

FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

Investigador en el IUI

Profesor Asociado de Relaciones Internacionales de la UAM

## MEDIDAS ANTITERRORISTAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTES Y DESPUÉS DEL 11-M

La UE está desarrollando una política de cooperación policial y judicial entre sus Estados miembros que conducirá al establecimiento de un espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) para 2004; el siguiente objetivo estratégico de la UE tras el mercado único y el euro. Dentro de ese proceso, los Estados miembros de la UE han adoptado medidas para luchar contra el terrorismo tanto a propuesta de los miembros directamente afectados como en respuesta a los grandes atentados del 11-S y, ahora, del 11-M. Este artículo compara las medidas adoptadas en una y otra ocasión, el procedimiento seguido y la evaluación de esas medidas dentro de la seguridad interior europea.

### Las percepciones diferenciadas del riesgo

La percepción del riesgo terrorista en Europa ha sido asimétrica ya que no todas las sociedades europeas se han visto afectadas en la misma forma por sus efectos y sólo se ha ido estableciendo una percepción común en la medida que los grandes atentados han generalizado la percepción de vulnerabilidad, por lo que cabe hablar más de percepciones que de una percepción compartida frente al terrorismo. Los primeros datos sobre la percepción europea se elaboraron tras la conmoción de los graves atentados del 11-S y mostraron la alta preocupación ante el riesgo emergente (86%) y la preferencia de una gestión europea frente a una nacional en la lucha contra el terrorismo (85%), unos datos que hicieron del terrorismo un riesgo emergente para la seguridad interior europea<sup>1</sup>.

Según los datos disponibles en la última edición del Eurobarómetro de noviembre de 2003, la percepción había ido bajando aunque es probable que vuelva a subir tras los dramáticos atentados del 11-M. Inmediatamente antes de los atentados en Madrid, el terrorismo sólo era el reto nacional más importante para un 12% de los europeos, ocupando el séptimo lugar en la clasificación de riesgos tras descender desde el cuarto lugar que ocupaba en la primavera de 2003. Incluso para los ciudadanos de Bélgica, Grecia, Francia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Finlandia y Suecia el terrorismo no figura entre los tres principales de seguridad, con lo que se evidencia su percepción asimétrica. Esta se refuerza en la medida que el cuestionario no discrimina entre terrorismo interno e internacional<sup>2</sup>, por lo que resulta complicado interpretar qué tipo de terrorismo preocupa en la UE y si la eficacia de la acción contra el terrorismo de la que

<sup>1</sup> El diseño del primer Eurobarómetro específico sobre seguridad interior en octubre de 2001 para medir el impacto del 11-S muestra que el terrorismo era el primer factor de preocupación para los europeos (86%), seguido de la proliferación de medios de destrucción masiva (79%), el crimen organizado (79%), unos porcentajes que no se pueden comparar con sondeos anteriores, *Eurobarometer* 56, p. 13.

<sup>2</sup> El estudio del Eurobarómetro no discrimina entre terrorismo internacional o nacional, por lo que cada ciudadano puede interpretarlo en una clave distinta. Así, el liderazgo de España (92%) y del Reino Unido (89%) en la reivindicación de la lucha antiterrorista como una prioridad europea puede bifurcarse hacia la acción contraterrorista respecto a ETA o la acción antiterrorista frente al terrorismo internacional.

opinan los ciudadanos: bastante o muy eficaz para el 53% e ineficaz para el 49%, se refiere a uno, otro o ambos terrorismos.

Quizás esta falta de coincidencia a la hora de percibir y definir el terrorismo explica la paradoja de que la limitada percepción de riesgo entre los ciudadanos se traduzca, sin embargo, en altas expectativas de protagonismo europeo en la lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, aunque sólo el 12% de los ciudadanos sienten el terrorismo como el problema más importante de su país, el 89% avala la prioridad europea para combatirlo, una prioridad superior a la de la lucha contra el desempleo y el crimen organizado y, además, el 59% de los consultados ve positivamente el “papel” europeo en la lucha contra el terrorismo frente al 11% que lo considera negativo. Considerado el terrorismo dentro de las políticas del tercer pilar, el 84% de los europeos considera que el ejercicio de la lucha contra el terrorismo debería corresponder a la UE, mientras que sólo el 13% prefiere la gestión nacional, un porcentaje que se mantiene en torno al 85% desde el 11-S. Esta voluntad de “trasferencia” en el plano terrorista contrasta con la renuencia europea a ceder la gestión policial (70% nacional/27% europea) o judicial (65% nacional/32% europea), una transferencia que es tanto más difícil cuanto más importancia nacional se atribuye a un problema, y que también se mantiene nivelada en las encuestas desde el 11-S.

Por lo tanto, más que hablar de la UE como una comunidad de riesgo que comparte la misma percepción frente al terrorismo, podemos hablar de una sociedad que va unificando progresivamente sus percepciones bajo la presión de los miembros afectados y de la conmoción que producen sucesos tan traumáticos como los del 11-S y del 11-M.

### **Las medidas contra el terrorismo, antes y después del 11-S**

Las primeras medidas contra el terrorismo se adoptaron en las décadas de los sesenta y setenta para hacer frente a los primeros atentados que padeció Europa durante ese período y que llevó a los Nueve a tomar conciencia de su vulnerabilidad individual frente a los nuevos riesgos. La proliferación de secuestros de aeronaves y rehenes de entonces permitió a los europeos anticiparse en el tiempo a la percepción del terrorismo como un problema común, una percepción que se generalizó tras los atentados del 11-S en Estados Unidos, y que –curiosamente– representó el principio de la colaboración policial y judicial en Europa. En 1968 se creó el Club de Barna y en 1975 se creó el Grupo TREVI para coordinar la respuesta europea frente al terrorismo, el radicalismo, el extremismo y la violencia internacional y en 1977 se adoptó el Acuerdo de Dublín para facilitar la aplicación de la Convención sobre Terrorismo del Consejo de Europa de ese mismo año. Desde entonces, la lucha contra el terrorismo se ha visto impulsada por los países afectados que tuvieron más éxito en su cooperación bilateral que en la multilateral<sup>3</sup> aunque fueron ablandando, consejo tras consejo, la renuencia de sus aliados. Así, el Consejo Europeo de Madrid en 1995 reconoció el terrorismo como una amenaza a la democracia, derechos humanos y el desarrollo económico y social, el Consejo de Ámsterdam en 1997 incluyó el terrorismo entre otros grandes crímenes en el Tratado de la Unión y los Consejos de Viena de 1998 y Tampere de 1999, tan decisivos para el lanzamiento del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Este estado de cosas se modificó radicalmente cuando el 11-S desencadenó una reacción colectiva que condujo a la aprobación en pocos días de las medidas que se habían bloqueado durante lustros. Las conclusiones del Consejo extraordinario de

<sup>3</sup> Para mayores detalles, ver “La cooperación antiterrorista en la UE: antes y después de los atentados de septiembre contra los Estados Unidos”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, número XXV, 2001, pp. 27-34.

ministros de Justicia e Interior que se celebró el 20 de septiembre de 2001 en Bruselas y las Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de Jefes de Estado y de Gobierno del día siguiente representaron un hito en la lucha europea contra el terrorismo y no sólo por la contundencia y calidad de las medidas aprobadas sino, especialmente, por el consenso generado en torno a su elaboración. Las medidas acordadas pusieron en marcha un Plan de Acción para combatir el terrorismo que incluía una hoja de ruta con responsables, fechas y objetivos para medir su avance<sup>4</sup>. En líneas generales se trató de reforzar el intercambio de información, la cooperación entre expertos, los controles exteriores y la protección civil. También se hizo necesario elaborar una evaluación europea de riesgos que armonizara la percepción europea del terrorismo tan diferenciada según las encuestas y crear o reforzar los órganos que facilitarían la colaboración y la sostuvieran en el tiempo.

El resultado hasta la fecha de esas medidas legislativas ha tenido sus luces y sus sombras, tal y como describe un reciente informe de la Comisión realizado inmediatamente antes del 11-M<sup>5</sup>. En el plano legislativo se adoptaron varias decisiones marco sobre la lucha contra el terrorismo para aproximar las definiciones de los delitos terroristas y las tipificaciones de penas y sanciones para facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros y terceros en torno a unos mínimos comunes denominadores de legislación europea y universal<sup>6</sup>. Otra decisión marco que generó muchas expectativas fue la orden europea de detención y entrega –la denominada *euroorden*<sup>7</sup>– para facilitar la extradición entre Estados y acabar con los complicados procesos de extradición. El reconocimiento mutuo de sentencias facilitaba la extradición y, de paso, ponía fin al aislamiento judicial tras cada frontera. La apertura del espacio penal europeo se fue apuntalando con otra decisión marco de julio de 2003 que facilitaba la incautación de evidencias y bienes<sup>8</sup> a través de las fronteras.

Sin embargo, y hasta la fecha, cinco estados no han incorporado todavía a su legislación la *euroorden* y la Comisión no sólo está preocupada por transposición sino por la viabilidad de la ejecución futura una vez traspuesta. Por otro lado, la Convención de 2000 sobre asistencia mutua en materia penal y su protocolo de 2001 siguen pendientes de que se fije una fecha de entrada en vigor y sólo cuatro Estados han ratificado la Convención. Del mismo modo, se echan de menos las medidas que desarrollen las posibilidades de la cooperación financiera en la lucha contra el terrorismo creadas por la Decisión-marco sobre confiscación de bienes y pruebas, por lo que no se puedan superar los obstáculos que arrastra la Convención del Consejo de Europa de 1990 y a pesar de que la fecha límite es la de 2 de agosto de 2005, todavía no la cumplen todos los estados o no informan sobre su cumplimiento a la Comisión<sup>9</sup>.

En el plano operativo, los ministros de Justicia y Asuntos de Interior decidieron acelerar la entrada en vigor de Eurojust para primeros de 2002 y dotarla de un núcleo especializado en la lucha contra el terrorismo con el que colaboran los corresponsales

<sup>4</sup> Para las 68 medidas del plan de trabajo que desarrollaba las conclusiones y el plan de acción del Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas (21.9.2001), ver doc. 12800/01 de 16 octubre 2001.

<sup>5</sup> Memorandum 04/59 de 12 marzo 2004 denominado “EU Counter Terrorism Efforts in JHA Field”. También se puede seguir la evolución de las medidas contra el terrorismo a través de los informes que presentan las Presidencias rotatorias al Consejo Europeo.

<sup>6</sup> Decisión-marco de 13 junio 2002, DO L 164 de 22.6.2003, p. 1 (doc. 6102/02).

<sup>7</sup> Decisión-marco de 13 junio 2002, DO L 190 de 18.7.2002, p. 1 (doc. 7253/02).

<sup>8</sup> Decisión-marco de 26 junio 2001, DO L 182 de 5.7.2001, p. 1 y de 22 julio 2003 sobre la ejecución de las órdenes de confiscación de bienes o evidencias, DO L 196 de 2.8.2003. p.45.

<sup>9</sup> Si se tiene en cuenta que no todos los Estados miembros de la UE han ratificado o aplicado la Convención de NN UU para suprimir la financiación del terrorismo de 1999, se comprenden las dificultades para aplicar, entre otras, las medidas de lucha financiera aprobada contra Al-Qaeda (Rgto. 881/2002) o sus frecuentes actualizaciones para adaptarlas a las resoluciones de NNUU o a las nuevas listas de terroristas.

nacionales especializados y reforzar a los equipos conjuntos de investigación con unidades integradas de fiscales, magistrados y policías<sup>10</sup>. Dentro de esta cooperación, los Estados miembros debían establecer puntos nacionales de contacto para intercambiar información entre ellos y con Europol y Eurojust<sup>11</sup>. Desde entonces, la UE ha fomentado el intercambio de información, la cooperación entre los servicios de información policial y los de inteligencia, el desarrollo de perfiles terroristas y los mecanismos de evaluación de los programas de lucha contra el terrorismo. El Grupo de Trabajo sobre Terrorismo del tercer pilar evalúa la amenaza terrorista cada seis meses y actualiza el listado de organizaciones terroristas, mientras que el Comité sobre Terrorismo del Consejo ha desarrollado análisis regionales y nacionales de amenaza. Sin embargo, el primero sólo se ocupa de la actuación policial en relación con el terrorismo, el segundo tiene problemas para coordinarse con países terceros y ninguno de ellos se ocupa de supervisar los decisivos aspectos financieros de la lucha contra el terrorismo.

Se dispuso que los Jefes de Policía y los responsables de las Unidades contraterroristas colaboraran con los anteriores a identificar y establecer nuevos procedimientos de colaboración, pero su contribución no se ha definido en el plano operacional ni en el preventivo. En abril de 2002 se crearon equipos *ad hoc* para facilitar la cooperación entre los servicios de inteligencia y en junio de 2002 se adoptó otra decisión-marco para crear equipos conjuntos de investigación<sup>12</sup> que ayudaran a las autoridades de dos o más estados miembros en la fase posterior de investigación judicial de un caso concreto. Los primeros debían actuar en el campo de la prevención y los segundos en el de la persecución y, junto a ellos, podía actuar la unidad contraterrorista de Europol, encargada de obtener, analizar y distribuir información sobre el terrorismo internacional siempre y cuando lo solicitaran los estados<sup>13</sup>.

No se puede negar la importancia y oportunidad de las medidas adoptadas pero algunas siguen esperando su ejecución práctica. Sólo nueve miembros han cumplido su compromiso de incorporar los equipos de investigación conjuntos a la legislación nacional, por lo que no operan unos equipos que podrían funcionar desde principios de 2003. En relación con Europol, la oficina europea de policía sobre la que se depositaron tantas expectativas tras el 11-S, siguen pendientes de ratificación tres protocolos de actualización, no ha cerrado su acuerdo de cooperación con Eurojust, su sistema de información no acaba de ponerse en marcha, su unidad contraterrorista no recibe la adecuada información y ni Europol ni Eurojust tienen resuelta su participación en los equipos conjuntos de investigación.

Tras el 11-S se apeló a la cooperación entre los servicios de información pero sus resultados han sido limitados aunque no cabe achacar ese resultado sólo a la voluntad de los Estados miembros sino a la propia dificultad de la colaboración entre servicios cuya cultura y tradición es ajena al intercambio incluso con servicios nacionales. La coordinación precisa tiempo y perseverancia para sacar el máximo partido a los intercambios entre, por un lado, los servicios de información policial, de inteligencia o de

---

<sup>10</sup> Decisión del Consejo de 28 febrero 2002, DO L 63 de 6.3.2002, p.1 desarrollada por la decisión de 19 diciembre de 2002 sobre medidas específicas de cooperación judicial y policial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con la posición común 2001/931/PESC.

<sup>11</sup> A fecha del artículo faltan dos Estados miembros por designar su punto de contacto.

<sup>12</sup> Decisión-marco de 13 junio 2002, DO L 162 de 20.6.2002, p. 1.

<sup>13</sup> La unidad contraterrorista está encargada de recoger, procesar y distribuir la información relacionada con el terrorismo internacional y Europol produce un informe anual sobre la situación y tendencias de la actividad terrorista en la UE (TE-SAT).

análisis financiero<sup>14</sup> y, por otro, crear estructuras de intercambio entre Estados cuya capacidad de producción y consumo de información e inteligencia es tan dispar.

Junto a las medidas anteriores, la UE ha aprovechado otras medidas diseñadas para supervisar el espacio Schengen que pueden también aplicarse a la lucha contra el terrorismo, como la información obtenida a través de las bases de datos y la documentación que se utilizan en la vigilancia de las fronteras exteriores. También se han aprovechado el diálogo político y los acuerdos de la UE con terceros países u organizaciones para incorporar cláusulas de cooperación, acuerdos de colaboración, declaraciones conjuntas o programas de asistencia técnica en materia antiterrorista<sup>15</sup>. La presencia europea en foros multilaterales como Naciones Unidas, el G-8, Interpol, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, el Grupo de Acción Financiera, el Grupo de Egmont y todos aquellos donde se conciertan convenciones y programas de lucha contra el terrorismo en todos sus ámbitos coadyuva a impulsar instrumentos supraeuropeos de lucha contra el terrorismo. Finalmente, la UE está desarrollando desde 2002 mecanismos de protección de la población frente a las consecuencias de amenazas terroristas de carácter nuclear, biológico, químico y radiológico y desde 2004 un proyecto piloto de ayuda económica para mostrar la solidaridad de la UE con las víctimas.

En conjunto, las medidas adoptadas en la UE tras el 11-S fueron adecuadas a las necesidades pero su impulso inicial decayó con el tiempo y las dificultades técnicas y culturales para la cooperación. Esta evaluación coincide con la presentada por el Secretario General del Consejo, Javier Solana, en su informe al Consejo Europeo de Bruselas de marzo, elaborado antes de los atentados del 11-M para desarrollar su estrategia de seguridad<sup>16</sup>. En el informe se resalta el desfase entre las declaraciones de los responsables y las carencias en materia de coordinación, seguimiento, falta de cooperación o la preferencia de la vía bilateral frente a la multilateral en la cooperación.

### **Las medidas adoptadas tras el 11-M**

Con la movilización social y política de la UE tras los atentados del 11-M, los responsables de la seguridad europea han puesto en marcha una serie de iniciativas para hacer frente a la situación, cuya eficacia debe evaluarse a la luz de la experiencia europea tras el 11-S si se quiere sacar provecho de las lecciones aprendidas desde entonces. De hecho, las medidas propuestas por la Comisión<sup>17</sup> van en la línea de pedir a los Estados miembros que acaben de transponer las medidas pendientes que se han mencionado antes de junio de 2004 y que se acaben de acordar otras pendientes como la protección de los sistemas de información acordada en febrero de 2003 o la legislación sobre seguridad marítima y aérea<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Para una descripción más amplia de los problemas de la cooperación entre esos servicios, ver Félix Arteaga en "La UE y su lucha contra el terrorismo", *ARI del Real Instituto Elcano*, 22 marzo 2004.

<sup>15</sup> La UE ha facilitado asistencia técnica a sus futuros miembros en material de Justicia e Interior dentro de los programas PHARE, CARDS, TACIS y MEDA, pero además la ha ampliado a terceros países afectados por el terrorismo o que precisen cumplir las obligaciones contraídas con la Res. 1373 del CS de NNUU y, dispone desde 28 noviembre 2003 de mecanismos de evaluación para medir la contribución de sus miembros a la lucha contra el terrorismo.

<sup>16</sup> El informe aparece entrecomillado en *Le Monde*, "Javier Solana dresse un bilan accablant des actions européennes en matière de terrorisme" de 18.03.04.

<sup>17</sup> Memorando 04/63 de 18 marzo 2004 sobre medidas legislativas existentes y propuestas en la lucha contra el terrorismo.

<sup>18</sup> La Comisión dispone de los reglamentos 2320/2002 sobre seguridad y 1486/2003 sobre inspecciones en el campo de la aviación civil y ha preparado otro sobre seguridad portuaria y marítima.

Por su parte, el Consejo ha respaldado esta sugerencia de la Comisión y ha urgido la ejecución de lo acordado pero también ha introducido algunas nuevas medidas y ha pedido que se evalúen otras opciones para el futuro. Entre las nuevas medidas, el Consejo de Bruselas ha aprobado la designación de un coordinador de la lucha contraterrorista, Gijs de Vries que asistirá al Consejo Europeo para supervisar el cumplimiento de los compromisos, valorar las capacidades europeas y relacionarse con los servicios europeos que luchan contra el terrorismo. El Consejo ha anticipado la entrada en vigor de la cláusula de solidaridad prevista en el art. 42 de la Convención y que permite la asistencia -incluida la militar- a cualquier miembro objeto de un atentado terrorista. La demostración de solidaridad europea se refuerza por la aprobación de los fondos necesarios para financiar el proyecto piloto de la Comisión de apoyo a las víctimas del terrorismo; una solidaridad que refuerza el vínculo europeo ante el fenómeno terrorista.

Menor fortuna parece haber tenido el intercambio de información. El Consejo Europeo ha descartado crear una agencia europea de información como solicitaban Austria y Bélgica, un rechazo que no sorprende si se tiene en cuenta que los ministros de Justicia e Interior acababan de rechazar la idea de crear un servicio europeo de seguridad dos días antes del 11-M en su Consejo ordinario. En materia de intercambios, los agentes policiales, judiciales y de inteligencia prefieren la vía bilateral, entre agentes o servicios, o la restringida, ya sea en el Club de Berna o en las reuniones del G-5 como demuestra la reunión previa al Consejo extraordinario de los ministros de Interior de Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España. A las dificultades técnicas y culturales para llevar a cabo los intercambios hay que añadir el rechazo a crear nuevas instituciones mientras las anteriores no funcionan, tal y como han manifestado, entre otros, los ministros de Interior de Francia y Reino Unido<sup>19</sup>. Siendo las cosas como son, la lucha contra el terrorismo es una responsabilidad primaria de los Estados miembros y de sus servicios especializados, por lo que la UE sólo puede contribuir con el valor añadido de la colaboración entre ellos y la UE, una posición realista que comparten los informes mencionados del Secretario General y de la Comisión. No obstante, los indicios apuntan a que puede crearse una especie de célula operacional para intercambios de información en el seno del Consejo<sup>20</sup>.

El Consejo ha propuesto a los técnicos evaluar la viabilidad de las medidas a adoptar en el campo del control de las comunicaciones, la persecución en caliente, la creación de bases de datos forenses, los mecanismos de intercambio de información, el control de materiales y tecnología susceptibles de empleo terrorista, la implantación de una Agencia Europea de Fronteras, la introducción de datos biométricos en los documentos de viaje o la regulación del uso de los datos sobre pasajeros entre muchos otros posibles.

Otro elemento interesante de las medidas adoptadas es que no sólo actualizan y revigorizan el Plan de Acción de 2001, sino que le dotan de unas directrices que armonizan la lucha conjunta contra el terrorismo y le asignan siete objetivos básicos a cumplir: profundizar el consenso y la cooperación internacional, restringir el acceso de los terroristas a recursos económicos, maximizar las capacidades de la UE, proteger la seguridad del transporte y las fronteras exteriores, trabajar sobre los factores estructurales que nutren al terrorismo y fomentar la asistencia técnica a terceros. La aprobación de

---

<sup>19</sup> Declaraciones de prensa de Nicolas Sarkozy y David Blunkett citadas por Le Monde en "L'Union européenne renforce ses moyens face au terrorisme", 19 marzo 2004. En el mismo sentido de que no es posible crear un servicio europeo de seguridad se habían pronunciado los ministros de Justicia e Interior en su último Consejo dos días antes del 11-M. Doc. 6491/04 de 9 marzo 2004.

<sup>20</sup> "Les Quinze mettent la touche finale à leur plan antiterroriste", Le Monde, 22 marzo 2004.

estas medidas que deberán ser detalladas y revisadas de aquí al Consejo Europeo de junio por los responsables de seguridad en un nuevo plan de acción, parece algo más que un conjunto de medidas dispersas y empiezan a constituir un principio de política contraterrorista de la UE.

En efecto, se pueden apreciar algunos elementos de una política tales como una evaluación propia de la amenaza terrorista: la emanada de los comités y grupos especializados; de una estrategia de seguridad que incluye al terrorismo entre los riesgos más graves: la elaborada por el Alto Representante Javier Solana y aprobada en diciembre de 2003; de unas directrices de coordinación interna para facilitar la coherencia y la eficacia de los instrumentos aprobados; de unos objetivos revisables y de órganos, procedimientos y mecanismos para la decisión y ejecución de esas medidas. De ser así, el 11-M habría introducido un salto cualitativo en la lucha contra el terrorismo de la UE respecto al 11-S, pero aquella experiencia muestra cómo son los resultados de las medidas y no el anuncio de éstas la que determina la seguridad de los europeos y de la UE ante el terrorismo.

A falta de conocer los detalles, las evaluaciones de urgencia sobre las medidas propuestas reflejan un cierto pesimismo derivado de la experiencia de los últimos dieciocho meses, de la contradicción entre declaraciones y resultados, entre acuerdos y entrada en vigor y entre legalidad y eficacia<sup>21</sup>. Por ello, y aunque resulta encomiable el nivel de solidaridad y la movilización que se ha demostrado, las medidas que finalmente se adopten no aportarán mucho a la seguridad europea si no van acompañadas de los correspondientes mecanismos de seguimiento y de impulso. Por otro lado, las medidas no sólo precisan voluntad política sino que se necesitan recursos materiales, humanos y organizacionales a la altura del reto que se declara. Sin estos complementos adicionales, el seguimiento de las medidas adoptadas tras el 11-S muestra cómo el transcurso del tiempo descuenta la movilización social y difumina el compromiso político con lo que la lucha contra el terrorismo puede bajar puestos en la agenda europea. La adopción de un paquete de medidas demostrará la voluntad de los responsables de la lucha contra el terrorismo pero será su eficacia la que proporcione tranquilidad a los ciudadanos.

---

<sup>21</sup> Los análisis sobre las medidas combinan el escepticismo que menciona el editorial de Le Monde sobre "L'Europe et le terrorisme" de 27 marzo 2004 debido a la experiencia de las anteriores, aunque también se espera que el resultado de la mala conciencia pueda invertir el signo negativo del precedente.