

Repercusiones de la crisis del 11 de septiembre: la respuesta de la Unión Europea

RAMÓN DE MIGUEL EGEA

Secretario de Estado de Asuntos Europeos

Cuando el pasado 12 de junio, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush pisaba por vez primera oficialmente suelo europeo en Madrid, difícilmente podía imaginar que su compromiso para “combatir el terrorismo allí donde aparezca” iba a hacerse tan dramáticamente necesario y actual apenas transcurridos tres meses.

En efecto, la hecatombe del 11 de septiembre ha supuesto un giro copernicano en la manera de entender la realidad internacional, poniendo de manifiesto la necesidad de un nuevo concepto de seguridad mundial y cambiando, en definitiva, nuestra manera de ver el mundo. El choque ha sido tan traumático, que muchas de sus consecuencias no serán perceptibles con claridad hasta dentro de muchos meses, quizá incluso años.

Por su parte, la Unión Europea constituye el proyecto regional más ambicioso de integración exitosa que haya existido desde finales de la Segunda Guerra Mundial y probablemente desde mucho antes. Por esa misma razón y por encontrarse en un momento crucial de su historia, no podía permanecer indiferente ante acontecimientos de tanto calado.

Conviene recordar que la construcción europea es, en gran medida, el resultado de grandes acontecimientos históricos. Así, su nacimiento viene marcado por la catástrofe de las que Ortega llamó “dos grandes guerras civiles europeas”. Se trataba de que Europa recuperase su lugar en el mundo y al mismo tiempo se erigiese como un muro de contención frente al bloque totalitario liderado por la Unión Soviética. De igual modo, el desafío mayor que enfrenta en estos momentos –su quinta ampliación– es consecuencia directa de la caída del muro de Berlín y del subsiguiente derrumbamiento de los regímenes totalitarios de Centro y Este del continente. Cuando esta se complete, muchos de los países que antaño fueron antagonistas ideológicos de la Unión Europea, pasarán a formar parte integral de la misma: toda una lección para los que vaticinaban una corta vida al proyecto europeo y una verdadera metáfora sobre lo difícil que resulta anticipar el futuro para las teorías políticas.

Sería, por tanto, impensable que la Unión Europea no reaccionase con rapidez y decididamente ante una agresión de tal calibre, no solamente porque los Estados Unidos son un aliado de primer orden, sino porque este crimen execrable tiene mucho de ataque contra un modelo de vida y unos valores compartidos a ambos lados del Atlántico. Analicemos brevemente la secuencia de la respuesta y sus contenidos de fondo.

LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR

No cabe duda que el ámbito comunitario más afectado por los sucesos del 11 de septiembre es el llamado Tercer Pilar, es decir el que se refiere a asuntos de Justicia e Interior (JAI). Apenas diez días después de los atentados —el 21 de septiembre— se convocó un Consejo Extraordinario de Ministros de Justicia e Interior y un día después tuvo lugar el Consejo Europeo Extraordinario, centrado casi exclusivamente también en los asuntos de Justicia e Interior.

Lo primero que puede decirse del Consejo Extraordinario JAI es que ha tenido un efecto decisivo en cuanto al establecimiento de prioridades. Hasta hace poco, las cuestiones JAI, aunque importantes en el seno de la Unión, no siempre salían adelante con facilidad. Existían serias discrepancias entre los Estados Miembros y muchas de las posiciones defendidas por España no encontraban el eco apetecido entre otros socios comunitarios. El 11 de septiembre ha supuesto un cambio radical en la percepción de estas cuestiones. Por un lado, se han convertido en prioritarias; de otro, existe un claro cambio de actitud por parte de los miembros de la Unión, una “nueva sensibilidad”, por llamarlo de algún modo.

En concreto, en el Consejo Extraordinario JAI, se ha avanzado mucho en tres Decisiones Marco: las que versan sobre la Orden Europea de Detención y Entrega (también llamada “euro-orden de búsqueda y captura”, si bien nosotros preferimos hablar de “detención” y “entrega”, por razones obvias), la de lucha contra el Terrorismo y la que se refiere a la creación de Equipos Conjuntos de Investigación. Todas han recibido un impulso notabilísimo, reduciendo enormemente el número de países que mantenían reservas en dichos ámbitos.

La Orden Europea de Detención y Entrega sobre Estados Miembros, constituye uno de los instrumentos más revolucionarios en el ámbito JAI hasta la fecha y presupone un grado de confianza en los Sistemas Jurídicos y Sociales de los demás socios, sin precedentes. Por ello mismo, es el que más reparos genera entre los socios comunitarios. Es un instrumento que utiliza las posibilidades que abre el concepto de ciudadanía de la Unión, al permitir la entrega de los propios nacionales al Estado requiriente.

Otro elemento importante es la Decisión Marco sobre Delitos de Terrorismo. La aprobación de una “euro-orden” de detención y entrega no tendría mucho sentido, si no existe una tipificación del delito de terrorismo en las legislaciones de los Estados

Miembros. Si hasta ahora tan sólo siete u ocho Estados miembros recogían en sus legislaciones el delito de terrorismo como tal, la aprobación de esta Decisión Marco obligará a su tipificación y tendrá también grandes repercusiones en las relaciones de la Unión Europea con terceros países en los que sigue rigiendo el procedimiento de extradición clásico, al facilitar la esta última.

Otra de las decisiones tomadas en el Consejo Extraordinario JAI, es la creación de Equipos Conjuntos de Investigación, que si bien plantea ciertos problemas, debido a los muchos cambios que es necesario introducir en las leyes procesales penales nacionales, permitirá coordinar mejor la lucha contra el terrorismo entre todos los Estados Miembros.

Como complemento de las medidas descritas anteriormente, el Consejo Extraordinario JAI establece un Mecanismo de Evaluación Mutua de los Dispositivos de Lucha contra el Terrorismo, trasplantando así el sistema que se inició en el ámbito Schengen y que ya había sido ampliado a la lucha contra la criminalidad organizada. La evaluación mutua constituye, frente a lo que muchos creían en un principio, un factor generador de confianza y un estímulo para la mejora y eficacia de las actuaciones. Asimismo, se acordó la constitución de un Equipo de Especialistas Antiterroristas en el seno de Europol por un periodo de seis meses renovables, con el mandato de recopilar y analizar datos sobre el problema terrorista. El objetivo es elaborar un documento que permita a los Estados Miembros hacerse una idea de la envergadura de la amenaza terrorista.

Por su parte, el Consejo Europeo Extraordinario del 21 de septiembre, adoptó también una batería de medidas para combatir el terrorismo. Lo primero que debe resaltarse de dicho Consejo es su propia celebración. Que se reúna el más alto órgano de decisión de la Unión Europea como consecuencia de los atentados, es en sí mismo, un hecho sin precedentes y que da una idea de la importancia que los Estados Miembros otorgan a los acontecimientos.

Otro aspecto reseñable del Consejo, es la declaración de solidaridad y cooperación con los Estados Unidos, considerando lo ocurrido como una agresión que legitima una respuesta estadounidense y llamando a la creación de "una coalición mundial lo más amplia posible contra el terrorismo, bajo los auspicios de Naciones Unidas".

Por otro lado, este Consejo Europeo aprobó un Plan de Acción que contiene varios objetivos que afectan a cuestiones JAI:

- Reforzar la cooperación judicial y policial entre los socios comunitarios, para lo cuál, el Consejo Europeo hace suyas muchas de las cuestiones aprobadas en el Consejo Extraordinario JAI del día anterior, como la euro-orden o la definición de terrorismo, entre otras. Asimismo, insta a proceder a identificar a los terroristas y a las organizaciones que los amparan, de modo que se elaborará una lista de los mismos, a fin de facilitar su localización.

- Desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el terrorismo, apoyando la propuesta de elaborar un convenio general contra el terrorismo en el seno de las Naciones Unidas.

LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

Uno de los rasgos más llamativos de la reacción a la crisis en el seno de la Unión Europea ha sido la pronta y coordinada reacción de las instituciones comunitarias, poniendo de relieve que, aunque a veces existan dificultades, la cooperación entre las instituciones europeas es posible y funciona a la perfección cuando existe voluntad política para ello.

Es importante destacar el papel del Parlamento Europeo que desde el primer momento condenó los hechos, no limitándose a una mera declaración formal, sino aprobando iniciativas de gran trascendencia. En primer lugar, aprobó una Resolución por la que pide al Consejo y a los Estados Miembros que cooperen con Estados Unidos, sobre la base de la resolución de Naciones Unidas «en la búsqueda de los autores, los organizadores y los patrocinadores de los ataques, así como de aquellos que les han protegido». En esta resolución, el Parlamento califica de crimen contra la humanidad tanto los ataques del 11 de septiembre como cualquier otro acto terrorista, rechazando el llamado conflicto de civilizaciones y manifestando su solidaridad con los musulmanes de la Unión Europea. Asimismo, invita a los Estados Miembros a «no poner nuevos obstáculos de índole jurídico-legal que puedan comprometer en modo alguno los avances en el ámbito del reconocimiento mutuo de sentencias».

Por otro lado, el Parlamento Europeo dio el visto bueno a una propuesta de Reglamento del Consejo, por el que se congelarán todos los capitales de personas físicas y jurídicas enumerados en un anexo como una forma de lucha contra el terrorismo. Además, en su respuesta, el Parlamento va más allá, ya que introduce enmiendas sugiriendo que cuando el Consejo modifique el anexo puedan añadirse nombres de otras organizaciones, lo que, unido a la supresión del adjetivo internacional para calificar el terrorismo, deja abierta la puerta a incluir a organizaciones como ETA o el IRA en dicha lista en un futuro.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Si bien el Tercer Pilar ha sido, como ya he mencionado y por razones evidentes, el más afectado por los acontecimientos del 11 de septiembre, la gravedad de los hechos es tal que ningún ámbito de la Unión Europea puede escapar de las consecuencias de la conmoción. Así pues, hay que destacar las grandes repercusiones sobre el llamado Segundo Pilar. En efecto, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) también se ha visto afectada y mucho. Como punto de partida, debe señalarse la convocatoria de un Consejo de Asuntos Generales extraordinario el día inmediatamente posterior a la tragedia. Por otra parte, en la declaración del Consejo Europeo Extraordinario nueve días después, la Unión se compromete a integrar la lu-

cha contra el terrorismo en la Política Exterior y de Seguridad Común. Esto es de especial importancia, a la par que novedoso y va a tener como consecuencia directa el que la Unión va a incorporar a su actuación exterior un nuevo frente, permitiendo tomar medidas contra aquellos países u organizaciones que fomentan o protegen los actos terroristas. Por otra parte, la declaración pedía a los países candidatos su asociación a la misma, al tiempo que se decidía enviar una troika ministerial a diversos países afectados por la crisis, con el fin de explicarles la posición de la UE. Es importante señalar que han surgido algunas voces discrepantes, en el sentido de cuestionarse si la PESc es el ámbito adecuado para luchar contra el terrorismo. Aún considerando pertinentes dichas observaciones, soy de la opinión que la PESc tiene mucho que decir frente a esta nueva amenaza, pues se trata de una nueva forma de agresión que debe atacarse desde todos los frentes, no solamente los clásicos de lucha contra el terrorismo.

Ahora bien, cabe preguntarse cómo va a traducirse esto en hechos palpables, es decir, en qué modo específico esta nueva dimensión va a influir en la PESc. No es esta una tarea fácil, pues depende en gran medida de la evolución de los acontecimientos y del sentido que vayan tomando las investigaciones. En líneas muy generales, creo que la actuación de la PESc podría encaminarse en una triple dirección:

En primer lugar, mediante la toma de decisiones directas contra el fenómeno del terrorismo en cuanto amenaza a la seguridad de la Unión Europea, es decir, llevando a cabo operaciones concretas contra las redes terroristas, sus cómplices y toda la infraestructura que las sustenta. Aquí hay aún mucho por hacer y definir. El momento actual es bueno, porque se están creando las estructuras de la futura entidad de defensa europea. La amenaza terrorista no puede ser ignorada ni sus consecuencias excluidas del nuevo concepto de seguridad que está gestándose.

Un segundo ámbito posible de actuación son los Estados que dan cobijo o apoyan abiertamente a dichos grupos. Esta sería la forma de actuación más tradicional de la PESc, mediante las tomas de posición conjunta expresadas a través de declaraciones o las medidas de presión políticas y comerciales, etc.

En tercer lugar, la PESc podría llevar a cabo una labor por áreas geográficas, algo que viene realizando desde hace tiempo, pero que cobra una nueva dimensión a la luz de los acontecimientos. En este sentido, considero que hay cinco áreas que se van a ver especialmente afectadas por la presente coyuntura:

- Las relaciones Transatlánticas, fundamentalmente por el refuerzo de los lazos a ambos lados y el estrechamiento de la cooperación en materias de defensa y seguridad. Los ataques terroristas masivos del 11 de septiembre se ha vivido en Europa casi como en carne propia y sabemos muy bien que los que actuaron contra los Estados Unidos mañana pueden hacerlo contra nosotros.
- Otro espacio de actuación de la PESc que se verá afectado es Oriente Medio. El Consejo Europeo Extraordinario, consciente de la importancia que la solución del

conflicto tiene para la seguridad europea, también hacía referencia a la importancia de lograr una solución justa en Oriente Medio. Conviene dejar muy claro que nada justifica los atentados del 11 de septiembre, pero tampoco debe olvidarse que la situación en Oriente Medio constituye un factor de inestabilidad permanente, que no sólo afecta a la seguridad de los países del área, sino a Europa y los Estados Unidos. El nuevo concepto de seguridad pasa necesariamente por una solución a tan grave problema.

- No quiero dejar de mencionar la influencia de estos acontecimientos sobre el Proceso de Barcelona. Sin duda, el diálogo Euromediterráneo se encuentra un tanto maltrecho, en gran medida debido al estancamiento del proceso de paz en Oriente Medio, pero también debido a otros factores que están en la mente de todos. Pues bien, la introducción de esta nueva dimensión puede contribuir a una revitalización del mismo, constituyéndose en un foro de encuentro en el que los países de la ribera sur del Mediterráneo colaboren en la lucha contra el terrorismo, superando viejos recelos, al tiempo que revitalizan un espacio de encuentro entre dos culturas hoy más necesario que nunca. De hecho, la propia Declaración de Barcelona contiene una dimensión de seguridad, definiendo un espacio común de paz y estabilidad y en esta línea, en la Reunión Ministerial de Marsella de noviembre de 2000 se dio un mandato para crear un programa JAI, que si bien todavía no se ha logrado, tiene visos de salir adelante en un futuro no muy lejano.
- Un aspecto de la PESC en el que existen nuevas posibilidades es en la coordinación de los Estados Miembros en Organismos Internacionales. Establecida por el artículo 19 del Tratado de la Unión, no siempre se ha llevado a cabo de manera óptima. Los acontecimientos del 11 de septiembre, sin embargo, han dado nuevos bríos a este mecanismo, cuyos resultados ya son visibles, especialmente en las Naciones Unidas, pero que en el futuro pueden ampliarse a muchos otros foros.
- El quinto aspecto que quería resaltar en torno a la PESC es puramente institucional y afecta a la organización de los Grupos de Trabajo. No sólo se verán todos ellos impregnados por la lucha contra el terrorismo en su trabajo cotidiano, sino que algunos de ellos cobrarán una importancia inusitada hasta ahora, en detrimento de otros.

Se puede afirmar, por tanto, que los atentados del 11 de septiembre no sólo han suscitado una reacción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, sino que, dada su naturaleza cambiante y su carácter embrionario, la están modificando sustancialmente. A día de hoy quedan pendientes las reuniones del Consejo Europeo de Gante y la Conferencia Europea, que versará íntegramente sobre terrorismo.

LAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS

Por último, uno de los elementos más llamativos de la crisis lo constituyen las gran-

des repercusiones económicas que han tenido los atentados. Si bien es cierto que ya existían indicios de una cierta desaceleración económica mundial, no cabe duda que la crisis se ha visto en gran medida precipitada por los acontecimientos. Ello hizo necesario que el Consejo Europeo Extraordinario hiciese una llamada a la calma en los mercados, enviando un mensaje de estabilidad y concertación para lograr superar las dificultades actuales. Ante la inminente puesta en circulación del euro, la coyuntura actual es percibida a la vez como un factor de riesgo, pero al mismo tiempo como un elemento de solidez y estabilidad, que ampara a las economías europeas, que serían mucho más vulnerables sin su existencia.

En relación con el capítulo económico, se van a ver afectadas también las normas sobre flujos financieros, a fin de evitar la financiación de grupos y actividades terroristas. Muy probablemente, esto signifique el aumento de los controles sobre los flujos de capitales y medidas más rigurosas para con los llamados "paraísos fiscales", así como repercusiones en las actividades de instituciones bancarias y financieras.

La existencia de sectores claramente y directamente afectados por la crisis es otro dato a tener en cuenta. Así, el Consejo Europeo Extraordinario ya acordó reforzar la seguridad del transporte aéreo, tomando medidas respecto a la clasificación de las armas, la formación técnica de las tripulaciones, el control y seguimiento de los equipajes facturados, la protección de la accesibilidad a la cabina de pilotaje y el control de calidad a las medidas de seguridad adoptadas por los Estados Miembros. Por otro lado, este sector ya está dando preocupantes signos de debilidad económica, lo que tratará probablemente de superarse adoptando ayudas excepcionales y de duración limitada.

Un posible aspecto positivo, sin embargo, consistirá en la presumible aceleración en las negociaciones de acuerdos de liberación comercial entre grandes bloques económicos y su vinculación cada vez mayor con la toma de medidas internas para acabar con el terrorismo

Termino esta reflexión sobre la reacción en el seno de la Unión Europea, subrayando que la crisis provocada por los atentados del 11 de septiembre ha modificado el panorama comunitario drásticamente, al menos en cinco aspectos:

En primer lugar, representa un inesperado impulso a las cuestiones del Tercer Pilar, creando un clima muy propicio para el avance y la consolidación del mismo. Por otro lado, la crisis ha desencadenado una respuesta institucional ágil y articulada, que representa una buena prueba de que, a pesar de las críticas, a veces justificadas, y de las necesarias mejoras que se están introduciendo, la Unión funciona y sus instituciones tienen capacidad de respuesta ante los grandes desafíos políticos internacionales.

En tercer lugar, proporciona un estímulo a la PESC, no sólo en su vertiente de seguridad, sino como instrumento de coordinación de las políticas comunitarias para enfrentar las nuevas amenazas y de factor de presión en ámbitos multilaterales.

Finalmente, ha afectado a una situación económica que ya era delicada, con repercusiones muy directas en determinados sectores, como el transporte aéreo. Ello tendrá consecuencias a la hora de plantear el seguimiento de la estrategia de Lisboa.

En cuanto a España, la presente coyuntura representa, sobre todo, un reto trascendental en el seno de la Unión Europea. Ello es así tanto por la proximidad de nuestra presidencia, durante la cual los temas JAI ya iban a constituir un asunto prioritario y que, desde ahora, se presentan con más posibilidades de éxito, como por la posibilidad de multiplicar los medios y la concienciación para combatir el terrorismo y el crimen organizado.

En definitiva, creo que ante los terribles sucesos del 11 de septiembre, la Unión ha sabido estar a la altura de las circunstancias. Al mismo tiempo, ha abierto un proceso de reflexión importante, cuya intención es calibrar hasta qué punto se van a ver afectadas sus políticas, el funcionamiento de sus instituciones y las relaciones con el resto del mundo. Situaciones como la actual, sin embargo, no son ajenas a la historia del proyecto comunitario. Como tantas veces a lo largo de su existencia, los acontecimientos de trascendencia histórica inciden directamente en el itinerario vital de la Unión, planteándole un desafío que no puede soslayar. Como escribía al principio, la Unión se ha ido forjando al erigirse en respuesta de los países europeos a los grandes retos de la coyuntura internacional.

Por espeluznantes que sean, los acontecimientos del 11 de septiembre no deben cuartear el proyecto comunitario, sino que deben contribuir a su fortalecimiento interno y exterior. Este pasa necesariamente por la consolidación del proceso más importante en el que se encuentra inmersa la Unión: su quinta ampliación. Ya se ha dicho reiteradas veces y quisiera repetirlo hasta la saciedad: la ampliación seguirá adelante contra viento y marea y no podrá retrasarla la situación creada tras el 11 de septiembre.

Ello no quiere decir que seamos ajenos a los hechos. Como ya he mencionado, el panorama internacional ha cambiado drásticamente y por ello debemos adecuarnos a la nueva situación. Tengo la firme convicción que sabremos dar respuesta a este nuevo desafío y que al final de esta larga lucha emergerá un mundo más justo y seguro, en el que la Unión Europea será uno de los actores principales. Un mundo en el que los valores que defendemos estarán más vigentes que nunca. ●