

Breve análisis sobre la Estrategia Contraterrorista del Consejo de Europa para 2018-2022

Resumen

El 5 de junio del presente año, el Consejo de Europa anunciaba la aprobación de una estrategia contraterrorista. Dicho documento tendría como principal finalidad ayudar a sus Estados miembros a mejorar sus capacidades para prevenir y combatir las amenazas terroristas, en plena consonancia con el respeto al Estado de derecho y los derechos humanos. La estrategia propone una serie de actividades con vistas a su implementación en un plazo de cuatro años 2018-2022. Además de ofrecer algunas referencias acerca del proceso de desarrollo de una política antiterrorista común para los países de Europa Occidental, y tras realizar unas mínimas aclaraciones sobre el Consejo de Europa y sus anteriores iniciativas relacionadas con la misma materia, este documento analiza la citada estrategia contraterrorista, describiendo su estructura y contenidos, subrayando sus aspectos más característicos y novedosos, así como algunas de sus limitaciones.

Palabras clave

Terrorismo, Consejo de Europa, contraterrorismo, estrategia.

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

Brief analysis of the Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022)

Abstract

On June 5, 2018, the Council of Europe announced the approval of a counter-terrorism strategy. The main purpose of this strategy is to help Council of Europe's member states to improve their capacities to prevent and combat terrorist threats, in full respect of the rule of law and human rights. The strategy establishes several activities for their implementation within a period of four years (2018-2022). In addition to a brief description of the evolution of the counter-terrorism European policy, this paper analyzes the aforementioned Council of Europe Counter-Terrorism Strategy, describes its structure and contents, highlights its most characteristic and new aspects, as well as some of its limitations.

Keywords

Terrorismo, Council of Europe, counter-terrorism, strategy.

Introducción

Como es bien sabido, desde finales del siglo XIX son muchos los países de Europa Occidental que, en una o varias etapas de su historia reciente, se han visto enfrentados al problema del terrorismo, hasta el punto de constituir aquel la forma de violencia política más característica y extendida dentro del territorio europeo tras el final de la Segunda Guerra Mundial¹. Aunque la década de 1990 coincidiera con una fase de declive de la actividad terrorista, fruto del desistimiento de muchos de grupos y organizaciones extremistas surgidas en las décadas previas, el tránsito al nuevo siglo no traería el fin definitivo del terrorismo. Antes bien, además de seguir enfrentando una limitada actividad terrorista debida a grupos y organizaciones de inspiración nacionalista, extremistas de izquierda y derecha y miembros de movimientos de protesta de causa única (defensores de los derechos de los animales, ecologistas, etc.), durante las dos últimas décadas Europa ha visto crecer dentro de su territorio el mismo tipo de terrorismo, con origen en el mundo musulmán y practicado por los seguidores de una corriente radical de la religión islámica (el salafismo yihadista) que, por ejemplo, dio lugar a la mayor masacre terrorista de la historia contemporánea (los ataques del 11 de septiembre de 2001, con cerca de 3.000 muertos), extendiéndose a continuación a través de distintas regiones.

A pesar de que la mayor parte de esa violencia se ha concentrado en algunos países habitados por mayorías de confesión islámica, desde la segunda parte de los años noventa hasta 2018, Europa Occidental ha sufrido más de sesenta atentados de inspiración yihadista, de gravedad diversa, incluyendo otra masacre como la perpetrada en la capital de España el 11 de marzo de 2004, con un balance final de 193 víctimas mortales. En términos globales, la creciente actividad del terrorismo yihadista en Europa ha provocado la muerte a más seiscientas personas, casi todas civiles, buena parte de las cuales perdieron su vida por ataques ocurridos entre los años 2014 y 2017².

Tras la aprobación en noviembre de 2005 de la primera estrategia antiterrorista de la Unión Europea, la progresión del terrorismo yihadista ha obligado a las autoridades europeas a realizar un ejercicio de adaptación periódica de sus políticas y planes para

¹ Para una revisión sobre la historia del terrorismo en Europa Occidental, puede verse GONZÁLEZ CALLEJA, E. *El laboratorio del miedo. Una historia general del terrorismo, de los sicarios a Al'Qaida*. Barcelona: Crítica 2014.

² Pueden verse datos más específicos en DE LA CORTE, L. *La yihad de Europa. Desarrollo e impacto del terrorismo yihadista en los países de la Unión Europea (1994-2017)*. Informe del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo. Vitoria 2018. Disponible en <https://gaizkafernandez.files.wordpress.com/2018/03/informe-4.pdf>.

hacer frente a la amenaza terrorista. El resultado más reciente de esa labor de revisión, del que han participado diversas instituciones europeas, ha sido la Estrategia Contraterrorista del Consejo de Europa (2018-2022), de la que nos ocuparemos en este artículo, no sin antes echar una mirada más general al proceso de institucionalización del antiterrorismo en Europa³.

Las instituciones europeas frente al terrorismo

A pesar de la larga experiencia de terrorismo acumulada por varios países europeos, España entre ellos, hasta los primeros años del siglo XXI las instituciones europeas fueron bastante reticentes a discutir y elaborar criterios y medidas conjuntas para hacer frente a ese problema. Solo tras producirse los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la Unión Europea convocó un consejo extraordinario destinado a aprobar un primer Plan de Acción en la Lucha Contra el Terrorismo⁴. Dicho plan animaba a los Estados miembros de la UE a trabajar de forma conjunta en varias líneas complementarias, como el reforzamiento de la cooperación policial judicial, el desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales en materia antiterrorista, la lucha contra la financiación del terrorismo y el reforzamiento de la seguridad aérea, por señalar únicamente las más importantes⁵. Luego, a partir de esa primera iniciativa, tanto los países de la Europa comunitaria a título particular como los distintos organismos internacionales europeos, con la UE a la cabeza, se implicarían en una intensa actividad orientada a dotarse de políticas antiterroristas adaptadas a las nuevas circunstancias. A consecuencia de esos esfuerzos, puede sumarse hasta más de doscientas actuaciones institucionales relativas a terrorismo promovidas a nivel europeo desde 2001 a 2013, entre planes de acción, regulaciones, directivas, decisiones marco, recomendaciones, decisiones, conclusiones, estrategias, posiciones comunes⁶.

³ Un análisis de las primeras fases de dicho proceso, centrado en la Unión Europea, puede encontrarse en ARGOMARIZ, J. «Post-9/11 institutionalisation of European Union Counter-Terrorism: Emergence, Acceleration and Inertia». *European Security* 18, 2, 2009, pp. 151-172.

⁴ *Conclusiones y plan de acción del consejo europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001*. Consejo de la Unión Europea, Bruselas. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/20966/concl-bxles1.pdf>.

⁵ POWELL, C. T. y SORROZA, A. «La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global». En C. T. Powell y F. Reinares (eds.). *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*. Barcelona: Ariel 2008, pp. 289-328.

⁶ NAVARRETE, M. «La actuación policial». En J. Jordán (ed.). *Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional*. Cuaderno de Estrategia 180. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2017, pp. 97-124. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_180.pdf.

Otras primeras medidas adoptadas por la Unión Europea dignas de mención son las siguientes: la creación, en noviembre 2001, de una unidad especializada en la lucha contra el terrorismo enlace central de Europol, la oficina de policía de la UE, que en la siguiente década daría lugar al Centro Europeo de Contraterrorismo; la elaboración de una lista de personas y organizaciones terroristas, promovida a partir de una posición común de diciembre de 2001; la aprobación de una definición común de delito terrorista, acordada en junio de 2002; la formulación, en misma fecha, de la orden de detención europea o Euroorden, como medio para agilizar los trámites de entrega de detenidos de unos países a otros; la elaboración de una primera Estrategia Europea de Seguridad⁷, presentada en diciembre de 2003, donde el terrorismo sería señalado como una de las principales amenazas a enfrentar en años venideros; o la creación, en 2004, del puesto de coordinador de la Lucha Antiterrorista. Una vez sucedidos los muy letales atentados 2004 en Madrid y julio de 2005 en Londres (52 víctimas mortales), el Consejo de la UE aprobaría en diciembre de 2005 una estrategia específica de lucha contra el terrorismo, que también conviene recordar⁸.

La estrategia antiterrorista de la Unión Europea vendría caracterizada por su aproximación holística, coherente con el enfoque integral (*comprehensive approach*) previamente planteado para la política comunitaria de seguridad y defensa, su valor como muestra del compromiso de los Estados miembros de la UE de contribuir a actuar concertadamente contra el terrorismo a escala global, su referencia a la necesidad de compaginar la lucha antiterrorista con una política regida por el respeto a los derechos humanos y, por último, el señalamiento de cuatro objetivos fundamentales que habrían de guiar la acción antiterrorista:

1. *Prevenir*, sobre todo en el sentido de impedir el desarrollo de nuevas vocaciones terroristas.
2. *Proteger*, o perfeccionar las medidas de protección frente a cualquier intento de cometer atentados terroristas, con especial atención a objetivos más vulnerables, incluyendo infraestructuras críticas.

⁷ «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad». Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 12 de diciembre de 2003. Disponible en https://www.learneurope.eu/files/8313/7456/9323/Una_Europa_segura_en_un_mundo_mejor.pdf.

⁸ *Estrategia de la Unión Europea de la lucha contra el terrorismo*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 30 de noviembre de 2005. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=es>.

3. *Perseguir*, a las personas y grupos implicados en actividades terroristas.
4. *Responder*, o mejorar las capacidades institucionales de reacción ante posibles atentados terroristas y de gestión de sus consecuencias.

En años posteriores a la aprobación de la estrategia europea antiterrorista, la Comisión de la Unión Europea pondría en marcha una variedad de iniciativas relacionadas con los anteriores objetivos: actuación contra la financiación del terrorismo y contra los intentos de adquisición de explosivos o materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares; protección de infraestructuras críticas; prevención de la radicalización y reclutamiento con fines terroristas (sobre los que la UE adoptaría una estrategia específica, también a finales de 2005); asistencia a las víctimas del terrorismo; gestión de eventos críticos; desarrollo de tecnologías aplicables a la lucha contra terrorismo; refuerzo de la cooperación con países aliados y organizaciones internacionales, incluyendo a Naciones Unidas, el G8, la OSCE o el Consejo de Europa. Por último, la evolución de la guerra de Siria, a partir de su arranque en 2011, con la consiguiente generación de un formidable proceso de movilización yihadista hacia ese país, del que participarían miles de ciudadanos europeos, el creciente aprovechamiento con fines terroristas del ciberespacio y la oleada de atentados desatada en varios países de Europa occidental a partir del 2015, motivarían una última serie de iniciativas antiterroristas⁹.

Pero la UE no ha sido el único organismo internacional de ámbito europeo que se ha involucrado en el desarrollo de iniciativas de apoyo a la lucha antiterrorista. Podría estudiarse con mayor profundidad el trabajo realizado a ese respecto por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), centrado esencialmente en potenciar la cooperación a diferentes niveles, desde un marco común, entre Estados, organizaciones internacionales y regionales, actores del sector privado, la sociedad civil y los medios de comunicación¹⁰. El objetivo de este artículo, sin embargo, nos obliga a centrar nuestra atención en el caso del Consejo de Europa, que pasamos a examinar.

⁹ Para más información sobre las iniciativas de la Unión Europea en materia antiterrorista véase: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/>.

¹⁰ Sobre las iniciativas de la OSCE en materia antiterrorista: <https://www.osce.org/countering-terrorism>.

El Consejo de Europa y la lucha antiterrorista

El Consejo de Europa, que no debe confundirse con el Consejo de la Unión Europea, es una organización internacional mucho más antigua que la propia UE. Con Winston Churchill como uno de sus principales impulsores, el Consejo de Europa fue fundado el 5 de mayo de 1949. El motivo que inspiró su creación fue el de defender y proteger la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Los primeros países firmantes de su Carta fundacional (el Tratado de Londres) fueron Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido. Pero, con el tiempo, el Consejo ha llegado a incluir a todas las naciones europeas, salvo Bielorrusia. Una de las primeras iniciativas desarrolladas por este organismo internacional fue la redacción del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, un instrumento jurídico que entraría en vigor en 1953. Con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como su órgano más conocido y activo, a lo largo de sus cerca de setenta años de existencia el Consejo de Europa ha tenido como prioridad el desarrollo y refuerzo de los estándares legales en materia de derechos civiles y políticos¹¹.

En relación al terrorismo, el Consejo de Europa ha realizado un continuado esfuerzo para facilitar y orientar el desarrollo de las legislaciones de sus Estados miembros, favoreciendo además la cooperación judicial. Para coordinar todo el trabajo realizado en materia antiterrorista el Consejo crearía un Comité de Expertos de Terrorismo (CODEXTER, acrónimo formado por sus siglas en inglés), que posteriormente tomaría el nombre de Comité de Contraterrorismo del Consejo de Europa (CDCT). Dicho comité se ocupa de supervisar los procesos de implementación de los instrumentos legales promovidos por el Consejo de Europa en relación a la lucha antiterrorista. Los más importantes son la Convención de Varsovia de 2005 para la prevención del terrorismo¹², y el Protocolo adicional a esa convención para el tratamiento legal del problema de los combatientes terroristas extranjeros huidos y retornados, cuya firma fue ofrecida a los Estados miembros en octubre de 2005, y que entró en funcionamiento en julio de 2017¹³. Tal protocolo conlleva el compromiso de ilegalizar y penalizar la participación en

¹¹ Sobre el Consejo de Europa véase: <https://www.coe.int/en/web/portal>.

¹² *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*. Varsovia: Consejo de Europa, 16 de mayo de 2005. Disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016808c3f55>.

¹³ *Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*. Riga: Consejo de Europa, 22 de octubre de 2015. Disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168047c5ea>.

asociaciones o grupos terroristas, la recepción de adiestramiento terrorista, el desplazamiento a países extranjeros con fines relacionados con el terrorismo y la financiación u organización de ese tipo de viajes. Complementariamente, el CDCT supervisa una red diseñada para facilitar el intercambio rápido de información acerca de terroristas sospechosos de participar en desplazamientos y que tengan como punto de partida o destino a alguno de los Estados miembros del Consejo de Europa. Otras actividades promovidas por el Consejo en materia de seguridad han sido el lanzamiento de la campaña #NoHateNoFear, destinada a contrarrestar los discursos de odio conducentes al terrorismo y la violencia extremista que se difunden en internet a través de redes sociales; y la elaboración de un documento sobre *Supervisión Democrática y Efectiva de los Servicios de Seguridad Nacional*, preparado por el comisionado del Consejo para Derechos Humanos¹⁴. Además, el Consejo se encuentra actualmente implicado en otras tareas, como la preparación de instrumentos que acrecienten la efectividad de la lucha contra el crimen organizado transnacional¹⁵ y el fomento de reuniones destinadas a recopilar y compartir conocimiento sobre buenas prácticas y criterios comunes para la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Finalmente, el Consejo de Europa aprovecha su Comité de Contraterrorismo para elaborar otras herramientas y materiales que ayuden a los expertos a analizar y responder a la evolución del fenómeno terrorista, línea de trabajo que ha servido de marco al diseño de la Estrategia Contraterrorista del Consejo de Europa (2018-2022).

La estrategia contraterrorista del Consejo de Europa

El 5 de junio del presente año 2018, el Consejo de Europa anunciaba la aprobación de su estrategia contraterrorista, previamente elaborada por su Comité de Contraterrorismo¹⁶. Como declaró Thorbjorn Jagland, secretario general del Consejo, tal estrategia responde al propósito de continuar ayudando a sus Estados miembros a mejorar sus capacidades para prevenir y combatir las amenazas terroristas, siempre en

¹⁴ Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2015). *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*. Disponible en <https://rm.coe.int/democratic-and-effective-oversight-of-national-security-services-issue/16806daadb>.

¹⁵ *White Paper on Transnational Organize Crime*. París: Consejo de Europa, diciembre de 2014. Disponible en <https://rm.coe.int/168070afb>.

¹⁶ Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022). Disponible en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808afc96.

consonancia con el respeto al Estado de derecho y los derechos humanos. Tomando como base el marco legal y normativo ya existente para regular la lucha contra el terrorismo, la estrategia establece una serie de actividades cuyos resultados ayuden a las autoridades de sus Estados miembros, con vistas a su implementación en un plazo de cuatro años 2018-2022.

Como muestra la tabla 1, el documento de la estrategia tiene una estructura sencilla, consistente en una introducción, una definición breve de sus objetivos principales y otra más detallada de objetivos específicos. Cada uno de esos objetivos aparece conectado con una actividad concreta a desarrollar, una justificación de la misma, un método de trabajo, una descripción sobre los resultados que se pretenden extraer de cada actividad y una referencia al órgano responsable de llevarla a cabo.

A continuación, se examinarán los contenidos de la estrategia atendiendo a varios aspectos principales: su enfoque o filosofía de base, sus objetivos generales; la visión subyacente al documento sobre los desafíos más recientemente planteados a las autoridades europeas por las amenazas terroristas, y los objetivos y actividades específicas propuestas por el documento para dar respuesta a esos mismos desafíos.

Enfoque de la estrategia

La estrategia contraterrorista del Consejo de Europa parte de una caracterización genérica del fenómeno terrorista, el cual aparece calificado como «una de las más serias amenazas a la paz internacional, la seguridad y bienestar» de más de 820 millones de ciudadanos europeos. A juicio de los expertos que han elaborado el documento, las notas definitorias más relevantes del terrorismo actual son su carácter multidimensional y su capacidad para evolucionar con suma rapidez, dando lugar a nuevas formas y expresiones, y para hacerse presente en distintos escenarios, desde teatros de conflicto situados en regiones distantes hasta los propios países europeos, sin olvidar su actividad en el ciberespacio. Todo ello obligaría a las autoridades europeas a desarrollar instrumentos que permitan hacer frente a una amenaza compleja y en constante evolución.

Además, la estrategia define el terrorismo como un «problema global», que no puede resolverse sin grandes dosis de colaboración internacional, tanto entre los Estados europeos como entre los Estados de otras regiones igualmente afectados. En ese sentido se subraya como una prioridad la cooperación y coordinación del Consejo de

Europa con varios organismos internacionales, empezando por las agencias de Naciones Unidas con responsabilidades en la lucha contra el terrorismo: Comité de Antiterrorismo CTC; Directorio Ejecutivo CTED; y Oficina de Naciones Unidas de Contraterrorismo OCT; y siguiendo con la Unión Europea, Interpol, la OSCE, la Organización de Estados Americanos OEA, el Comité internacional de la Cruz Roja ICRC y el Foro Global de Contraterrorismo FGT.

Estructura del documento	
1. Marco introductorio	
2. Objetivos generales	
3. Objetivos específicos: definición; actividad; justificación; método de trabajo; resultados esperados; comités responsables	
Objetivos de la estrategia	
Generales	Específicos
1. <i>Prevención</i>	1.1 Prevenir y contrarrestar la promoción pública del terrorismo, la propaganda, la radicalización, el reclutamiento y el adiestramiento
	1.2 Prevenir y contrarrestar la promoción pública del terrorismo, la propaganda, la radicalización, el reclutamiento y el adiestramiento a través de internet
	1.3 Establecer un conjunto de indicadores para valorar el riesgo de realización de atentados terroristas por individuos radicalizados
	1.4 Aumentar la conciencia sobre la radicalización y otras medidas preventivas entre practicantes, especialmente en las escuelas
	1.5 Financiación del terrorismo
2. <i>Persecución</i>	2.1 Reunir evidencias incriminatorias en zonas de conflicto con fines de persecución judicial
	2.2 Reunir evidencia incriminatoria digital sobre casos de terrorismo
	2.3 Conducción de juicios contra, y persecución de, combatientes terroristas extranjeros, incluyendo a retornados y reubicados
	2.4 Asistencia legal mutua en asuntos judiciales, extradición y uso de equipos de investigación conjunta para casos de terrorismo
	2.5 Terrorismo y crimen organizado
3. <i>Protección</i>	3.1 Recolección de mejores prácticas sobre desradicalización, desvinculación y reinserción social
	3.2 Evaluación de riesgo de individuos encausados y condenados por delitos terroristas
	3.3 Víctimas del terrorismo
	3.4 Identificación de amenazas terroristas emergentes
	3.5 Papeles de mujeres y menores
	3.6 Reforzamiento de la ley y las respuestas de los servicios de emergencia durante e inmediatamente después de la realización de atentados terroristas

Tabla 1. resumen de la Estrategia Contraterrorista del Consejo de Europa (2018-2022)

Por último, la estrategia contraterrorista del Consejo de Europa advierte que el elevado nivel de riesgo terrorista al que los países europeos se han visto expuestos durante los

últimos años podría acabar teniendo un impacto significativo y adverso sobre los estándares democráticos y a nivel social. En concreto, se apunta al riesgo de un socavamiento del Estado de derecho y del respeto a los derechos humanos que podrían debilitar a gobiernos legítimamente constituidos. Asimismo, se advierte que la amenaza terrorista podría generar divisiones políticas y sociales y contribuir a incrementar la polarización. Por tales razones, desde la perspectiva del Consejo los avances en la lucha antiterrorista no solo se juegan el terreno de la efectividad sino también en el de la protección de los principios consustanciales al proyecto de una Europa unida en torno a los valores de una convivencia plural y democrática. La estrategia apunta que su manera de añadir valor a los esfuerzos regionales y globales para luchar contra el terrorismo ha de pasar también, y de forma irrenunciable, por el perfeccionamiento de los marcos legales que regulen la acción antiterrorista y, en términos más generales, por la potenciación de la calidad democrática de sus Estados miembros.

Objetivos generales

La filosofía antiterrorista del Consejo de Europa está claramente influida por los enfoques antes desarrollados por otros organismos internacionales europeos. Esa influencia es particularmente evidente respecto al modo en que el Comité de Contraterrorismo del Consejo ha definido sus objetivos generales, en gran medida coincidentes con los establecidos en la Estrategia de Lucha Contra el Terrorismo aprobada por la Unión Europea en 2005. Así, la estrategia del Consejo de Europa describe sus objetivos generales reproduciendo tres de los cuatro términos anteriormente propuestos por la UE: prevenir, proteger y perseguir. La eliminación de una referencia expresa a cuarta palabra clave: «responder», no refleja ninguna merma en las aspiraciones formuladas por el Consejo de Europa en materia antiterrorista, respondiendo únicamente a la elección de una forma más sintética de designar propósitos similares. El Consejo define los objetivos de su estrategia en los siguientes términos:

1. *Prevenir el terrorismo*, a través del desarrollo de medidas legales que ayuden a impedir la preparación y comisión de atentados terroristas, así como de otras acciones destinadas a prevenir los procesos de radicalización que conducen al terrorismo, incluyendo el reclutamiento y el entrenamiento con fines terroristas, la difusión de ideas y propaganda utilizadas para justificar el terrorismo y las actividades económicas que tiene como propósito su financiación.

2. *Perseguir a los terroristas*, asegurándose de que sus delitos sean investigados de la manera más eficiente y rápida posible, a través de una acción judicial efectiva y de la cooperación internacional necesaria, fundada en el respeto a los derechos humanos y los principios del Estado de derecho.
3. *Proteger* de la acción terrorista a todas las personas presentes en los territorios de los Estados miembros. Esto implica, por un lado, proporcionar seguridad a aquellos ciudadanos y lugares físicos, incluyendo infraestructuras críticas, que puedan convertirse en objetivo potencial de ataques terroristas y, por otro lado, ofrecer asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo.

Como ya se apuntó más arriba, la estrategia contraterrorista del Consejo Europeo dedica gran parte de su contenido a describir una serie más amplia de objetivos específicos, cada uno de los cuales aparece vinculado con una actividad concreta a desarrollar, según quedó ilustrado en la tabla 1. De otra parte, el documento señala la conveniencia de someter cada una de las actividades propuestas a una revisión periódica, la cual debería realizarse como mínimo cada 18 meses, o bien en un plazo más de tiempo, si los acontecimientos así lo aconsejaran.

Diagnóstico sobre últimas tendencias y otros problemas relativos a la lucha antiterrorista

Una revisión somera de las razones que la estrategia aporta para justificar los objetivos y actividades específicas propuestos permite identificar cuáles, de entre las últimas tendencias terroristas y los problemas que aquellas plantean, revisten una mayor importancia, reclamando la implementación de nuevas contramedidas. En concreto, la estrategia identifica las siguientes tendencias y problemas, que citamos a continuación de forma resumida:

1. El carácter multidimensional de los procesos de radicalización que conducen al terrorismo y su variabilidad, presentando múltiples diferencias, tanto entre individuos como entre comunidades vulnerables, y también respecto al peso o influencia que en cada caso pueden ejercer factores de carácter psicológico, comportamental, ideológico, religioso, político, nacional e internacional.
2. Las dificultades derivadas del uso de Internet por los terroristas, en particular de plataformas de redes sociales, en formas siempre novedosas.

3. El riesgo representado por individuos cuyo perfil y trayectoria radical son conocidos por las autoridades, pero de los que no se tienen indicios fuertes sobre la existencia de una disposición a involucrarse en actividades terroristas de forma inmediata.
4. El escaso aprovechamiento que se ha hecho del conocimiento práctico sobre medidas y actividades preventivas acumulado por profesionales de distintos sectores (trabajadores de centros educativos, culturales y deportivos, de servicios sociales y sanitarios, etc.).
5. La acreditada habilidad de organizaciones y células terroristas y de combatientes terroristas extranjeros para desarrollar métodos y técnicas de financiación que les permitan costear la preparación de atentados, a pesar de los esfuerzos realizados para prevenir esa clase de actividades.
6. Las dificultades encontradas a la hora de investigar y perseguir judicialmente a combatientes terroristas extranjeros retornados por los delitos terroristas cometidos en zonas de conflicto. Dichas dificultades responden a causas diversas, entre las que la estrategia destaca la existencia de problemas de competencia judicial de los Estados miembros del Consejo, el limitado acceso de los investigadores a las escenas del crimen en zonas de conflicto, las complicaciones inherentes al proceso de identificación y obtención de evidencias forenses en esos escenarios y el valor pericial, a menudo discutido, de las informaciones que pueda ser recabadas por servicios de inteligencia y unidades militares.
7. La frecuente dependencia en los procesos de investigación y persecución de sospechosos de terrorismo de evidencia criminal extraída de Internet (*websites* y redes sociales).
8. Un intercambio escaso de experiencias sobre procesos de investigación criminal de combatientes terroristas extranjeros, incluyendo a los retornados de zonas de conflicto.
9. Complicaciones de carácter judicial derivadas de la naturaleza transnacional de ciertas manifestaciones de terrorismo. Sobre todo, en relación a la asistencia legal entre distintos países, las demandas de extradición y la formación de equipos conjuntos de trabajo que deben operar bajo estándares legales comunes.
10. La existencia de casos de colaboración oportunista entre actores terroristas y redes criminales, por lo general con vistas a obtener armas o financiarse con dinero procedente de operaciones relacionadas con algún tráfico ilícito (drogas, propiedades

de valor cultural, personas), algunas de las cuales puede ser promovidas a través de Internet y la llamada «red oscura» o *dark web*.

11. La constatación de un número significativo de casos de reclutamiento con fines terroristas de personas procedentes del ámbito de la delincuencia común, de bandas delictivas y de entornos carcelarios.
12. La existencia de un número creciente de personas detenidas que mantienen las convicciones radicales que motivaron su implicación en actividades terroristas, con las dificultades que ello conlleva para su futura reinserción social.
13. La vulnerabilidad especial ante posibles intentos de reclutamiento con fines terroristas presentada por ciertos grupos de riesgo, sobre todo en el caso especialmente preocupantes de los menores.
14. El hecho de que no pocos atentados terroristas que afectan a ciudadanos europeos ocurran fuera de Europa, lo que puede complicar el objetivo de proporcionar una asistencia adecuada a dichas víctimas.
15. El incremento en años recientes del número de mujeres que han decidido voluntariamente dejar su país para unirse a organizaciones terroristas, así como de menores implicados en delitos terroristas, tendencias que en buena medida son consecuencia de los esfuerzos sistemáticos realizados por organizaciones terroristas para reclutar y adoctrinar a mujeres y niños.
16. El desafío especial que plantea la necesidad de gestionar, tanto en términos legales como preventivos, el retorno de mujeres y niños europeos llegados de zonas de conflicto controladas por organizaciones terroristas.
17. La diversidad de acciones de carácter inmediato que es necesario promover para dar protección y asistencia a los ciudadanos que se encuentren en áreas afectadas por incidentes terroristas, y en las que se requiere la participación de una variedad de organismos y servicios públicos (policías, personal jurídico, sanitario, unidades de emergencia, asistentes sociales, etc.).

Actividades propuestas

En coherencia con la función, no ejecutiva sino asesora, que desempeña el Consejo de Europa, su estrategia contraterrorista tiene como propósito principal y último ofrecer una serie de criterios, conocimientos e instrumentos que ayuden al desarrollo de los objetivos, tanto generales como específicos, previamente establecidos. Así, el tipo de actividades

propuestas para dar cumplimiento a ese propósito principal están mayormente enfocadas a la creación de plataformas de discusión entre especialistas y profesionales de la seguridad europeos que permitan compartir experiencias, información y conocimientos. De hecho, la práctica totalidad de las actividades planteadas remiten a esa clase de metodología, que se apoya en la formación de grupos expertos de discusión y trabajo. La estrategia propone un total de 16 actividades complementarias, una por cada objetivo específico, cuyos resultados esperados aparecen descritos en la tabla 2.

Objetivos específicos	Resultados a procurar
1.1 Prevenir y contrarrestar la promoción pública del terrorismo, la propaganda, la radicalización, el reclutamiento y el adiestramiento.	Guía de recomendaciones para mejorar por desarrollar medidas nacionales para prevenir la radicalización que conduce al terrorismo.
1.2 Prevenir y combatir la promoción pública del terrorismo, la propaganda, la radicalización, el reclutamiento y el adiestramiento a través de Internet.	Documento de buenas prácticas para prevenir y combatir la promoción pública del terrorismo, la propaganda, la radicalización, el reclutamiento y el adiestramiento a través de internet.
1.3 Establecer un conjunto de indicadores para valorar el riesgo de realización de atentados terroristas por individuos radicalizados.	Lista de indicadores sobre indicios de disposición a la realización de atentados terroristas.
1.4 Aumentar la conciencia sobre la radicalización y otras medidas preventivas entre practicantes, especialmente en las escuelas.	Guía de herramientas para concienciar a profesionales del sector educativo y otros sobre la radicalización y su prevención.
1.5 Financiación del terrorismo.	Informe experto con recomendaciones para nuevas propuestas a incluir en la Convención del Consejo de Europa sobre procedimientos de enjuiciamiento criminal de actividades relacionadas con la financiación del terrorismo.
2.1 Reunir evidencias incriminatorias en zonas de conflicto con fines de persecución judicial.	Documento guía sobre procedimientos para obtener pruebas forenses y otro tipo de evidencias criminales.
2.2 Reunir evidencia incriminatoria digital sobre casos de terrorismo.	Documento guía sobre Procedimientos para obtener evidencias digitales (<i>e-evidence</i>) en caso de terrorismo.
2.3 Conducción de juicios contra, y persecución de, combatientes terroristas extranjeros, incluyendo a retornados y reubicados.	Documento de buenas prácticas en los Estados miembros sobre los casos judiciales más recientes relacionados con combatientes terroristas extranjeros, incluyendo retornados y reubicados.
2.4 Asistencia legal mutua en asuntos judiciales, extradición y uso de equipos de investigación conjunta para casos de terrorismo.	Celebración de la conferencia que identifique soluciones prácticas mejorar la aplicación de los estándares del Consejo de Europa, así como el uso de equipos conjuntos de investigación a nivel de Consejo de Europa en la investigación, extradición y persecución de terroristas, respetando las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

2.5 Terrorismo y crimen organizado.	Documento guía sobre procedimientos para investigar y perseguir el crimen organizado transnacional y el terrorismo.
3.1 Recolección de mejores prácticas sobre desradicalización, desvinculación y reinserción social.	Documento que compile las experiencias de los Estados miembros en relación al desarrollo de programas sobre desradicalización, desvinculación de grupos terroristas y reinserción social de terroristas.
3.2 Evaluación de riesgo de individuos encausados y condenados por delitos terroristas.	Informe experto con recomendaciones sobre la valoración del riesgo de individuos encausados y condenados por delitos terroristas, son los factores relacionados con los distintos niveles de dicho riesgo y sobre el diseño o la adaptación de herramientas de evaluación sobre dicha materia.
3.3 Víctimas del terrorismo.	Documento de buenas prácticas sobre tratamiento y asistencia a víctimas del terrorismo.
3.4 Identificación de amenazas terroristas emergentes.	Estudio integral sobre amenazas terroristas emergentes que ayude a las autoridades de los Estados miembros a preparar contramedidas adecuadas frente a tales tendencias.
3.5 Papeles de mujeres y menores.	Celebración de una conferencia para el intercambio de información de alta calidad sobre el papel de las mujeres y los menores en el terrorismo.
3.6 Reforzamiento de la ley y las respuestas de los servicios de emergencia durante e inmediatamente después de la realización de atentados terroristas.	Documento guía o manual sobre procedimientos para reforzar la acción judicial en materia antiterrorista y para desarrollar respuestas de emergencia inmediata ante incidentes terroristas consumados.

Tabla 2. Actividades propuestas en la Estrategia Contraterrorista del Consejo de Europa

Algunas conclusiones

La elaboración de una estrategia contraterrorista por parte del Consejo de Europa ha constituido un paso más en el proceso de institucionalización de la actividad antiterrorista a nivel europeo. A grandes rasgos, la estrategia mantiene el enfoque ya desarrollado por la Unión Europea, a partir del marco establecido en su Estrategia de Lucha contra el Terrorismo aprobada en noviembre de 2005. El documento del Consejo no oculta que la modalidad terrorista que le sirve como referencia principal ha sido el terrorismo yihadista, a fin de cuentas, el más dañino y generalizado, tanto dentro como fuera de Europa. Por eso, quizá el principal valor de la nueva estrategia es, precisamente, el de haber sido elaborada tomando en cuenta los problemas derivados de las últimas evoluciones del fenómeno yihadista, de las que el documento da cuenta, al tiempo que advierte sobre la necesidad de desarrollar criterios y herramientas destinados a dar respuesta a esos problemas.

Pero la sintonía con el enfoque antiterrorista de la Unión Europea no solo se aprecia al revisar los objetivos planteados, sino también en alguna de sus limitaciones. A pesar de que la estrategia del Consejo incluye algunas referencias sobre el modo en que la actividad terrorista que tiene lugar en países no europeos afecta a la seguridad de ciudadanos europeos, el documento presenta la lucha antiterrorista como una acción a desarrollar casi exclusivamente dentro del marco territorial europeo. Así, salvo en el caso, muy correctamente señalado, de los problemas relativos a la recolección de evidencias forenses en escenarios de conflicto armado, los objetivos propuestos en la estrategia tienen como referencia acciones desplegadas dentro del territorio europeo, como las relacionadas con la acción de cuerpos policiales, los procesos judiciales y otros actores involucrados en tareas relacionadas con la prevención de la radicalización y el reclutamiento con fines terroristas, o con la reinserción de personas implicadas en actividades terroristas. Sin embargo, al igual que hiciera la estrategia antiterrorista de la Unión Europea, la del Consejo de Europa parece ignorar la vertiente de acción exterior que ha desempeñado un papel determinante en la respuesta al terrorismo yihadista desde el año 2001, principalmente a través de las misiones militares desarrolladas, con participación europea, en países como Afganistán, Irak, Malí o Siria. Cabría aducir que la omisión no es incongruente con los objetivos generales que dan sentido al Consejo de Europa, esencialmente vinculados al tratamiento de problemáticas de ámbito exclusivamente europeo. Con todo, el resultado de un enfoque semejante es una estrategia que transmite una visión limitada de la acción contraterrorista.

*Luis de la Corte Ibáñez**
Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad
Universidad Autónoma de Madrid