos casos, aunque la ejecución sea impecable y el personal haya funcionado a la perfección, el resultado no puede ser positivo. (Ver gráfico 1)

SOLUCIONES

Hablar de soluciones en un tema como el que nos ocupa no deja de ser pretencioso. Siguiendo el planteamiento desde el que hemos partido, la línea idónea pasaría por eliminar las incertidumbres o minimizarlas al máximo y también adquirir mayor experiencia con el fin de incrementar la seguridad para tender a riesgo cero. (Ver gráfico 5)

Gráfico 5

PROCESO DE VALORACIÓN

DECISIÓN ADECUADA + EJECUCIÓN ADECUADA = AUMENTA LA SEGURIDAD

DECISION INADECUADA + EJECUCIÓN ADECUADA = AUMENTA LA INSEGURIDAD

DECISIÓN ADECUADA + EJECUCIÓN INADECUADA = INSEGURIDAD

DECISIÓN INADECUADA + EJECUCIÓN INADECUADA = INSEGURIDAD

Fuente: Elaboración propia

En un plano teórico, las soluciones para la prevención se centrarían, desde la cooperación en la Unión Europea, tanto en el ámbito de la comunicación como en el de la armonización.

En el plano de la decisión política es crucial trabajar en la armonización de los códigos penales, poniendo énfasis en la tipificación de los delitos de los diferentes países que integran la Unión Europea. Es necesario impedir que en algunas legislaciones el terrorismo sea calificado en el ámbito de la delincuencia común. No puede, en ningún caso, considerarse un delito menor. Algunos autores apuntan la necesidad de considerar al Terrorismo como un delito contra la humanidad. “Como delito contra la humanidad,

sería calificado de imprescriptible y, al serlo, también podrá ser juzgado -en un futuro no demasiado lejano- por el Tribunal Penal Internacional"[13].

Apunta también Gabriel Sistiaga otra medida decisiva en esta misma línea, la orden europea de detención y entrega[14], que ha hecho desaparecer el tradicional procedimiento de extradición empleado entre los países de la Unión, eliminando así la fase administrativa y agilizando la judicial al utilizar el mecanismo del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales[15]. Asimismo, "habría que mencionar los avances en la lucha contra la financiación de organizaciones criminales y terroristas con la firma de un protocolo al convenio de asistencia judicial en materia penal"[16]. Con esta medida no podrá alegarse secreto bancario y se podrá conocer datos sobre las cuentas bancarias de las organizaciones terroristas.

En el plano de la inteligencia es necesario potenciar la obtención y flujo de información y profundizar en la fase de análisis. Será fundamental incidir en la interconexión y la cooperación de los distintos servicios de inteligencia. Avanzar en el plano de la confianza y la cesión de parcelas que posibiliten la colaboración de los miembros implicados. Es importante apuntar las reticencias que, en materia de cooperación en Inteligencia, aún muestran los Estados. Las razones de ello son dos, fundamentalmente. De un lado el desequilibrio en la obtención de ventajas por parte de los Estados cooperantes. La segunda razón tiene que ver con la primera, pues una mayor interdependencia entre los Estados produce vulnerabilidad, ya que las grandes potencias tienden a controlar aquello de lo que dependen[17].

Una importante dificultad para la cooperación entre los Estados radica en la negativa a ceder información que pueda poner en peligro la seguridad nacional, como señala Julia Pulido en el mencionado artículo.

Por último, en el plano ejecutivo las propuestas deberían ir encaminadas hacia la creación de estructuras ejecutivas únicas y a la homogeneización de la formación profesional de las distintas Fuerzas de Seguridad de los Estados integrantes de la Unión Europea.

A nivel práctico, en el caso de Europa, podemos resaltar como ejemplo en la toma de decisiones, los esfuerzos realizados en el espacio de Schengen. La armonización de visados, pasos de fronteras, derecho de asilo, etc.

---

[13] ARISTEGUI y SAN ROMÁN, Gustavo M. de: Op. cit., p.116.

[14] Entró en vigor el 1 de enero de 2004. Esta decisión está transpuesta a la legislación nacional de todos los Estados miembros con la excepción de Italia. En septiembre de 2004 se habían emitido un total de 2603 órdenes de detención y entrega, detenidos 653 personas y entregado 104 personas. En Europa en breve. Número 271:8/2005, semana de 28 de febrero de 2005. Https://documentacion.redabogacia.org/docushare/dsweb/Get/Document-15717/EuropaenBreve.pdf, consultada el 22 de diciembre de 2005.

[15] SISTIAGA, Gabriel: "Terrorismo y Seguridad Internacional en Europa" en *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Coedición de la Escuela Diplomática, La asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y el BOE, Madrid, 2003, p. 90.

[16] Ibidem.

[17] PULIDO GRAJERA, Julia: "La Cooperación Internacional entre Servicios", *ARBOR* CLXXX, 709 (Enero 2005), pp. 269-288.

En cuanto a la inteligencia habría que destacar las estructuras creadas a nivel europeo para el intercambio informativo:

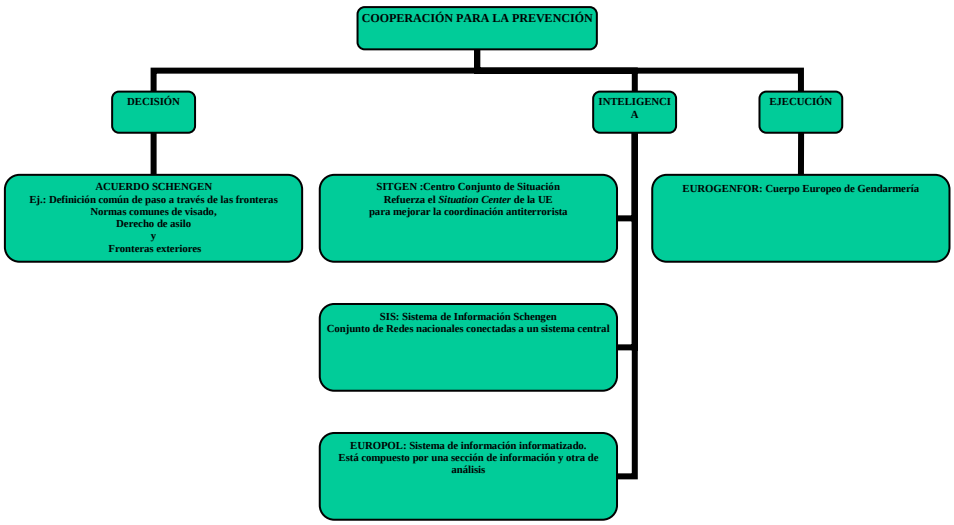
1.- El SITGEN[18] refuerza el *Situation Center* de la UE para mejorar la coordinación antiterrorista que servirá de respaldo a otros órganos[19].

2.- El SIS[20] está formado por un conjunto de redes nacionales conectadas a un sistema central y está complementado por otros sistemas de información como el SIRENE.

3.- EUROPOL se crea el 26 de julio de 1995, bajo la presidencia española de la Unión Europea. A partir de 1999 tiene competencias para combatir el terrorismo. Dispone de un sistema de información informatizado distinto al de Schengen, alimentado por los Estados miembros, con una sección de información y otra de análisis.

Por último, a escala ejecutiva, se avanza en la gestión integral de infraestructuras. Ejemplo de ello es la creación de la EUROGENFOR o Cuerpo Europeo de Gendarmería, formado por las gendarmerías de varios países[21].

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

La ampliación de la Unión Europea ha añadido puntos que incrementan su vulnerabilidad. Además, la globalización provoca nuevas formas delictivas, siendo la

[18] SITGEN: Centro Conjunto de Situación.
[19] Estos órganos son el Counter Terrorism Group (CTG) y EUROPOL.
[20] SIS: Sistema de Información de Schengen.
[21] En el caso de España es la Guardia Civil la que forma parte de este Cuerpo Europeo.

delincuencia internacional organizada y el terrorismo las más importantes. Muchas de ellas son producto de la importación y readaptación al nuevo entorno de las formas delictivas adquiridas en el país de origen. Por ello, no sólo es necesaria una redefinición de políticas y estrategias para la prevención y desactivación de las nuevas formas delictivas que amenazan a la seguridad europea, sino también que se adopten medidas conjuntas que prevenga o contrarresten las acciones terroristas y de la delincuencia organizada. Terrorismo y crimen organizado están íntimamente relacionados no sólo por los medios que utilizan, sino también por la financiación.

En el plano de la decisión se impone la armonización de las distintas legislaciones de los países miembros de la Unión Europea. La cooperación a nivel europeo y a nivel trasnacional es primordial para la obtención de resultados positivos y en especial la intensificación de la cooperación judicial y policial en la lucha antiterrorista y contra organizaciones criminales. No cabe duda de que el terrorismo debe abordarse en conexión con otras formas de criminalidad.

La Unión Europea ha iniciado el camino hacia la seguridad. En el campo de la Inteligencia los avances a nivel estatal han sido notables, sin embrago aún queda un largo camino por recorrer en lo que respecta a la cooperación trasnacional a este nivel. Eso sí, es necesario que exista un equilibrio entre la mejora del nivel de seguridad en la Unión Europea -estableciendo listas electrónicas de personas, grupos y entidades objeto de investigación penal o estableciendo un registro de cuentas bancarias con el fin de rastrear mejor las actividades dedicadas a financiación del terrorismo o blanqueo de dinero- y los derechos fundamentales, en especial, el derecho a la vida privada y el derecho a la protección de datos personales.