

EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY
BRIEF

LAS NUEVAS GUERRAS DE EUROPA CONTRA EL TERRORISMO

Anthony Dworkin

SUMMARY

- Varios estados miembros de la Unión Europea han lanzado operaciones militares contra grupos terroristas en otros países y continentes, pero al parecer no han reflexionado lo suficiente sobre los riesgos que implican dichas operaciones.
- La acción militar solo tendrá visos de éxito cuando se combine con una solución política sobre el terreno. De lo contrario, no será eficaz para reducir la amenaza del terrorismo e incluso puede resultar contraproducente.
- Los países europeos corren el riesgo de sentar un nocivo precedente legal para el uso expansivo de la fuerza si no articulan estándares más claros que definan cuándo es permisible atacar a terroristas en otros países y continentes, tanto en el escenario de un conflicto armado como fuera de él.
- Las prácticas militares de los EEUU y de los países europeos han convergido inadvertidamente. Todos ellos llevan a cabo operaciones que tratan de recuperar territorio tomado por grupos terroristas mediante ataques directos.
- Aunque el Estado Islámico ha adoptado hoy una posición defensiva, persiste la amenaza de grupos yihadistas en las regiones que lindan con la periferia europea. Los estados miembros de la UE deberán desarrollar pautas más estrictas para decidir cuándo debe usarse la fuerza militar contra dichos grupos.

El 14 de julio de 2016, un ciudadano tunecino residente en Francia embistió al volante de un camión a la muchedumbre que celebraba el Día Nacional de Francia y mató a 86 personas. En respuesta, el presidente François Hollande anunció que, entre otras medidas, Francia intensificaría los ataques aéreos en Siria e Irak y enviaría de nuevo al portaaviones *Charles de Gaulle* al Mediterráneo oriental. La orden de emprender acciones militares en Oriente Próximo como respuesta a una matanza perpetrada en Francia por un residente francés ilustra a la perfección la notable inflexión en la respuesta europea al terrorismo. Ante la aparición de nuevos grupos terroristas en áreas lindantes con la periferia de Europa, los estados miembros de la UE han declarado una oleada de guerras antiterroristas.

En los años posteriores a los atentados del 11 de septiembre, la mayoría de responsables políticos y altos cargos europeos se mostraron muy críticos frente a la «guerra global contra el terror» emprendida por los EEUU. Aunque reacios a contrariar abiertamente a su aliado más cercano, muchos responsables dejaron claro que, en su opinión, la campaña estadounidense contra los combatientes de Al Qaeda y sus filiales por todo el mundo otorgaba demasiado protagonismo a la fuerza militar y en ocasiones infringía el derecho internacional. No obstante, ante el auge del EI y la persistencia de otros grupos yihadistas, los países europeos también han emprendido acciones militares antiterroristas en Irak, Siria, el Sahel y otros lugares. El papel desempeñado por los ataques aéreos europeos en la ofensiva lanzada recientemente por la coalición en Mosul es solo uno de los ejemplos más recientes.

Las campañas militares europeas contra grupos terroristas no han replicado el modelo establecido por los EEUU y suponen solo una parte de la acción antiterrorista europea. No obstante, estas operaciones marcan un punto de inflexión si las comparamos con las llevadas a cabo anteriormente por los estados miembros, y los gobiernos europeos parecen no haber prestado demasiada atención a los riesgos que conllevan.

Las nuevas guerras antiterroristas europeas tienen un carácter híbrido. Los países europeos están aplicando muy distintos enfoques en sus campañas contra la amenaza yihadista en diversos países de Oriente Próximo y África, y no siempre es fácil discernir los objetivos de cada uno de ellos. Las acciones europeas abarcan desde el fortalecimiento de las fuerzas estatales y no estatales hasta el apoyo directo a las operaciones militares sobre el terreno (a través del despliegue de fuerzas especiales operativas), pasando por los ataques aéreos encaminados a debilitar a grupos armados y otros ataques más selectivos, cuyo objetivo es acabar con líderes de grupos o combatientes supuestamente implicados en la planificación de atentados. En esencia, en las campañas europeas confluyen dos tipos de operaciones diferentes: se están llevando a cabo simultáneamente labores de contrainsurgencia relativamente convencionales contra grupos no estatales y, al mismo tiempo, antiterrorismo militar directo, del mismo tipo que los EEUU llevan practicando quince años.

La UE se ha visto a menudo dividida al respecto del uso de la fuerza militar, pero estas operaciones cuentan con amplios apoyos. Francia, el Reino Unido, Alemania, Bélgica, los Países Bajos, Dinamarca, Italia, España y Polonia se han implicado directamente o han asistido en la puesta en marcha de acciones militares contra grupos yihadistas en las regiones del mundo lindantes con el continente europeo. Otros estados miembros de la UE participan en misiones para instruir a las fuerzas de seguridad de los países de la región o ayudan a estos a mejorar su capacidad de lucha contra el terrorismo. La evolución de las operaciones antiterroristas militares europeas ha exigido una estrecha coordinación entre los estados miembros de la UE y los EEUU, produciéndose una notable convergencia, si bien mayormente inadvertida, entre los puntos de vista estadounidense y europeo sobre la acción militar antiterrorista, tras muchos años de notables discrepancias.

La mayoría de estrategias europeas están de acuerdo en que el EI y otros grupos suponen una amenaza para la UE y que la acción militar desempeña cierto papel en la respuesta que ha de darse. No obstante, las incursiones militares antiterroristas de los países europeos han estado impulsadas por cuestiones estratégicas, pero también políticas; ante todo, la determinación de demostrar que se emprenden acciones de fuerza contra los grupos que atemorizan a los ciudadanos de sus países. Con ello, los gobiernos europeos corren el riesgo de emprender acciones militares ineficaces e incluso contraproducentes para los objetivos que persiguen. Además, se enfrentan al peligro de, como ya hicieron los

EEUU, sentar un precedente legal para un uso expansivo de la fuerza contra grupos no estatales en otros países. El presente artículo sostiene que los estados miembros de la UE deben adoptar una postura más comedida y reflexiva al respecto de la lucha antiterrorista, encaminada a promover la seguridad en Europa y el fortalecimiento de un orden internacional en línea con los valores e intereses de la UE.

Las guerras de Europa contra el terrorismo: antecedentes

La evolución de Europa hacia la guerra contra el terrorismo se ha visto impulsada por la aparición de grupos yihadistas en áreas lindantes con la periferia europea. Dichos grupos operan como insurgencia o como fuerzas militares pseudoestatales y practican asimismo el terrorismo convencional contra objetivos en otros países o continentes. En palabras de Jean-Yves Le Drian, ministro de Defensa francés, «la militarización del terrorismo exige una respuesta militar».¹ En concreto, el EI representa la combinación de los enfoques terrorista y militar. Como expresó un responsable de defensa alemán, «los grupos terroristas clásicos no deberían ser objetivo de las operaciones militares, pero si dichos grupos crean fuerzas militares, entonces, sí, se convierte en objetivo de operaciones de ese tipo».² Arrastrados a las campañas armadas contra los grupos yihadistas a fin de negarles cualquier refugio seguro, los países europeos han evolucionado también hacia las maniobras antiterroristas de carácter militar, con el objetivo declarado de debilitar su estructura y frustrar atentados en suelo europeo.

Desde septiembre de 2001, los EEUU libran por su cuenta la guerra contra «Al Qaeda, los talibanes y sus fuerzas asociadas». De hecho, casi desde el primer momento, la potencia norteamericana viene emprendiendo dos campañas militares muy distintas entre sí. En Afganistán, el ejército estadounidense ayudó a la Alianza del Norte afgana a derrocar al régimen talibán de Kabul y, a continuación, pasó muchos años tratando de sofocar el movimiento insurgente en que los talibanes terminaron convirtiéndose. Esta empresa llevó al presidente Barack Obama a prolongar la misión de las fuerzas estadounidenses en Afganistán en 2015. Muchos países europeos participaron estrechamente en esta empresa: la OTAN mantuvo en aquel país un voluminoso contingente de asistencia a la seguridad entre 2003 y 2014, al cual sucedió una misión menor que continúa hoy.³

En paralelo, no obstante, los EEUU, llevaban a cabo una campaña contra el núcleo y los diversos subgrupos de Al Qaeda en diferentes países, y que no tiene nada que ver con un conflicto armado convencional. En Afganistán, por ejemplo, Osama bin Laden y sus seguidores no hacían esfuerzos por combatir a los EEUU: su única preocupación

1 «Jean-Yves Le Drian: 'La militarisation du terrorisme exige une réponse militaire'», leJDD, 28 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.lejdd.fr/International/Jean-Yves-Le-Drian-La-militarisation-du-terrorisme-exige-une-reponse-militaire-708900>.

2 Entrevista de ECFR con responsables políticos alemanes, 24 de febrero de 2016.

3 «Resolute Support Mission in Afghanistan», OTAN, 13 de junio de 2016 (última actualización), disponible en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm.

era mantenerse fuera del alcance de las fuerzas estadounidenses y, cuando fuese necesario, defenderse y escapar.⁴ Las operaciones de Al Qaeda se multiplicaban en todo el mundo, pero a sus franquicias se les daba mejor organizar atentados terroristas que controlar territorios. Esta circunstancia refleja en parte la opinión de Bin Laden, según la cual la organización no estaba preparada aún para gobernar un territorio (en efecto, fue muy crítico con el empeño de Al Shabab en ese sentido, en Somalia).⁵ En respuesta, las operaciones militares de los EEUU contra Al Qaeda estuvieron dirigidas ante todo a la eliminación o captura de sus miembros, particularmente aquellos que se consideraban implicados en la planificación de atentados en Occidente o contra los intereses estadounidenses. Dichas operaciones se llevaron a cabo de manera independiente a cualquier tipo de intervención militar convencional y recurrían cada vez con mayor frecuencia al vehículo aéreo no tripulado o dron como principal plataforma para armas.

Según numerosos informes e investigaciones, resultó que varios países europeos habían colaborado de diversa forma con los asesinatos selectivos de los EEUU, sobre todo proporcionando información de inteligencia que sirvió para identificar objetivos. No obstante, dicha colaboración no se reconoció públicamente y en muchas ocasiones dio pie, al salir a la luz, a controversias nacionales o conflictos legales. Además, la mayor parte de responsables europeos han rechazado las denuncias de que bajo los ataques estadounidenses contra Al Qaeda late un conflicto global armado. Los estados miembros de la UE se cuidaron, en efecto, de no avalar la actuación de los EEUU.⁶

Incluso países europeos como España o el Reino Unido, golpeados por atentados de Al Qaeda, consideran injustificable o contraproducente la acción militar antiterrorista directa en otros países. Cuando dichas acciones militares se han llevado a cabo de manera encubierta, su utilidad se ha juzgado secundaria a efectos de defender el territorio europeo de atentados terroristas. A diferencia de los autores del atentado del 11-S en los EEUU, los perpetradores de crímenes terroristas en Europa han sido en su mayoría ciudadanos o residentes en los países en que se produjeron dichos crímenes. La lucha antiterrorista europea se ha centrado, por tanto, en la aplicación de la legislación nacional, el trabajo de inteligencia y los programas para combatir la radicalización.

En los últimos años, la amenaza terrorista ha cambiado radicalmente, como también lo ha hecho la percepción que de ella se tiene en el Viejo Continente, pues los grupos terroristas se han hecho con el control de grandes extensiones de territorio en regiones lindantes con la periferia europea. La evolución de estos grupos armados ha empujado a los europeos a militarizar su lucha antiterrorista. A efectos prácticos, las dos vertientes de la respuesta estadounidense

4 Peter Bergen, *The Longest War* (Nueva York: Simon & Schuster, 2011), pp. 68–85.

5 William McCants, *The ISIS Apocalypse* (Nueva York: Picador, 2016), pp. 64–69 (en adelante, McCants, *ISIS Apocalypse*).

6 Anthony Dworkin, «Drones and Targeted Killing: Defining a European Position», European Council on Foreign Relations, junio de 2013, disponible en http://www.ecfr.eu/publications/summary/drones_and_targeted_killing_defining_a_european_position211

al 11-S son hoy una.

La lucha contra los yihadistas en Mali

Estos cambios tienen su origen en, entre otras cosas, los cambios fundamentales que se han producido en Oriente Próximo y el norte de África tras las revoluciones árabes de 2011.⁷ En 2012, la rebelión liderada por los tuareg del norte de Mali marcó un punto de inflexión, pues allanó el camino para que una serie de grupos yihadistas como Ansar al Din y Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) se apoderasen de una parte importante del norte del país. En enero de 2013, estos grupos lanzaron una nueva ofensiva, en esa ocasión contra Mali central, e hicieron temer por la misma capital del país, Bamako. El entonces ministro de Exteriores francés, Laurent Fabius, estimó en su momento que la meta de los yihadistas era «tomar el control de la totalidad del país para establecer un estado terrorista [...], el cual supondría una amenaza para la totalidad del continente africano y también para Europa».⁸

Sigue sin estar claro en qué medida AQMI y sus diversas refundaciones y filiales habrían supuesto una amenaza para los países europeos, aun haciéndose con un porcentaje considerable de territorio maliense.⁹ Los cabecillas de AQMI mantienen un discurso invariablemente antifrancés y antiespañol, pero el grupo no ha cometido hasta hoy ningún atentado en Europa. A diferencia de su matriz, Al Qaeda, AQMI solo se ha interesado, por ahora, en el «enemigo cercano», es decir, los regímenes del norte de África y el Sahel.¹⁰ No obstante, los grupos yihadistas del norte de África sí que han señalado a ciudadanos europeos y de otros continentes que posteriormente eran secuestrados y han atacado en el norte de África objetivos de interés para Europa.

La posibilidad de que AQMI y otros grupos tomasen el poder en Mali suponía un riesgo evidente para la estabilidad de la región. Aunque habían dejado de avanzar, los yihadistas tenían un refugio seguro en el norte de Mali, donde su mandato apenas se veía amenazado.¹¹ Por su lado, Francia se ha considerado siempre a sí misma protectora del África francófona, y decidió actuar como tal.¹² Así, y dados los lentos avances en la movilización de fuerzas bajo el paraguas de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, Francia decidió enviar a su propio ejército a Mali en enero de 2013 para poner freno al avance yihadista

La intervención francesa en Mali se planteó como una campaña relámpago contra la insurgencia, una operación

7 «Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State», International Crisis Group, marzo de 2016, pp. 6–9, disponible en <https://www.crisisgroup.org/global/exploiting-disorder-al-qaeda-and-islamic-state> (en adelante, «Exploiting Disorder»).

8 Rueda de prensa de Laurent Fabius, París, 11 de enero de 2013, fragmentos disponibles en <http://www.ambafrance-uk.org/France-supporting-Mali-against>.

9 Micah Zenko y Amelia Mae Wokd argumentan que la importancia de los refugios seguros para terroristas se ha exagerado mucho, en Micah Zenko y Amelia Mae Wolf, «The Myth of the Terrorist Safe Haven», *Foreign Policy*, 26 de enero de 2015, disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/01/26/al-qaeda-islamic-state-myth-of-the-terrorist-safe-haven/>.

10 Christopher S. Chivvis y Andrew Liepman, «North Africa's Menace», RAND, 2013, p. 5, disponible en http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR415/RAND_RR415.pdf.

11 Christopher S. Chivvis, *The French War on Al Qaeda in Africa* (Nueva York: Cambridge University Press, 2016), p. 160 (en adelante, Chivvis, *French War*).

12 Chivvis, *French War*, pp. 41–44.

expedicionaria que se apoyó en gran parte en la infantería ligera y en maniobras sobre el terreno cuyo fin era recuperar territorios tomados por los yihadistas.¹³ La operación Serval, que así se llamó, logró en muy poco tiempo su objetivo inicial: a principios de abril de 2013, las fuerzas francesas habían recuperado el control sobre la mayor parte del territorio del país. Tras completar esta parte de la misión, Francia fue relevada en sus responsabilidades por la ONU y por una misión europea, que se responsabilizaron de entrenar al ejército del país.

La operación Serval obligó a los yihadistas a abandonar sus bases del norte de Mali y dispersarse. No obstante, estos han mostrado una inquebrantable capacidad para organizar ataques y atentados en países vecinos, especialmente Níger. Según altos cargos franceses, es necesario actuar de manera continuada para evitar la posible resurgencia de actividades terroristas y eliminar el riesgo de que los yihadistas establezcan un nuevo refugio, ya sea en Mali o en cualquier otro país de la región. Francia, así pues, ha cambiado su postura militar, ajustándola a un concepto estratégico nuevo y diferente.

El objetivo principal de la nueva operación militar, rebautizada Barkhane, pasó a ser atacar a un cambiante conjunto de grupos armados especialmente esquivos y diseminados por diferentes países. Francia obtuvo el consentimiento de Níger, Chad, Burkina Faso y Mauritania, así como el de Mali, para que sus tropas se desplegaran por sus territorios, con la misión de localizar y matar yihadistas a lo largo y ancho de más de cinco millones de kilómetros cuadrados. En palabras de Le Drian, Francia hoy «lucha contra el terrorismo en todo el territorio del Sahel y el Sáhara».¹⁴

El auge del EI en el Levante mediterráneo

A la vez que Francia militarizaba la lucha antiterrorista en el Sahel, en el Levante mediterráneo nacía un nuevo refugio terrorista que, en apariencia, suponía una mayor amenaza. El Estado Islámico de Irak y el Levante adquirió notoriedad internacional a principios de 2014, cuando, apoyándose en la presencia territorial ganada en una Siria rota por la guerra civil, avanzó rápidamente sobre el noreste de Irak, tomando la ciudad de Mosul en junio de ese año.

Los veloces progresos hechos por el EI ante un ejército iraquí en descomposición hicieron temer que los terroristas intentasen asaltar la capital, Bagdad. Los recursos, fondos y armamento capturados por el EI durante el expolio de ciudades y bases militares tanto en Siria como en Irak, y el gran número de combatientes que lograba reclutar, lo hacían parecer no tanto un movimiento insurgente o un grupo terrorista tradicional como una fuerza militar pseudoestatal.¹⁵ Esta percepción se vio fortalecida cuando el líder del EI, Abu

13 Michael Shurkin, «France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army», RAND, 2014, pp. 9–12, disponible en http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR700/RR770/RAND_RR770.pdf.

14 David Revault d'Allones, *Les Guerres du Président* (Paris: Éditions du Seuil, 2015), pp. 149–150 (en adelante, Revault d'Allones, *Guerres du Président*).

15 Audrey Kurth Cronin, «ISIS Is Not a Terrorist Group», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2015, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/isis-not-terroristgroup>.

Bakr al Bagdadi, proclamó la creación de un califato en el territorio bajo su control.

Tras los avances del EI en territorio de los kurdos iraquíes, ese mismo verano —y la subsecuente amenaza de muerte vertida contra miles de miembros de la minoría religiosa yazidí—, y en respuesta a la solicitud explícita por parte del gobierno de Irak, los EEUU se dispusieron a bombardear las posiciones del EI en agosto de 2014.

Aparte de su dominio territorial, existía otra razón por la que el EI representaba para Europa una amenaza distinta a la de Al Qaeda y otros grupos: entre los combatientes extranjeros que se habían unido a las filas del EI en Irak y Siria había muchos europeos. Ya en abril de 2014, el coordinador de Lucha contra el Terrorismo de la UE, Gilles de Kerchove, estimaba que habían llegado a Siria más de 2000 combatientes procedentes de estados miembros de la UE.¹⁶

En mayo de 2014, el atentado cometido por un combatiente retornado contra el Museo Judío de Bruselas demostró el peligro real que estos elementos suponen para los países europeos. En ese tiempo, el EI incrementaba sus esfuerzos propagandísticos en Occidente. En junio de ese mismo año emitía su primer vídeo grabado en inglés, titulado «No hay vida sin yihad», en el que aparecen varios combatientes británicos y australianos.¹⁷ Tras los bombardeos estadounidenses, el EI hizo públicos una serie de vídeos en los que se decapitaba a rehenes occidentales; en ellos, los combatientes amenazaban además a los líderes extranjeros y anunciaban nuevas ejecuciones. En Europa y los EEUU, la inquietud ciudadana era mayúscula. Con ese telón de fondo, los estados miembros de la Unión no dudaron a la hora de unirse a la coalición militar contra el EI en Irak.

Para justificar la acción militar, los líderes y altos cargos europeos citaron el peligro de dejar que el EI consolidara su dominio territorial. Francia lanzó ataques militares contra el EI en septiembre de 2014, los cuales el presidente Hollande describió como «operaciones de protección aérea» y apoyo a las autoridades iraquíes.¹⁸ Diez días después, el Reino Unido inauguró su campaña militar con vistas a «detener el avance del EI y ayudar al gobierno iraquí a hacerlo retroceder».¹⁹ El entonces primer ministro, David Cameron, explicó ante el Parlamento que la operación era necesaria para evitar la aparición de un «califato terrorista a orillas del Mediterráneo, colindante con un país miembro de la OTAN, y con voluntad demostrada de atacar a nuestro país y a nuestros ciudadanos».²⁰ Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos se

16 Richard Barrett, «Foreign Fighters in Syria», *The Soufan Group*, junio de 2014, p. 14, disponible en <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>.

17 Charles R. Lister, *The Syrian Jihad* (Londres: Hurst, 2015), p. 235 (en adelante, Lister, *Syrian Jihad*).

18 Rueda de prensa de François Hollande, 18 de septiembre de 2014, transcripción disponible en <http://www.elysee.fr/conferences-de-presse/article/propos-liminaire-du-president-de-la-republique-lors-la-conference-de-presse-du-18-septembre-2014>.

19 Michael Fallon, secretario de Defensa, cita en «RAF conducts first air strikes of Iraq mission», *ministerio de Defensa del Reino Unido*, 30 de septiembre de 2014, disponible en <https://www.gov.uk/government/news/raf-conducts-first-air-strikes-of-iraq-mission--2>.

20 David Cameron, comparecencia ante la Cámara de los Comunes, 26 de septiembre de 2014, transcripción disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140926/debtext/140926-0001.htm#140926000001> (en adelante, Cameron, *declaración sobre Irak*).

unieron también a la campaña militar liderada por los EEUU contra el EI en Irak, a la que dieron su apoyo asimismo otros estados miembros de la UE.

Los países europeos describían esas acciones como un intento de ayudar a las autoridades iraquíes a detener el avance del EI. Por su lado, los EEUU, tras la ejecución de rehenes estadounidenses por parte de los terroristas, incrementaron rápidamente su implicación en misiones antiterroristas más directas. En septiembre de 2014, el presidente Obama anunció que los EEUU había puesto en marcha una «estrategia antiterrorista sostenida y exhaustiva» contra el EI, en el marco de la cual se perseguiría a los combatientes del EI «dondequiera que se encontrasen», Siria incluida.²¹ No obstante, los países europeos se contuvieron a la hora de participar en los ataques contra el EI en Siria, debido a la compleja coyuntura bélica en ese país. Preocupaba además la ilegalidad que supondría emprender acciones en Siria sin el consentimiento de su gobierno.

Los bombardeos contra el EI en Irak fueron solo una parte de los esfuerzos emprendidos por Europa para contrarrestar la amenaza terrorista. Durante ese periodo, los estados miembros de la UE también aplicaron otras medidas más ambiciosas encaminadas a contrarrestar el auge del EI. Se realizaron labores diplomáticas para promover un punto de vista político más inclusivo por parte del gobierno iraquí, para restringir el flujo de combatientes extranjeros a través de la frontera turcosiria y para poner fin o al menos encarrilar el conflicto en Siria. En el plano nacional, se han reforzado programas para contrarrestar la radicalización de los propios ciudadanos europeos, se ha intentado poner coto a los flujos financieros y el tráfico de armas mediante sanciones, se ha aprobado legislación, se han puesto en marcha medidas de inteligencia y se han dado otros pasos encaminados a solucionar el problema de los combatientes retornados.

No obstante, pese a estas nuevas iniciativas contra el EI, la amenaza terrorista contra Europa parecía aumentar. Poco después de que los EEUU y Francia lanzasen sus primeros ataques contra posiciones del EI, el portavoz del grupo terrorista, Abu Muhammad al Adnani (muerto más tarde durante un ataque militar del que se responsabilizaron tanto Rusia como los EEUU), hizo un encarecido llamamiento a sus seguidores, a los que alentaba a perpetrar atentados contra los países participantes en la coalición.

«Si podéis matar a un infiel estadounidense o europeo, especialmente a uno de esos sucios y despreciables franceses, o a un australiano o un canadiense o cualquier otro infiel de los que nos hacen la guerra [...] encomendaos a Alá y matadlo de la manera que sea », arengó.²²

La adscripción al EI de una de las personas implicadas en los atentados cometidos en París en enero de 2015 contra

21 «Statement by the President on ISIL», Casa Blanca, 10 de septiembre de 2014, disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

22 Lister, *Syrian Jihad*, p. 291.

el periódico *Charlie Hebdo* y un comercio de alimentación kósher demostraron la amenaza potencial que suponía ese terrorismo aficionado o *low-tech*.²³ No hay muchas pruebas de que durante este periodo la jerarquía del EI participase directamente en la organización de los ataques, pero hoy es claro que desde mediados de 2014 trabaja en la creación de una red de agentes en países europeos que preparen sobre el terreno futuros atentados.²⁴

Al mismo tiempo, las cifras de ciudadanos europeos que viajan a Siria para unirse a las filas del EI alcanzaron nuevos máximos después de que el grupo instaurase el califato y comenzasen los ataques por parte de los países occidentales. Según una estimación, el total de combatientes provenientes de Europa occidental en Siria se dobló entre junio de 2014 y diciembre de 2015, hasta superar los 5000.²⁵ Durante ese periodo, además, el EI expandió su presencia a lo largo y ancho de Oriente Próximo, aceptando el vasallaje de otros muchos grupos y creando wilāyāt (valiatos o provincias) en la península del Sinaí, Libia, Arabia Saudí y otros países.

El flujo creciente de combatientes extranjeros que buscan alistarse al EI y la amenaza percibida de atentados en Europa de manos de combatientes retornados, así como el fortalecimiento imparable del EI en Siria, condujeron a la escalada en la acción militar por parte de Europa.

La defensa de los países europeos contra el terrorismo es, cada vez más, el principal argumento a favor de la participación militar. En septiembre de 2015, Francia extendió su campaña contra el EI a Siria. El presidente Hollande afirmó que era necesario hacerlo porque desde las bases del EI en Siria se organizaban atentados contra muchos otros países, entre ellos Francia.²⁶ Antes incluso, en agosto de ese año, el Reino Unido había llevado a cabo un ataque con aviones no tripulados en Siria que Cameron calificó de acto de legítima defensa.²⁷ El avance francés y (en menor medida) británico sobre Siria se produjo en un momento en que las miradas se volvían de nuevo hacia el conflicto

23 Corri Zoli, «Lone-Wolf or Low-Tech Terrorism? Emergent Patterns of Global Terrorism in Recent French and European Attacks», *Lawfare*, 17 de agosto de 2016, disponible en <https://www.lawfareblog.com/lone-wolf-or-low-tech-terrorism-emergent-patterns-global-terrorism-recent-french-and-european>.

24 Thomas Hegghammer y Petter Nesser, «Assessing the Islamic State's Commitment to Attacking the West», *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, n.º 4 (2015), disponible en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/440/html>; Rukmini Callimachi, «How ISIS Built the Machinery of Terror Under Europe's Gaze», *The New York Times*, 29 de marzo de 2016, disponible en <http://www.nytimes.com/2016/03/29/world/europe/isis-attacks-paris-brussels.html>; véase también Rukmini Callimachi, «How a Secretive Branch of ISIS Built a Global Network of Killers», *The New York Times*, 3 de agosto de 2016, disponible en <http://www.nytimes.com/2016/08/04/world/middleeast/isis-german-recruit-interview.html>.

25 «Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq», *The Soufan Group*, diciembre de 2015, disponible en http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf. Para una estimación algo menor (3922-4294), véase «The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies», *International Centre for Counter-Terrorism*, La Haya, abril de 2016, disponible en <http://icct.nl/publication/report-the-foreign-fighters-phenomenon-in-the-eu-profiles-threats-policies/>.

26 «François Hollande ouvre la voie à des bombardements en Syrie contre l'Etat islamique», *Le Monde*, 7 de septiembre de 2015, disponible en http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/09/07/la-france-decide-une-intervention-militaire-aerienne-en-syrie-contre-l-ei_4748129_823448.html#pzl5IG6Jv7EXaWO.99; véase también Nathalie Guibert, «La France a mené ses premières frappes en Syrie», *Le Monde*, 27 de septiembre de 2015, disponible en http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2015/09/27/la-france-a-mene-ses-premieres-frappes-en-syrie_4773677_3218.html#ZqriwMdrQh7bhEYl.99.

27 David Cameron, «Syria: refugees and counter-terrorism», declaración ante la Cámara de los Comunes, 7 de septiembre de 2015, disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/syria-refugees-and-counter-terrorism-prime-ministers-statement> (en adelante, Cameron, comparecencia sobre Siria).

sirio, a cuenta principalmente de la oleada de refugiados que huían de la guerra rumbo a Europa. Dicho avance parecía en parte motivado por un deseo de mostrarse más activos e influyentes en el marco de la respuesta internacional.²⁸

Sin embargo, estos ataques militares no supusieron una reducción notable en la amenaza del EI. Antes bien, durante los meses siguientes se produjeron los primeros atentados con número elevado de víctimas organizados directamente por el EI en Europa, como el ataque coordinado que supuso la muerte de 130 personas en París en noviembre de 2015, o los atentados con bomba de Bruselas de marzo de 2016, que acabaron con la vida de 32. Tras los atentados de París, Francia invocó la disposición relativa a la defensa mutua del Tratado de Lisboa (artículo 42, apartado 7) para solicitar asistencia militar contra el EI de parte de otros estados miembros. El Reino Unido, Alemania, Dinamarca y los Países Bajos reaccionaron anunciando que participarían en los bombardeos sobre territorio sirio o apoyarían de manera directa los esfuerzos militares franceses.

Una auditoría de la lucha antiterrorista militar europea

Las guerras contra el terrorismo han reunido a un importante grupo de estados miembros de la UE especialmente activos en el plano militar. Las diferencias en la cultura política nacional continúan dando forma al discurso y las medidas políticas de los estados miembros de la UE. Por ejemplo, si bien el presidente Hollande se ha hecho eco repetidas veces de la retórica de los líderes estadounidenses afirmando que su país está en guerra contra el EI, otros cargos europeos reconocen que esa forma de hablar los incomoda.²⁹

En cualquier caso, las medidas militares tomadas por Europa contra los grupos armados islamistas son recibidas con un importante apoyo e implicación. Los responsables políticos afirman que la percepción de la amenaza «es hoy mucho mayor en Europa», como también lo es el empeño por encontrar soluciones comunes para problemas comunes.³⁰ Así pues, un gran número de países europeos está contribuyendo a las operaciones militares y a una campaña armada más amplia contra los grupos yihadistas.

Francia

Francia ha sido el mayor defensor en Europa de la respuesta armada a los grupos terroristas y se ha convertido en el principal socio de los EEUU en lo que respecta a la lucha antiterrorista militar, especialmente en África. En el marco de la operación Barkhane, Francia desplegó en el Sahel a 3500 soldados, cuatro aeronaves Mirage (estacionadas en Chad) y

cinco aviones no pilotados de gran autonomía que operan a altitudes medias (tres modelo Reaper y dos modelo Harfang, estos últimos fabricados en Francia; todos ellos estacionados en la capital de Níger, Niamey). Francia no posee actualmente aviones no tripulados equipados con armamento, pero hace un uso exhaustivo de drones de vigilancia para la identificación de objetivos individuales o grupos de combatientes que se desplazan por el Sahel. Denis Mercier, exjefe del Estado Mayor del ejército del Aire francés, los considera «clave en las operaciones desarrolladas en África».³¹ En julio de 2016, los cinco drones que participaban en la operación Barkhane habían completado más de 11000 horas de vuelo.³²

La operación Barkhane combina ataques contra células terroristas móviles y «objetivos de alto valor», habitualmente cargos importantes de los grupos armados yihadistas. En julio de 2016, Francia había llevado a cabo 221 operaciones en el marco de la operación Barkhane y, según el ministerio de Defensa francés, había matado o capturado a más de 200 combatientes terroristas y aprehendido o destruido más de 16 toneladas de armamento.³³

En el Levante mediterráneo, Francia fue el primer país europeo en lanzar ataques contra el EI en Irak y el primero en desarrollar operaciones regulares contra el grupo en Siria. Con el nombre de Chammal, esta operación francesa contra el EI ha supuesto la participación regular de 14 cazas, reducidos a 12 tras una maniobra de racionalización de la fuerza aérea desplegada: seis Rafale con base en los Emiratos Árabes Unidos y otros tantos con base en Jordania. Francia, además, ha desplegado varias aeronaves de apoyo, aunque no drones. Tras los atentados de París de noviembre de 2015, Francia envió el portaaviones *Charles de Gaulle* al Mediterráneo oriental, donde permaneció hasta marzo del año siguiente, con 26 cazas más en cubierta. En el mes de julio de 2016, tras el atentado de Niza, el presidente Hollande anunció que el *Charles de Gaulle* regresaría a la zona.

En total, a mediados de octubre de 2016, los aviones franceses habían realizado 844 ataques contra objetivos del EI en Irak y 32 contra objetivos en Siria.³⁴ Estos supusieron tanto el apoyo aéreo a las fuerzas locales que luchan contra el EI en Irak como ataques contra los llamados objetivos «intencionados», alejados del frente. El primer ataque francés contra Siria, en septiembre de 2015, estuvo dirigido contra un campo de adiestramiento que, según el presidente Hollande, «suponía una amenaza para Francia».³⁵ Los ataques posteriores estuvieron dirigidos a campos de adiestramiento en el que se entrenaba a combatientes extranjeros y, según las noticias, un yihadista

28 John Irish y Dominique Vidalon, «France launches air strikes against Islamic State in Syria», Reuters, 27 de septiembre de 2015, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-france-syria-idUSKCN0RR07Y20150927> (en adelante, Irish y Vidalon, «Air strikes»).

29 François Hollande, declaración tras la reunión del Consejo de Defensa, 14 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-a-l-issue-du-conseil-de-defense-2/>, y François Hollande, declaración en Saint-Étienne-du-Rouvray, 26 de julio de 2016, disponible en <http://www.elysee.fr/declarations/article/attentat-a-saint-etienne-du-rouvray/>; Entrevista de ECFR con responsable del ministerio de Asuntos Exteriores, Alemania, fecha por confirmar.

30 Entrevista de ECFR con miembros del gobierno británico, 3 de mayo de 2016.

31 Frédéric Pons, «Guerre au Sahel: les drones, 'arme fatale'», Valeurs actuelles, 16 de junio de 2015, disponible en <http://www.valeursactuelles.com/les-drones-arme-fatale-53592>.





































32 «Dossier de presse: Opération Barkhane», ministerio de Defensa de Francia, julio de 2016, p. 9, disponible en <http://www.defense.gouv.fr/content/download/386536/5731508/file/20160713%20DP%20Barkhane%20VF.pdf> (en adelante, «Barkhane», ministerio de Defensa).

33 «Barkhane», ministerio de Defensa, p. 12.

34 Las cifras sobre ataques aéreos por parte de estados europeos han sido recopiladas por Airwars y abarcan hasta el 16 de octubre de 2016, a menos que se indique lo contrario.

35 Irish y Vidalon, «Air strikes».

Counter-terror activities of main European actors across all theatres

Member state	Airstrikes	Direct support*	Training	Weapons provision	Peacekeeping
Belgium					
Denmark					
France					
Germany					
Italy					
Netherlands					
Poland					
Spain					
United Kingdom					

* Direct support includes measures such as reconnaissance, refueling and transport assistance.

francés llamado Salim Benghalem habría sido objeto de uno de ellos.³⁶

Francia afirma no poseer tropas desplegadas sobre el terreno participando en operaciones contra el EI, pero ha reconocido que ha destacado tanto en Irak como en Siria fuerzas especiales, cuyo objetivo es asesorar y formar a los ejércitos locales.³⁷ Más allá de esto, 100 soldados franceses participan en la formación de fuerzas iraquíes en Bagdad. Además, responsables franceses han dejado claro que agentes de la Dirección General de Seguridad Exterior (la agencia de inteligencia gala) participan activamente en

36 Jacques Follorou, «Syrie: Salim Benghalem, la cible des frappes françaises à Rakka», *Le Monde*, 17 de octubre de 2015, disponible en http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/17/syrie-salim-benghalem-la-cible-des-frappes-francaises-arakka_4791547_3224.html.

37 «Des conseillers militaires français actuellement en Syrie», *Reuters*, 9 de junio de 2016, disponible en <http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKCN0YV1D3>.

operaciones contra grupos terroristas en África fuera de los cinco países cubiertos por la operación Barkhane. La presencia de operativos franceses en Libia, sobre los que ya ha informado la prensa, fue imposible de ocultar tras la muerte de tres de ellos en un accidente de helicóptero en julio de 2016.³⁸

Reino Unido

Si tenemos en cuenta únicamente el número de ataques aéreos, el Reino Unido ha sido el socio europeo de los EE.UU. más activo en la campaña aérea contra el EI en Irak y más tarde en Siria, país al que extendieron sus operaciones

38 Cyril Bensimon, Frédéric Bobin y Madjid Zerrouky, «Trois membres de la DGSE tués en Libye, le gouvernement libyen proteste», *Le Monde*, 20 de julio de 2016, disponible en http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/20/trois-militaires-francais-tues-en-libye_4972142_3210.html.

en diciembre de 2015. La operación británica, bautizada Shader, supuso el despliegue de 14 aviones de combate (8 modelo Typhoon y 8 Tornado) y un número no especificado de drones Reaper armados (de los que el ejército británico tiene en servicio un total de diez), amén de varias aeronaves de apoyo.

En octubre de 2016, el Reino Unido había llevado a cabo 999 ataques en Irak y 67 en Siria. El número total de misiones con drones en apoyo a la operación Shader ascendía a 1427 en junio de 2016, de las cuales 451 habrían tenido lugar en el espacio aéreo sirio. Los drones británicos lanzaron 418 ataques sobre suelo iraquí y 30 sobre suelo sirio. Oficiales británicos afirman que el ejército de su país contribuyó también ofreciendo apoyo aéreo cercano, atacando las comunicaciones del EI, su infraestructura y sus puestos de mando y control, y realizando labores de inteligencia y reconocimiento para los miembros de la coalición.

Aparte de la operación Shader (y, por tanto, de las cifras anteriores) debe tenerse en cuenta el ataque con aviones no tripulados que el Reino Unido llevó a cabo en Siria en agosto de 2015. El objetivo de ese ataque era el yihadista británico Reyaad Khan, que murió junto con otros dos combatientes. Esta no se contó entre las operaciones regulares británicas contra el EI porque en ese momento el Parlamento no había votado aún la acción militar en Siria, exigida en virtud de una convención política que el primer ministro se había comprometido a observar. En su lugar, Cameron explicó ante la Cámara de los Comunes que el ataque había sido puntual y estaba «dirigido a una amenaza terrorista específica, creíble y clara». Afirmó que era «la primera vez, en tiempos modernos, que el Reino Unido ha empleado recursos militares en un ataque un país donde no se libra una guerra en la que estemos participando». ³⁹ Los responsables británicos afirman que Khan estaba intentando cometer actos terroristas en el Reino Unido o persuadir a otros de cometerlos. ⁴⁰

El gobierno británico afirmó asimismo que volverían a realizar ese tipo de ataque de nuevo. En palabras de su secretario de Defensa: «Desde luego, cuando existe una amenaza directa e inminente contra el Reino Unido y no hay otro modo de anularla, si no es posible interceptar dicha amenaza o detener a sus artífices, el último recurso es el uso de la fuerza». ⁴¹

El Reino Unido ha dejado claro además que ha cooperado estrechamente con los EE.UU. en el seguimiento de otros dos yihadistas británicos que habían sido objeto de ataques por parte de aviones no tripulados estadounidenses: el pirata informático Junaid Hussain, muerto en agosto de 2015, y Mohammed Emwazi, conocido popularmente como Jihadi John («John el Yihadista»), muerto en noviembre de 2015, tras decapitar según se cree a varios rehenes occidentales en

un vídeo. ⁴²

Dejando a un lado las operaciones aéreas, el Reino Unido ha desplegado a unos 300 soldados sobre terreno iraquí con el objetivo de asesorar y entrenar a fuerzas iraquíes y kurdas. En agosto de 2016, la BBC publicó fotografías que mostraban lo que parecían ser elementos de las fuerzas especiales británicas sobre el terreno en Siria, ayudando en la defensa de un grupo de soldados rebeldes del Nuevo Ejército Sirio atacados por el EI. También se ha documentado la presencia de fuerzas especiales en Irak. ⁴³ Además, se ha revelado que las fuerzas especiales británicas han colaborado con milicias libias en la lucha contra el EI en ese país. Un oficial destacado en Misurata contó al periódico *The Times* que las fuerzas británicas habían lanzado proyectiles contra potenciales autores de atentados suicidas con bomba que planeaban atentar contra dichas milicias. ⁴⁴

Alemania

Desde 2014, Alemania ha proporcionado armas y entrenamiento a los peshmerga kurdos del norte de Irak. Actualmente hay 150 soldados alemanes desplegados y los envíos de armamento, suspendidos en enero de 2016 tras detectarse en el mercado negro algunas armas, se reiniciaron en agosto de 2016.

Por lo demás, la sólida tradición pacifista nacida en Alemania en la posguerra y el escepticismo ciudadano acerca del uso de la fuerza han impedido su implicación en una acción militar ofensiva contra el EI. No obstante, cuando tras los atentados de París de noviembre de 2015 Francia solicitó el apoyo de los demás estados miembros de la UE, Alemania dio un paso significativo al aprobar el apoyo logístico y de reconocimiento a las fuerzas de la coalición que hostigaban al EI en Irak y Siria.

Alemania ha desplegado seis aviones Tornado para reconocimiento aéreo y una aeronave Airbus destinada al reabastecimiento en vuelo, estacionados en la base aérea de Incirlik, en Turquía, y ha aportado asimismo una fragata integrada en la flota que escoltó al portaaviones francés *Charles de Gaulle*. En palabras de un responsable de defensa alemán, «Alemania puede de este modo participar en la campaña militar contra el EI, pero sin ir demasiado lejos». ⁴⁵

No obstante, los altos cargos alemanes creen que su país probablemente se irá convenciendo a lo largo de los próximos años de la necesidad de actuar militarmente contra grupos armados no estatales, especialmente si ocurre un atentado terrorista en territorio alemán. Al

⁴² Declaración de Cameron; Gordon Rayner, «How the US and UK tracked down and killed Jihadi John», *The Telegraph*, 13 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11993569/How-the-US-and-UK-tracked-down-and-killed-Jihadi-John.html>.

⁴³ Quentin Sommerville, «UK special forces pictured on the ground in Syria», *BBC News*, 8 de agosto de 2016, disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/uk-37015915>.

⁴⁴ Anthony Loyd, «British special forces destroy suicide truck», *The Times*, 26 de mayo de 2016, disponible en <http://www.thetimes.co.uk/edition/news/british-special-forces-destroy-suicide-truck-8dpx3r3qt>; véase también Frederic Wehrey, «The grinding fight to root out ISIS in a battered Libya», *The New Yorker*, 10 de agosto de 2016, disponible en <http://www.newyorker.com/news/news-desk/the-grinding-fight-to-root-out-isis-in-a-battered-libya>.

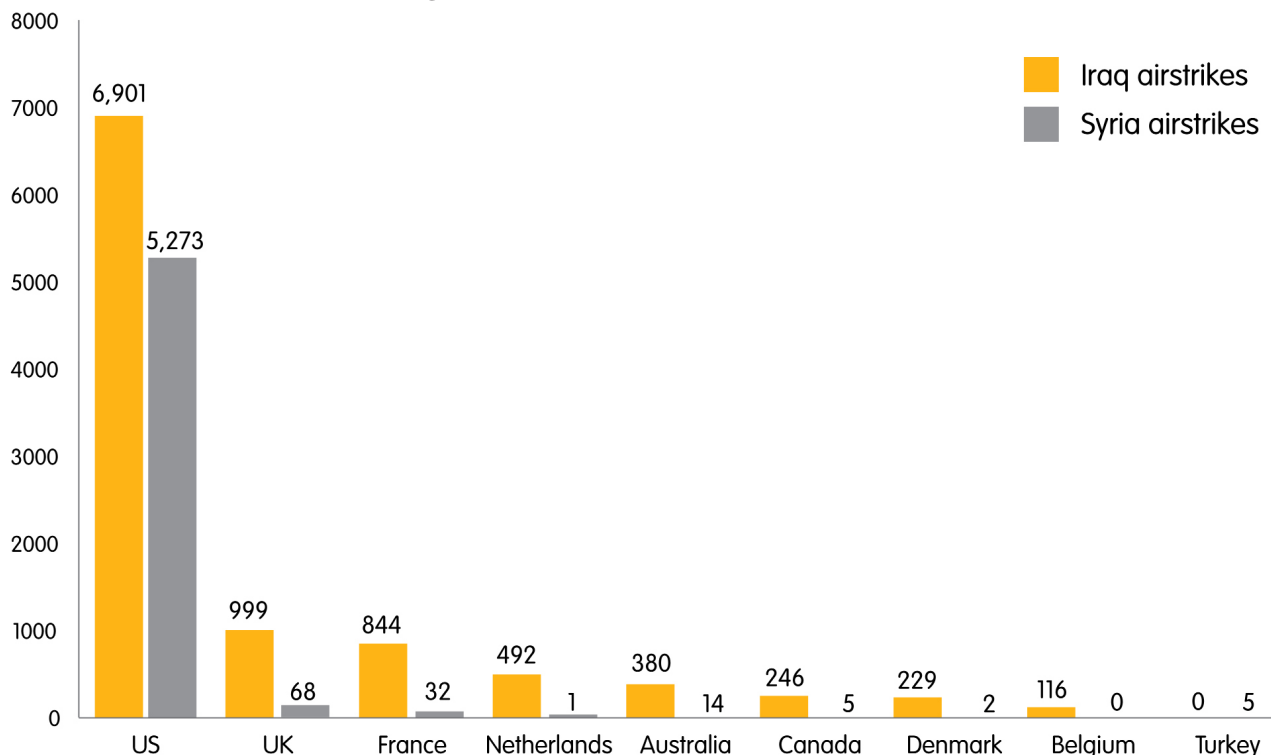
⁴⁵ Entrevista de ECFR con miembro del gobierno alemán, 23 de febrero de 2016.

³⁹ Cameron, comparecencia sobre Siria.

⁴⁰ Entrevista de ECFR con miembros del gobierno británico, 3 de mayo de 2016.

⁴¹ Michael Fallon, cita en «The Government's policy on the use of drones for targeted killing», Comité Conjunto sobre Derechos Humanos del Parlamento británico, mayo de 2016, p. 36, disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf> (en adelante, Informe sobre drones, Comité Conjunto sobre Derechos Humanos del Parlamento británico).

US-led coalition airstrikes in Iraq and Syria (August 2014 - October 2016)



Source: Airwars

mismo tiempo, la ministra de defensa, Ursula von der Leyen, ha hecho un llamamiento para equipar al ejército alemán con drones armados, y a principios de este año anunció planes para alquilar una nueva generación de drones de fabricación israelí capaces de transportar proyectiles.

Analistas y altos cargos prevén que los drones se utilicen principalmente para proteger a las fuerzas desplegadas y ofrecer apoyo aéreo cercano, pero que en última instancia podrían usarse contra responsables de las fuerzas opositoras durante el conflicto armado. Es generalizado el convencimiento de que Alemania no usará por ahora aviones no tripulados para atacar a terroristas específicos fuera del contexto de una campaña militar más amplia.⁴⁶

En su Libro Blanco de Defensa, aparecido recientemente, el gobierno alemán describe el terrorismo como la amenaza más inmediata a la seguridad alemana y afirma que las fuerzas armadas desempeñan un papel en la lucha antiterrorista, a la que se deben sumar medidas políticas, legales, policiales y de inteligencia, así como mayores esfuerzos contra la radicalización.⁴⁷ El Libro Blanco, además, pide considerar una posible reforma del marco constitucional que rige las misiones militares en otros países, pues hoy por hoy se exige que dichas misiones se lleven a cabo como parte de un

⁴⁶ Ulrike Esther Franke, «Proliferated Drones: a Perspective on Germany», Center for a New American Security, junio de 2016, disponible en <http://drones.cnas.org/reports/a-perspective-on-germany/>.

⁴⁷ «White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr», gobierno federal alemán, julio de 2016, p. 34, disponible en <http://bit.ly/2dMgs0D> (en adelante, Libro Blanco sobre Defensa de Alemania).

sistema colectivo de seguridad mutua.⁴⁸ El documento da a entender que en las operaciones de estabilización es necesario apoyar a los demás estados miembros con poca antelación, de manera que quizá Alemania debería poder desplegar sus fuerzas con independencia del mencionado sistema colectivo de seguridad mutua.

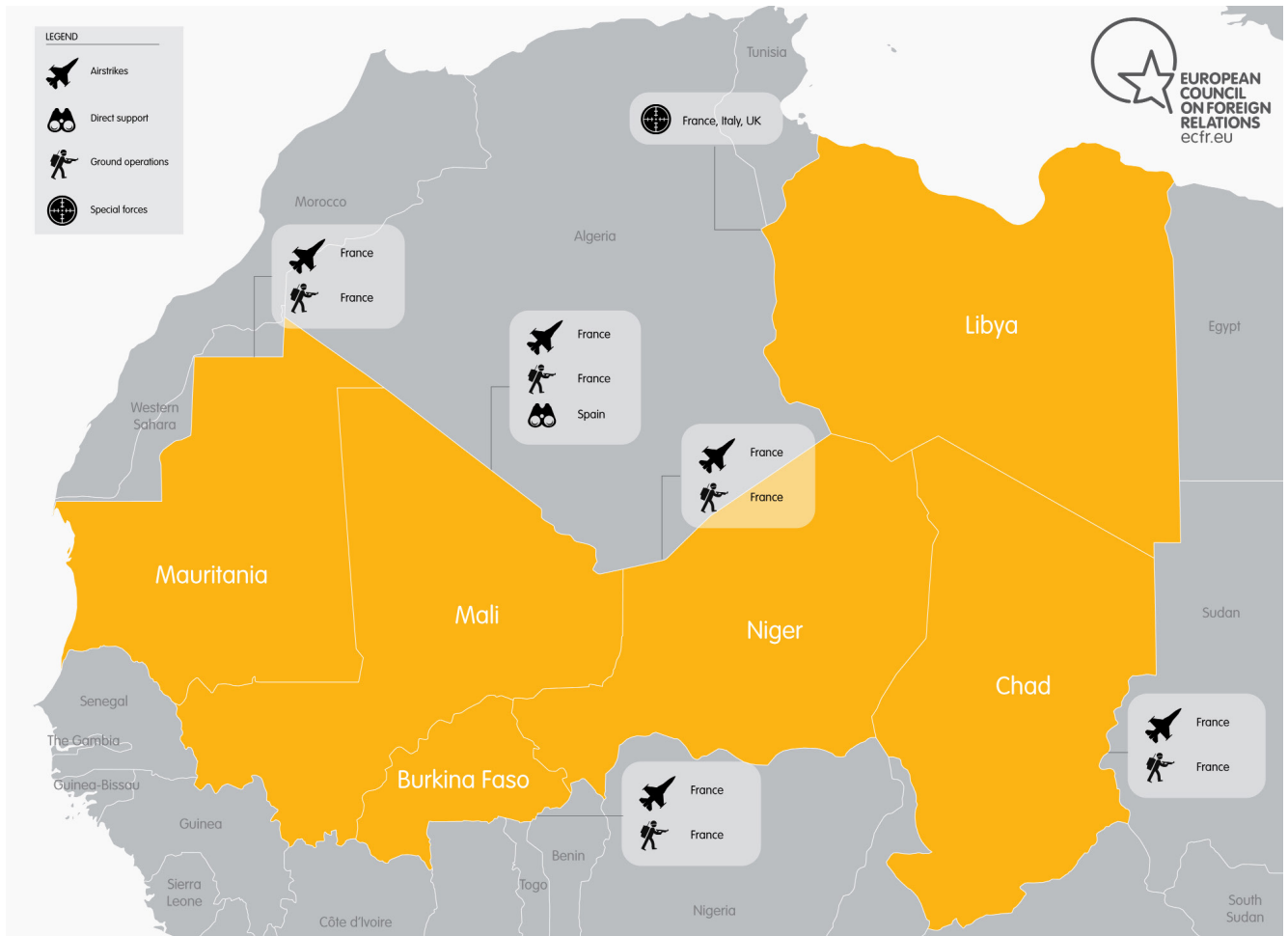
Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos

Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos se unieron a la coalición militar contra el EI en Irak en septiembre de 2014. En un primer momento, Bélgica y los Países Bajos desplegaron cada uno seis cazas F-16, estacionados en Jordania, mientras que Dinamarca envió otros siete, con base en Kuwait. En julio de 2015, Bélgica y los Países Bajos alcanzaron un acuerdo según el cual alternarían las fuerzas desplegadas anualmente, de modo que el país que no operase aviones se encargaría de la seguridad en tierra de la misión.

Los Países Bajos fueron los primeros en enviar aviones, aunque al final fueron solo cuatro F-16, más dos en reserva. En febrero de 2016, el parlamento neerlandés acordó extender la misión para cubrir las áreas controladas por el EI en Siria oriental. Tres meses más tarde, el gobierno belga anunciaba su intención de ampliar los ataques a Siria, tras tomar el mando de la misión a principios del mes de julio de ese año. Por su lado, el parlamento danés aprobaba el despliegue de un radar móvil para su uso en tierra por la coalición, y en mayo de 2016 el gobierno anunciaba el redespiegue de sus siete cazas F-16,

⁴⁸ Libro Blanco sobre Defensa de Alemania, pp. 108–109.

Main counter-terror operations in Central and North Africa



con nuevas órdenes: operar tanto en Siria como en Irak.

En los veinticuatro meses que siguieron a septiembre de 2014, se estima que los Países Bajos llevaron a cabo 492 ataques aéreos en Irak y al menos uno en Siria; Bélgica, 116 ataques en Irak; y Dinamarca, 229 ataques en Irak y dos en Siria.

España

In los últimos años, España se ha implicado cada vez más en las amenazas provenientes del Sahel, que según los altos cargos constituye la verdadera frontera de seguridad para este país.⁴⁹ En consecuencia, España ha dado algunos pasos preliminares en la cooperación bilateral en materia de seguridad, pese a su tradicional compromiso con el modelo de seguridad multilateral y trasatlántico.⁵⁰ Destaca la aportación de una aeronave de transporte militar C-130 Hercules para su uso en las operaciones francesas Serval y

49 Me gustaría dar las gracias a mi colega Francisco de Borja Lasheras por su análisis sobre la política de seguridad española en la región, incluida sus explicaciones sobre la opinión de los responsables de defensa al respecto del Sahel.

50 Félix Arteaga, «The Coming Defence: Criteria for the Restructuring of Defence in Spain», Real Instituto Elcano, octubre de 2013, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/45ff6500428e54d8bd3bf88c4292b51/Elcano-Policy-Paper-Criteria-Restructuring-Defence-Spain.pdf?MOD=AJPERES&CACH EID=45ff6500428e54d8bd3bf88c4292b51>.

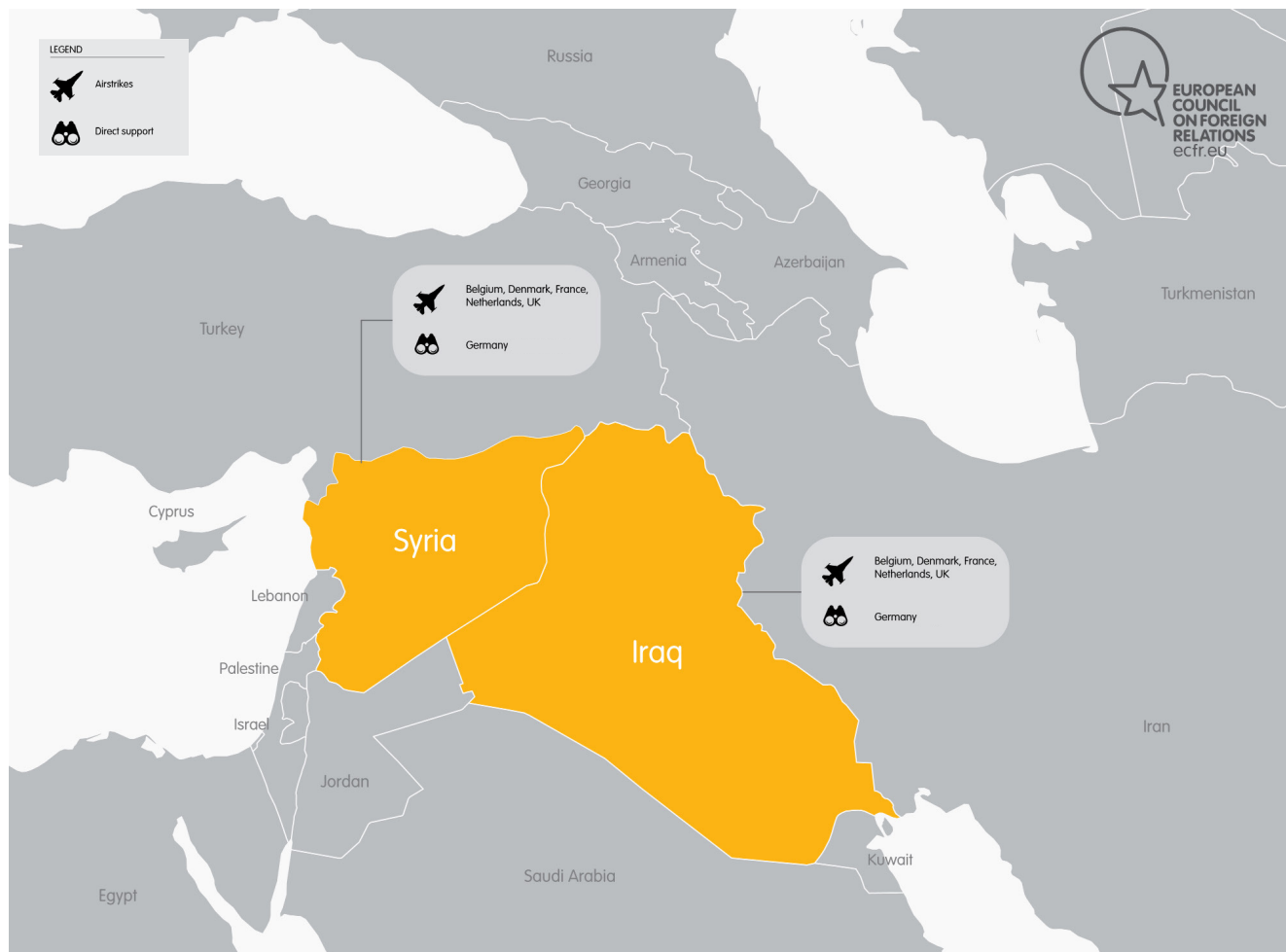
Barkhane. La aeronave es utilizada asimismo en el marco de la misión de mantenimiento de la paz MINUSMA, de la ONU (véase más arriba). Las fuerzas armadas españolas también participan en número significativo en la misión de la UE en Mali.

Madrid se ha mostrado más reacio a participar activamente en Irak y Siria, pero ha enviado un contingente de 300 soldados para entrenar a las fuerzas iraquíes en Irak.

Italia

La opinión pública italiana mantiene una postura muy contraria al uso de la fuerza militar, e Italia no ha emprendido ninguna operación militar al descubierto contra grupos terroristas. No obstante, contribuyó a la campaña de la coalición contra el EI en Irak con cuatro aviones de reconocimiento Tornado y dos drones de vigilancia Predator, así como un Boeing KC-767 para el reabastecimiento en vuelo. Italia mantiene asimismo una misión de entrenamiento de unos 300 soldados que trabajan con las fuerzas iraquíes y los *peshmerga* kurdos. Más recientemente, Italia se ha interesado principalmente en Libia. A principios de este año, cambió su postura al

Main counter-terror operations in the Middle East



respecto de los aviones no tripulados estadounidenses destacados en la base de Sigonella, en Sicilia, y autorizó el vuelo de drones armados desde ella, siempre que se utilizaran para proteger a fuerzas sobre el terreno.

En agosto de 2016, los EEUU iniciaron una campaña de ataques aéreos regulares para apoyar al gobierno libio y a las milicias en su ofensiva contra el EI en las inmediaciones de Sirte. Italia autorizó entonces que los drones estadounidenses con base en Sigonella apoyaran la misión. La ministra italiana de Defensa, Roberta Pinotti, afirmó que su gobierno creía que el éxito en la lucha contra los centros terroristas en Libia era fundamental «para la seguridad de ese país, de Italia y de Europa».⁵¹

Polonia

En junio de 2016, el gobierno polaco anunció que estacionaría en Kuwait cuatro cazas F-16 para realizar misiones de reconocimiento en apoyo a las acciones de la coalición contra el EI en Irak. Además, 60 miembros de las fuerzas especiales polacas han sido desplegados en

⁵¹ Gerardo Pelosi, «Defence Minister Pinotti confirms Italy will let the US use its military bases against ISIS in Libya», ItalyEurope24, 4 de agosto de 2016, disponible en http://www.italy24.ilssole24ore.com/print/ADBEIX1/0?refresh_ce=1.

Irak para entrenar a las fuerzas locales. Los responsables políticos polacos reconocen que se trata de un gesto de solidaridad con los demás estados miembros de la UE, en agradecimiento por el apoyo dado al fortalecimiento de la postura de la OTAN contra potenciales amenazas rusas.⁵²

Apoyo bilateral a la instrucción

Además de los países enumerados anteriormente, la República Checa, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Noruega, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Suecia han enviado contingentes militares para entrenar militarmente a las fuerzas tanto iraquíes como kurdas en la lucha contra el EI.

La UE y las misiones multilaterales

Si bien la política de seguridad dentro de la UE sigue siendo una competencia principalmente estatal, la Unión gestiona una misión de entrenamiento en Mali desde 2013, como parte de su Política Común de Seguridad y Defensa.

⁵² «Polish Defence Minister Macierewicz: Russia the biggest threat to world peace», Radio Poland, 6 de julio de 2016, disponible en <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/260472,Polish-Defence-Minister-Macierewicz-Russia-the-biggest-threat-to-world-peace>.

La misión, conocida como EUTM Mali, tiene como objetivo ofrecer apoyo a las fuerzas armadas malienses para que restablezcan la integridad territorial y reduzcan la amenaza de los grupos armados. En mayo de 2016, participaban en la misión 22 estados miembros de la UE y otros cuatro países del continente.

La ONU también ha desplegado una misión de paz en Mali, la MINUSMA, que opera desde abril de 2013. Las fuerzas de la MINUSMA llevan a cabo tareas de seguridad, estabilización y protección de la población civil. Ha sido objeto de frecuentes ataques por parte de grupos armados, que han supuesto la muerte de 100 soldados y agentes de policía adscritos a ella. Quince estados miembros de la UE, así como Suiza y Noruega, mantienen fuerzas desplegadas en el marco de la MINUSMA.

En julio de 2016, los líderes de la OTAN decidieron en la Cumbre de Varsovia que la organización empezaría a formar a las fuerzas iraquíes en Irak y enviaría aviones de vigilancia AWACS con el fin de proporcionar información a la coalición en su lucha contra el EI. Al mismo tiempo, se anunció que la OTAN incrementaría el patrullaje del Mediterráneo, como parte de la nueva operación Sea Guardian, que contempla asimismo la aplicación de medidas antiterroristas.

El marco legal para las operaciones europeas

Los gobiernos europeos han presentado distintas razones para justificar su acción militar contra grupos terroristas y han apelado a distintos marcos legales. En ocasiones se han producido discrepancias entre, por un lado, los objetivos aparentes de los estados y su discurso político, centrado en la legítima defensa, y sus razonamientos jurídicos, que hacen énfasis en la defensa de los socios regionales. El resultado ha sido un ambiguo historial que podría fijar un precedente excesivamente permisivo en lo referido al uso de la fuerza contra el terrorismo en otros continentes; precedente del que otros países podrían sacar partido.

Al emprender acciones militares contra grupos terroristas diseminados a lo largo y ancho de varios países, los gobiernos europeos reconocen que están hollando un terreno inexplorado y que habrán de enfrentarse a ciertas cuestiones legales complejas. Estas nuevas políticas reflejan un esfuerzo consciente por parte de los estados miembros militarmente más activos, encaminado a coordinar sus acciones y posiciones, apoyándose en la comunicación continuada entre sus altos cargos en los ámbitos legal y de seguridad. Esto se ha hecho patente tanto en las conversaciones entre los responsables del área legal de los gobiernos de varios estados miembros de la UE como en el análisis de las cartas enviadas al Consejo de Seguridad de la ONU para explicar los fundamentos de la acción emprendida en Siria: en ambas se repiten los mismos tipos de fórmulas. La mayoría de estos países coinciden en el marco básico de derecho internacional que debe aplicarse, incluso si algunos países están dispuestos a ir más lejos que otros en interpretación

del marco o su actuación dentro de él.

No obstante, en ciertos aspectos importantes, los gobiernos europeos que participan en las guerras contra el terrorismo distan mucho de seguir la expansiva postura al respecto de la legalidad adoptada por los EEUU. Los estados miembros de la UE (Francia entre ellos, pese al discurso de su gobierno) son uno en su rechazo a la idea de un único conflicto armado transnacional contra el EI o las redes de Al Qaeda. En palabras de un alto funcionario británico, se siguen tratando a estos grupos terroristas como una serie de «amenazas específicas en lugares específicos».⁵³

Este enfoque, por un lado, refleja un punto de vista estratégico sobre el método más efectivo para luchar contra organizaciones terroristas y, por otro, constituye un análisis jurídico que rechaza la idea de un conflicto armado sin límites geográficos contra un grupo no estatal. Ningún gobierno europeo ha pedido a su parlamento autorización para lanzar una campaña en diversos frentes contra el EI ni contra ningún otro grupo terrorista, del modo en que el gobierno estadounidense lo hizo contra Al Qaeda en septiembre de 2001. No obstante, este enfoque tradicionalista oculta varias disyuntivas y preguntas sin respuesta en el marco de la política europea.

La legítima defensa y la Carta de la ONU

El debate en Europa se ha centrado en cómo justificar dentro del marco de la Carta de la ONU las operaciones militares en legítima defensa en territorio de otros estados. Aunque el EI es un «movimiento antiestatal que busca explícitamente destruir los límites entre naciones» y pese a que los grupos armados del Sahel cruzan fronteras nacionales sin ninguna dificultad, el derecho internacional garantiza que las respuestas militares europeas se sigan estructurando de acuerdo con los estados nacionales dentro de cuyas fronteras se despliegan las fuerzas militares.⁵⁴

Cuando los estados miembros de la UE han puesto en marcha campañas militares con el consentimiento del gobierno del país afectado, no han surgido dudas sobre la violación de la soberanía estatal. La primera intervención militar de Francia en Mali para sofocar la insurgencia islamista se desarrolló exclusivamente dentro de los límites nacionales del país africano. Cuando Francia expandió la campaña antiterrorista para abarcar la totalidad del Sahel, se apoyó en el consentimiento dado por los gobiernos pertinentes.

Sin embargo, la operación Barkhane sigue siendo considerada una misión para la defensa de la integridad territorial de Mali. Las reglas de intervención francesas solo permiten a las fuerzas de ese país enfrentarse a grupos armados que supongan un peligro para Mali, y no a los que amenacen a otros países de la región (aunque es difícil determinar hasta

⁵³ Entrevista de ECFR con miembros del gobierno británico, 3 de mayo de 2016.

⁵⁴ Lister, *Syrian Jihad*, p. 388.

qué punto esta distinción se ha observado en la práctica).⁵⁵ De igual modo, las operaciones militares europeas contra el EI en Irak no planteaban demasiadas complicaciones de tipo jurídico, porque eran llevadas a cabo a petición de las autoridades iraquíes y tenían la intención de apoyar la labor de las fuerzas iraquíes en la protección de la integridad territorial del país.

Los ataques aéreos contra el EI en Siria eran otro asunto, pues el gobierno sirio no había solicitado el uso de la fuerza por parte de países europeos en su territorio, y los estados miembros de la UE no se ocuparon de obtener la autorización del presidente Asad para coordinar sus acciones con las del régimen.

El punto de vista más extendido en Europa se apoyaba en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia: el uso de la fuerza era permisible únicamente en los casos en que un grupo responsable de un ataque armado transnacional mantenga un vínculo directo con el gobierno del país en que tenga su base, de manera que dicho ataque pueda atribuirse al gobierno del país en cuestión. Desde 2001, esta postura se ha visto cuestionada: los EEUU, durante cierto periodo de tiempo, han aplicado el principio de que el derecho a la legítima defensa (incluida la «legítima defensa colectiva», en virtud de la cual países terceros asisten a un país atacado para defenderse a sí mismos) permite el uso de la fuerza contra grupos armados sin el consentimiento del estado territorial cuando este es incapaz de impedir los ataques perpetrados desde su territorio o se muestra reacio a ello.⁵⁶ El Reino Unido también ha apoyado esta postura.⁵⁷

Otros países europeos no han visto con buenos ojos este principio de «incapacidad o reticencia» sino hasta hace poco tiempo, lo que refleja la preocupación por facilitar demasiado que un estado intervenga en el territorio de otro sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. Para justificar las operaciones contra el EI en Siria, algunos estados miembros de la UE han hecho hincapié en el carácter excepcional de esta organización —que controla territorios y posee recursos como los estados— en lo que parece un intento de minimizar su aparente cambio de opinión.⁵⁸ Los miembros del gobierno francés reconocen que su decisión de lanzar ataques contra el EI en Siria representaba un cambio en la postura de su país, pero enfatizan que el EI es, en efecto, un «protoestado», pues no solo controla territorios, sino que posee muchas de las capacidades de los estados, como una

fuerza policial o un servicio de inteligencia.⁵⁹

De manera similar, tanto Alemania como Bélgica han justificado su implicación en las acciones contra el EI en Siria en cartas abiertas dirigidas al Consejo de Seguridad de la ONU, en las que se recalca que el gobierno sirio no ejerce un control efectivo sobre las áreas ocupadas por el EI.⁶⁰ Aunque un miembro del gobierno neerlandés había afirmado en 2014 que en ese momento «no había ningún acuerdo internacional sobre un mandato aprobado internacionalmente» para la acción militar en Siria, el gobierno de ese país cambió de opinión a principios de 2016, cuando anunció que llevarían a cabo ataques contra el EI en territorio sirio. Un responsable político neerlandés afirmó que el gobierno de su país se había mostrado reacio en un primer momento a adoptar la postura estadounidense, pero que finalmente habían llegado a la conclusión de que en ese caso era realmente necesario.⁶¹

Pese a la ambigüedad que siguen destilando algunas de sus declaraciones, en el último año se ha producido un cambio significativo en la postura de los gobiernos europeos. Tanto las acciones sobre el terreno como las justificaciones expuestas en las cartas al Consejo de Seguridad y en otras declaraciones muestran que los gobiernos han terminado por aceptar que la acción militar contra grupos terroristas puede ser legítima en algunos casos en que el estado territorial no da su consentimiento y que, por otro lado, dicha acción militar no puede ser considerada la causa de las actividades del grupo objetivo.

Otra cuestión grave es la concerniente a la interpretación de la disposición de la Carta de la ONU que limita el uso de la fuerza en el territorio de otro estado en legítima defensa a situaciones de «ataques armados». En el caso del EI, no hay duda de que el grupo, con base en Siria, había atacado a Irak y seguía combatiendo en su territorio. No obstante, el ataque que el Reino Unido llevó a cabo en agosto de 2015 en Siria complicaba la situación añadiendo un factor clave: David Cameron, entonces primer ministro, presentó la acción ante la Cámara de los Comunes no como la primera de una campaña militar en Siria en defensa del territorio iraquí, sino como una respuesta puntual a una amenaza inminente para el Reino Unido. Surgía así la duda de si Reyaad Khan suponía una amenaza tan seria como para lanzar un ataque armado. La proposición era cuanto menos discutible, dado que en el momento del ataque con drones no existían pruebas que vincularan a Khan con acciones terroristas en el Reino Unido ni con la planificación de atentados.

55 Entrevista de ECFR con miembros del gobierno francés, 17 de noviembre de 2015; véase también Bruno Tertrais, «Operation Barkhane», en *Our Military Forces' Struggle Against Lawless, Media Savvy Terrorist Adversaries*, High Level Military Group, 2ª ed., febrero de 2016, pp. 80–81, disponible en <http://www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-lawless-media-savvy-terrorist-adversaries.pdf>.

56 Carta del Representante Permanente de los EE.UU. ante la ONU dirigida al Secretario General, 23 de septiembre de 2014, disponible en http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_695.pdf.

57 Véase un lúcido estudio sobre el asunto de la legítima defensa firmado por un grupo de influyentes expertos británicos en «Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence», Chatham House, 1 de octubre de 2005, disponible en <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106>.

58 Véase un debate en profundidad sobre este asunto en la siguiente entrada de blog y posteriores comentarios, Marko Milanovic, «Belgium's Article 51 Letter to the Security Council», EJIL: Talk!, 17 de junio de 2016, disponible en <http://www.ejiltalk.org/belgiums-article-51-letter-to-the-security-council/>.

59 Entrevista de ECFR con miembros del gobierno francés, 17 de noviembre de 2015. Véanse también los comentarios del director de Asuntos Jurídicos del ministerio de Asuntos Exteriores francés, en los que describe cómo la llamada a la legítima defensa de Francia tiene en cuenta el «carácter excepcional de esta organización terrorista», en François Alabrune, discurso pronunciado ante la Académie des Sciences Morales et Politiques, París, 4 de julio de 2016, disponible en http://www.asmp.fr/travaux/communications/2016_07_04_ALABRUNE.htm.

60 Carta del encargado de negocios de la Misión Permanente de Alemania ante la ONU al presidente del Consejo de Seguridad, 10 de diciembre de 2015, disponible en http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_946.pdf (en adelante, Carta de Alemania al Consejo de Seguridad); carta del Representante Permanente de Bélgica ante la ONU al presidente del Consejo de Seguridad, 7 de junio de 2016, disponible en http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_523.pdf.

61 Entrevista de ECFR con miembro del gobierno neerlandés, 20 de abril de 2016.

En su carta al Consejo de Seguridad de la ONU para explicar el uso de la fuerza en territorio sirio, el Reino Unido se justificaba de manera similar, alegando tanto la defensa de Irak como la prevención de un ataque contra el Reino Unido como base jurídica para la violación de la soberanía siria.⁶² No obstante, la carta afirmaba claramente que el ataque era un ejercicio necesario y proporcionado del derecho del Reino Unido a la legítima defensa individual. Tras los atentados de París de noviembre de 2015, a los ministros europeos les fue más fácil argumentar que el EI había atacado directamente a Europa, como hizo explícitamente Alemania.⁶³

No obstante, los altos cargos de los gobiernos europeos entrevistados en la preparación de este artículo mostraron un apoyo generalizado a la idea de que los estados tienen derecho a actuar en legítima defensa preventiva incluso antes de que se produzca un ataque, siempre que posean pruebas de que un grupo terrorista está preparando atentados desde otro país. Una de las personas entrevistadas distinguía entre la inminencia de un atentado, que justifica el actuar en legítima defensa, y «que haya gente diciendo cosas horribles», que no lo justifica.

En cualquier caso, existe una extensa área de grises entre estos dos extremos. En ella se inscriben casos en los que hay pruebas de que un grupo está planeando atentados de manera sistemática, pero no hay indicios de fechas u objetivos particulares. En este tipo de casos, no queda claro cómo se están posicionando los estados miembros en el uso de la fuerza.

Existe el peligro de que la actual preocupación por la amenaza de atentados terroristas en Europa pueda empujar a los estados miembros de la UE a fijar nuevos estándares sobre la legítima defensa, más permisivos, que los permitan atacar legalmente a grupos no estatales más allá de sus fronteras nacionales. En concreto, puede sentar un inquietante precedente la aceptación de la legalidad de la legítima defensa contra un grupo sospechoso de estar planeando atentados, sin indicación de si se conoce la escala y probabilidad real de dichos atentados. La evolución en las declaraciones y actuaciones de los gobiernos europeos influirán enormemente en el desarrollo de estándares internacionales a este respecto. Dichos gobiernos, por tanto, deberán cuidarse de actuar teniendo en mente la defensa a largo plazo del derecho internacional.

El derecho de los conflictos armados y los derechos humanos

Las operaciones desarrolladas por los países europeos suscitan además inquietudes sobre el desarrollo de hostilidades y, especialmente, sobre las circunstancias en las que personas específicas pueden ser objeto de ataques. Si bien la mayoría de ataques aéreos contra grupos terroristas han estado dirigidos contra instalaciones o recursos

⁶² Carta del Representante Permanente del Reino Unido ante la ONU al presidente del Consejo de Seguridad, 7 de septiembre de 2015, disponible en http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_688.pdf.

⁶³ Carta de Alemania al Consejo de Seguridad.

militares, el Reino Unido y Francia también han atacado a combatientes individuales y han informado de que los EEUU han llevado a cabo asesinatos selectivos. Los avances en la vigilancia de precisión y plataformas para armas, especialmente de aviones no tripulados, y el desarrollo de operaciones militares diseñadas para erosionar a los grupos armados en lugar de para ganar territorios, han llevado a replantearse la cuestión de en qué circunstancias son legítimos tales ataques selectivos.

Durante los conflictos armados, el derecho internacional humanitario es interpretado de manera que resulte aceptable atacar selectivamente a cualquier persona que pueda considerarse combatiente enemigo. Así pues, según responsables europeos, no hay problema en el uso de drones, ya sea para atacar a combatientes terroristas o para identificarlos y atacarlos con otras armas, siempre que la acción se desarrolle en el marco de un conflicto armado. El Reino Unido ha utilizado drones en Afganistán y Libia sin suscitar demasiada controversia y lo está haciendo también en Irak y Siria. Francia lleva a cabo ataques selectivos en el marco de lo que, desde su punto de vista, es un conflicto armado contra grupos yihadistas en el Sahel.

Así pues, si otros estados miembros de la UE adquieren en el futuro aviones no tripulados equipados con armamento, probablemente los usen durante conflictos armados tanto para ofrecer apoyo aéreo cercano a las fuerzas aliadas o europeas como para atacar selectivamente a miembros de grupos armados enemigos que sean considerados «objetivos de alto valor». Existe el acuerdo generalizado entre los estados miembros de la UE militarmente activos de que este tipo de operaciones son legítimas. No obstante, el razonamiento jurídico sobre el que se basa esta afirmación deja algunos problemas sin resolver.

En primer lugar, con su ataque contra Reyaad Khan, el Reino Unido se convirtió en el primer país europeo en llevar a cabo un ataque selectivo fuera del escenario del conflicto armado en que participaban sus fuerzas. (El gobierno británico argumentó que el ataque se debía, de hecho, a la propagación del conflicto armado de Irak a Siria, pero esta afirmación es difícil de conciliar con la descripción del ataque hecha por el primer ministro. El gobierno afirmó, en cualquier caso, que actuaría de igual manera en otras circunstancias.)⁶⁴ Aunque ningún otro estado miembro ha seguido el ejemplo británico, altos cargos de otros países europeos parecen coincidir en la opinión de que los ataques contra terroristas conocidos que estén preparando atentados en otros países son, en algunas circunstancias concretas, permisibles en virtud del derecho internacional. Según la filosofía estadounidense del «conflicto global», todos los ataques contra combatientes vinculados a Al Qaeda y al EI se rigen por las reglas de ataques selectivos en el seno de conflictos armados, con independencia de dónde se produzcan dichos ataques. En Europa se rechaza esta postura y, bien al contrario, se tiende a creer que los ataques llevados a cabo fuera del área del conflicto armado se rigen

⁶⁴ Informe sobre drones, Comité Conjunto sobre Derechos Humanos del Parlamento británico, pp. 31-32.

por un marco legal más restrictivo, derivado del derecho internacional de los derechos humanos, que permite el uso de la fuerza letal únicamente cuando es estrictamente necesaria y proporcionada para evitar una amenaza de muerte.

El caso de Reyaad Khan mostró lo difícil que puede resultar evaluar la aplicación de dicho marco legal. El gobierno británico apenas proporcionó datos específicos sobre la naturaleza de la amenaza que suponía Khan. Además, como ocurre con las normas sobre legítima defensa y soberanía territorial comentadas más arriba, no queda muy claro de qué manera deben interpretarse ciertos conceptos relevantes en el contexto de una amenaza por parte de un grupo terrorista desde otro país. La jurisprudencia de los derechos humanos ha permitido tradicionalmente el uso de la fuerza letal solo como respuesta a una amenaza de muerte inminente. Desde el gobierno británico se afirma que Khan presentaba una amenaza específica e inminente, pero esa afirmación parece llevar demasiado lejos el sentido de esos términos. Para evitar que la protección legal se vea erosionada, los gobiernos europeos deberán, entre otras cosas, desarrollar y articular sus puntos de vista al respecto de cuándo el derecho internacional de los derechos humanos permite quitar una vida humana, qué fuerza probatoria se requiere antes de tomar una decisión de este tipo y qué tipo de informes se exigen para lanzar ataques fuera del campo de batalla.⁶⁵

La evolución de la lucha contra el terrorismo suscita una pregunta fundamental al respecto de la tradicional distinción entre acciones llevadas a cabo en el escenario de un conflicto armado y fuera de él: ¿es esta distinción una pauta adecuada para evaluar la legitimidad del asesinato selectivo de combatientes terroristas?

Como ha demostrado este artículo, los países europeos han combinado en algunos casos diversas formas de selección de objetivos dentro de una misma campaña. Incluso antes de los atentados de París de noviembre de 2015, algunos ataques aéreos franceses en Siria tuvieron como meta matar combatientes en instrucción y debilitar la capacidad del EI para golpear en Europa, aun cuando desde el punto de vista jurídico dichos ataques se consideraban parte de la campaña para la defensa de Irak. A ese respecto, se acercaban más de lo que podría parecer a otro tipo de acciones militares, como las emprendidas por los EEUU en Yemen contra Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA).

Las operaciones militares francesas en Mali comenzaron como una campaña convencional para recuperar territorios tomados por un grupo armado. Sin embargo, han evolucionado para convertirse en una cacería, en la que las tropas francesas buscan matar o capturar a combatientes yihadistas y destruir sus recursos.⁶⁶ También la colaboración del Reino Unido en los ataques con drones estadounidenses

⁶⁵ Para una recomendación similar al respecto del Reino Unido, véase Informe sobre drones, Comité Conjunto sobre Derechos Humanos del Parlamento británico, p. 84.

⁶⁶ Véase una argumentación similar en Laurent Bigot, «L'opération 'Barkhane', un permis de tuer au Sahel», *Le Monde Afrique*, 2 de noviembre de 2015, disponible en http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/11/02/permis-de-tuer-au-sahel_4801279_3212.html.

contra Junaid Hussain y Mohammed Emwazi presenta dilemas. Dado que estos ataques tuvieron lugar en un momento en que los EEUU habían entablado operaciones militares regulares en Siria, ¿debe el papel cooperativo del Reino Unido ser juzgado por un estándar diferente que el del ataque contra Reyaad Khan?

Una forma de resolver estas complejidades sería reconocer una distinción legal en el marco del desarrollo de hostilidades contra grupos armados no estatales, que discierna entre el uso de la fuerza para la recuperación de un territorio y el uso de la fuerza para prevenir que una organización perpetre atentados terroristas.

Podríamos encontrar un posible fundamento desde el que desarrollar tal distinción en la idea de que, en un conflicto armado contra grupos no estatales, el nivel permisible de fuerza debería ser proporcional a los objetivos que busca: cuando no hay territorios en juego, las campañas antiterroristas deberían limitar el grado de fuerza a lo necesario para evitar atentados terroristas mortales (como hacen los ataques selectivos contra personas).⁶⁷ Según esta norma, las fuerzas armadas no estarían autorizadas a matar combatientes enemigos cuando sea posible capturarlos o cuando su muerte no tenga un efecto significativo sobre la amenaza inminente de atentado por parte del grupo.

Tal norma iría más allá de la actual interpretación mayoritaria del derecho internacional, pero sería similar a las reglas de intervención que el gobierno de Obama ha adoptado en los ataques que tienen lugar fuera de «áreas de hostilidades activas». (Esto no quiere decir que los países europeos deban adoptar la idea estadounidense del conflicto global armado, sino aplicar el enfoque descrito anteriormente en las situaciones específicas que se califiquen de conflictos armados.) Sería necesario fijar el nivel de fuerza permitida en virtud de tal norma, pero, simplemente con actuar dentro de los límites marcados por dicho marco, los países europeos contribuirían a fijar una norma más restrictiva, que reduzca el umbral permisible de bajas civiles. Por este motivo, los gobiernos de la UE deberían plantearse adoptar y articular un reglamento de intervención para sus guerras contra el terrorismo que, en las acciones ajenas a la recuperación o defensa de territorios, limite el uso de la fuerza letal a lo estrictamente necesario para defender la vida.

La convergencia de prácticas europeas y estadounidenses

Los países europeos han dado el paso y hoy abrazan los ataques antiterroristas contra grupos armados no estatales dentro de un contexto de conflictos más amplios. Por su lado, los EEUU han avanzado en sentido opuesto. Los grupos a

⁶⁷ Véase una propuesta relacionada, que distingue entre lo que el autor describe como «campos de batalla calientes» y otros escenarios de operaciones militares, en Jennifer C. Daskal, «The Geography of the Battlefield: A Framework for Detention and Targeting outside the 'Hot' Conflict Zone», *University of Pennsylvania Law Review*, abril de 2013, disponible en http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1386&context=penn_law_review.

⁶⁸ U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities», *White House Fact Sheet*, 23 de mayo de 2013, disponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/2013.05.23_fact_sheet_on_ppg.pdf.

los que se han enfrentado han conseguido controlar cada vez más territorios desde 2011 y las operaciones militares estadounidenses contra el terrorismo incorporan cada vez más elementos de contrainsurgencia. Estos cambios han acercado a los EEUU y a la UE en su ejercicio de la fuerza militar contra grupos terroristas más que en ningún otro momento desde los atentados de septiembre de 2001.

En Iraq y Siria, Washington y los gobiernos europeos se han coordinado estrechamente como miembros de la coalición militar contra el EI. Las fuerzas estadounidenses han ofrecido apoyo aéreo a las tropas que luchan contra el EI, han llevado a cabo ataques para debilitar a esa organización y, además, han matado a personas que supuestamente estaban planeando atentados en Europa, como los yihadistas británicos Junaid Hussain y Mohammed Emwazi. Además, los EE.UU. han empleado su intervención contra el EI en Siria como cobertura parcial para otros ataques simultáneos contra una célula perteneciente al grupo Jabhat al Nusra (afiliado a Al Qaeda) conocida como «grupo Jorasán», el cual, según se cree, estaba planeando atacar objetivos estadounidenses.⁶⁹

Puede observarse un patrón similar de convergencia en otros escenarios en los que los EE.UU. han desarrollado operaciones antiterroristas, como Yemen, que entró en guerra después de que el movimiento de Al Houthi tomara el poder en Saná a principios de 2015, lo que motivó una intervención militar de Arabia Saudí contra los rebeldes. El conflicto permitió a AQPA ganar terreno en Yemen y el grupo terrorista llegó a capturar la ciudad meridional de Mukalla en abril de 2016.

El Pentágono presenta hoy sus operaciones antiterroristas en Yemen como parte de una campaña cuyo fin es evitar que AQPA consolide su control sobre el territorio, y no frustrar ataques contra los EEUU. «La presencia de Al Qaeda tiene un efecto desestabilizador en Yemen. La organización terrorista está valiéndose de la agitación social en ese país para crear un refugio seguro desde el que planear futuros ataques terroristas contra nuestros aliados y contra los EEUU y sus intereses», afirma una comunicación del departamento de Defensa fechada en junio de 2016, valiéndose de la misma formulación estándar empleada para informar sobre ataques aéreos.⁷⁰

Entre los ataques más recientes destaca uno de marzo de 2016 que tuvo como objetivo un campo de adiestramiento y en el que, según el Pentágono, murieron decenas de milicianos. Los EEUU también han atacado recientemente campos de adiestramiento en Somalia y Libia, lo que da a entender la existencia de una tendencia más generalizada a atacar a los soldados de a pie más que a los líderes de los grupos armados

69 «US Military, Partner Nations Conduct Airstrikes in Syria», departamento de Defensa de los EE.UU., 23 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.defense.gov/News/Article/Article/603301>.

70 Véase, por ejemplo, «Centcom Announces Yemen Counterterrorism Strikes», departamento de Defensa de los EE.UU., 3 de junio de 2016, disponible en <http://www.defense.gov/News/Article/Article/790791/centcom-announces-yemen-counterterrorism-strikes>.

o a aquellos más implicados en el terrorismo internacional.⁷¹ El ataque en Somalia fue especialmente mortífero, pues en él perecieron unos 150 combatientes de Al Shabab que acababan de terminar la instrucción. El Pentágono encuadró este ataque entre las acciones de defensa de los aliados de los EEUU en la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), haciendo hincapié de nuevo en que los EEUU trabajan tanto por su propia seguridad como por la estabilización del país en cuestión. Un portavoz del Pentágono afirmó que el ataque había deteriorado «la capacidad de Al Shabab para cumplir con sus objetivos en Somalia, entre ellos el reclutamiento de nuevos miembros, la creación de bases y la planificación de ataques contra fuerzas estadounidenses y de la AMISOM». ⁷² Declaraciones posteriores remarcaron que los ataques de los EEUU se coordinan con el gobierno de Somalia y en ocasiones están encaminados a proteger operaciones antiterroristas lideradas por los somalíes.⁷³

Aun cuando este cambio de enfoque no está aún consolidado, existen pruebas de un apoyo más claro de Francia a la campaña de EEUU en Somalia: el gobierno galo no ha ocultado que proporcionó inteligencia en el asesinato selectivo por parte de los EEUU del líder de Al Shabab, Ahmed Abdi Godane, en septiembre de 2014.⁷⁴

Por su lado, en Libia, los EEUU dejaron atrás el patrón inicial de ataques aislados contra «objetivos de alto valor» individuales adscritos al EI y a otros grupos yihadistas para atacar un campo de adiestramiento con el consentimiento del gobierno libio, proporcionando a la vez apoyo aéreo cercano a las fuerzas libias durante la campaña para expulsar de Sirte a los combatientes del EI. La compatibilidad de estas dos acciones con el enfoque de los estados miembros de la UE queda demostrada por dos hechos: por un lado, el Reino Unido dio su aprobación a que los EEUU atacasen en febrero de 2016 el campo de adiestramiento situado en la ciudad libia de Sabratha; por otro, Italia ofreció la base de Sigonella para que drones diesen apoyo a la campaña estadounidense en Libia de agosto de ese año, supuestamente en labores de reconocimiento.⁷⁵

Así pues, los países europeos y los EEUU están cooperando hoy en guerras contra el terrorismo que combinan ataques militares dirigidos a erosionar las organizaciones terroristas con esfuerzos para ayudar a los socios locales a recuperar territorios, hecho que demuestra la significativa convergencia

71 Helene Cooper, «US Strikes in Somalia Kill 150 Shabab Fighters», The New York Times, 7 de marzo de 2016, disponible en <http://www.nytimes.com/2016/03/08/world/africa/us-airstrikes-somalia.html>.

72 «U.S. Conducts Airstrike Against Terrorist Camp in Somalia», departamento de Defensa de los EE.UU., 7 de marzo de 2016, disponible en <http://www.defense.gov/News/Article/Article/687353/us-conducts-airstrike-against-terrorist-camp-in-somalia>.

73 «US Self-Defense Strike in Somalia», departamento de Defensa de los EE.UU., 7 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.africom.mil/NewsByCategory/pressrelease/28386/u-s-self-defense-strike-in-somalia>; véase también Mark Mazzetti, Jeffrey Gettleman y Eric Schmitt, «In Somalia, US Escalates a Shadow War», The New York Times, 16 de octubre de 2016, disponible en <http://www.nytimes.com/2016/10/16/world/africa/obama-somalia-secret-war.html>.

74 Jean Guisnel, «Exclusif: François Hollande a ordonné l'exécution du chef djihadiste somalien Ahmed Godane», Le Point, 13 de septiembre de 2014, disponible en http://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/exclusif-francois-hollande-a-ordonne-l-execution-du-chef-djihadiste-somalien-ahmed-godane-12-09-2014-1862586_53.php; entrevista de ECFR con miembro del gobierno francés, 27 de abril de 2016.

75 Aidan Lewis, «US strikes easing advance against Islamic State in Sirte, says commander», Reuters, 4 de agosto de 2016, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-libya-security-sirte-idUSKCN10E2LA>.

entre sus formas de actuación. Esta convergencia reduce la posibilidad de que los estados miembros de la UE actúen como contrapeso de los EEUU en la promoción de una opinión contraria a la actual aplicación del derecho internacional en el amplio espectro de operaciones antiterroristas. A su vez, es fundamental que los países europeos trabajen en la definición de un estándar para los distintos tipos de operaciones que están emprendiendo hoy, a fin de reducir el riesgo de sentar precedente en el uso expansivo de la fuerza contra grupos terroristas en otros países.

El valor estratégico de la guerra contra el terrorismo

Las razones que ofrecen los responsables políticos europeos para justificar las operaciones militares contra grupos terroristas internacionales pueden dividirse en tres categorías, relacionadas entre sí: el cierre de refugios para los terroristas, la degradación de la capacidad de los grupos terroristas y la prevención de ataques inminentes. Aunque estos objetivos inevitablemente se solapan, es útil discernir entre ellos a fin de aclarar el historial de logros de las acciones militares antiterroristas de los estados miembros de la UE e identificar las condiciones que los han hecho posibles.

El cierre de refugios para los terroristas

La acción militar ha tenido éxito a la hora de arrebatarse el control territorial a grupos armados en los lugares en que los ataques aéreos se han combinado con operaciones sobre el terreno (y solo en esos lugares). La recuperación de territorios de manos de grupos armados exige necesariamente el despliegue de tropas sobre el terreno, pero el apoyo aéreo puede ofrecer una ventaja decisiva contra grupos terroristas que la mayor parte de las veces cuentan con poca o ninguna defensa contra aeronaves de ataque o vigilancia.

La operación Serval, desarrollada por Francia en Mali, combinó una ágil infantería, una sofisticada cadena de suministros y ataques aéreos con apoyo aéreo cercano, y fue capaz de recuperar rápidamente el Mali central y septentrional de manos de los yihadistas.⁷⁶ Los ataques aéreos de la coalición en Irak han desempeñado un importante papel, pues permitieron al ejército iraquí y a las milicias suníes y chiíes asociadas a él reducir de manera significativa el área bajo control del EI. Según Brett McGurk, enviado presidencial de los EEUU a la coalición, en junio de 2016, el grupo había perdido el 47% de todo el territorio que había llegado a controlar en Irak.⁷⁷

La acción militar también ha traído importantes derrotas del EI en Siria, incluidas la pérdida de las estratégicas localidades fronterizas de Kobane en enero de 2015 y Manbij en agosto de

2016. En Libia, los ataques aéreos estadounidenses (y, según se ha informado, el apoyo de fuerzas especiales europeas) fueron vitales para que las fuerzas libias arrebataran el control de Sirte a la rama libia del EI durante el verano de 2016.

Los responsables europeos alegan numerosas ventajas en la supresión del control territorial de los grupos terroristas. No solo priva a estos de recursos y de un espacio físico en el que planear y ensayar ataques y atentados, sino que socava el aura de expansión inexorable que ha sido una de las principales armas propagandísticas para el reclutamiento de nuevos adeptos, especialmente en el caso del EI. La proclamación del EI como califato renacido en 2014 dependía de que pudiese ejercer una autoridad gubernamental sobre un territorio semejante al de un estado y supuso, en efecto, un aumento exponencial tanto de su perfil internacional como de su poder de atracción.⁷⁸

Algunos altos cargos del Viejo Continente admiten el riesgo de que los ataques aéreos de los estados miembros contra países musulmanes como Siria e Irak pudieran provocar la radicalización de sus propios ciudadanos o residentes. Sin embargo, mantienen también que dicho efecto se vería compensado con creces por el debilitamiento de la imagen de éxito e invencibilidad del EI. Para contrarrestar la capacidad de atracción del EI, los potenciales nuevos miembros «tienen que verlos sangrar», como argumentó crudamente un responsable.⁷⁹ Análisis recientes apuntan a un declive en la actividad en redes sociales del EI coincidente con los ataques contra el territorio bajo su control.⁸⁰

No obstante, como ya reconocen sin miramientos los responsables europeos, existen varias condiciones importantes que tener en cuenta para el éxito de las acciones militares de recuperación de territorios. En primer lugar, más allá de la necesidad obvia de seguir recurriendo a los ataques aéreos en combinación con las operaciones sobre el terreno, es fundamental que a la acción militar se le sume un plan realista para la reintegración y el buen gobierno del territorio recuperado de manos de terroristas o insurgentes. El grupo precursor del EI en Irak, el llamado Estado Islámico en Irak, perdió prácticamente todo el territorio que tenía bajo su control en la provincia de Anbar después de 2008, cuando las tribus suníes locales y sus cabecillas se volvieron contra él. No obstante, el gobierno de Bagdad no dio a esa población suní un peso proporcional en la política nacional, a lo que se sumó la corrupción y el impacto de la guerra en Siria. Todo ello permitió que el grupo regresara con otro nombre y más fuerza apenas unos años más tarde.⁸¹

En circunstancias como las que se dan en Siria hoy, donde el conflicto de fondo ha creado un caldo de cultivo para

⁷⁸ McCants, *ISIS Apocalypse*, pp. 121–144.

⁷⁹ Entrevista de ECFR con miembros del gobierno neerlandés, 20 de abril de 2016.

⁸⁰ Daniel Milton, «Communication Breakdown: Unravelling the Islamic State's Media Efforts», *Combating Terrorism Centre*, West Point, octubre de 2016, p. 21, disponible en https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2016/10/ISMedia_Online.pdf.

⁸¹ Sajad Jiyad, «Iraq's response to the challenge of the Islamic State», *European Council on Foreign Relations*, 2 de octubre de 2014, disponible en http://www.ecfr.eu/article/commentary_iraqs_response_to_the_challenge_of_the_islamic_state321; Truls Hallberg Tønnessen, «Destroying the Islamic State Hydra: Lessons Learned from the Fall of its Predecessor», *CTC Sentinel*, agosto de 2016, pp. 4–5 (en adelante, Tønnessen, «Islamic State Hydra»).

⁷⁶ General Olivier Tramonand y coronel Philippe Seigneur, «Operation Serval: Another Beau Geste of France in Sub-Saharan Africa?», *Military Review*, noviembre-diciembre de 2014, disponible en http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20141231_art014.pdf.

⁷⁷ Brett McGurk, testimonio ante el comité de Relaciones Exteriores del Senado de los EE.UU., 28 de junio de 2016, disponible en http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062816_McGurk_Testimony.pdf.

grupos yihadistas, es imposible prever una solución integral para la violencia islamista sin un componente político más amplio y un serio compromiso posterior para invertir en la reconstrucción del país.⁸² Los responsables de seguridad europeos son conscientes de que tanto en Siria como en Irak, la labor política le va a la zaga a la acción militar.⁸³

Además, poner fin al control del territorio por parte de los grupos terroristas no quiere decir que esos grupos hayan sido destruidos, o siquiera que se hayan reducido su capacidad y motivación para perpetrar atentados en Europa. Como demuestra el ejemplo del EI, los grupos terroristas son en muchas ocasiones muy flexibles y logran ocultarse, manteniendo la capacidad para organizar ataques cuando se presenta la oportunidad. A su vez, el EI se ha demostrado una entidad híbrida, capaz de «dejar de ser un grupo terrorista sin control territorial para convertirse en un grupo insurgente con control territorial, y a la inversa».⁸⁴

Lo mismo ocurre con los grupos yihadistas del Sahel. En respuesta a la operación Serval, se produjo una reconfiguración de los grupos armados del norte de Mali y muchos combatientes se refugiaron en regiones remotas o países vecinos. La continuación de los atentados terroristas llevó a Francia a poner en marcha una operación antiterrorista aún mayor, la bautizada Barkhane. Tres años después de la reconquista del norte de Mali, se sigue intentando, con mucho esfuerzo, alcanzar un nuevo acuerdo político en un complejo contexto de cambiantes relaciones económicas, políticas y de seguridad.⁸⁵

Los responsables europeos reconocen la importancia de revertir el control territorial del EI en Libia, pero tienen en mente el riesgo de que tal maniobra solo sirva para dispersar a los combatientes por zonas más inaccesibles de Libia y países cercanos. En palabras de un alto cargo, recuperar territorios tomados por los grupos yihadistas de hoy es como «golpear una gota de mercurio con un martillo», en el sentido de que obliga a los combatientes a reubicarse y debilita su estructura, pero no su compromiso con la causa.⁸⁶

La erosión de las organizaciones terroristas

Los responsables europeos y estadounidenses argumentan que la acción militar contra los grupos terroristas puede tener un gran impacto al debilitar sus estructuras internas y su capacidad operativa, ya sea como complemento a la expulsión de los terroristas de los territorios recuperados y también en los casos en que los grupos operan de manera más fluida, sin

depender de un refugio seguro.⁸⁷

En Irak y Siria, la mayoría de los ataques de la coalición han tenido como objetivo posiciones militares, pero alrededor del 10% se han dirigido a «objetivos intencionados», lejos del frente; entre ellos, la red de producción y distribución de petróleo y los centros financieros del EI.⁸⁸ El Pentágono afirma que los ataques de la coalición han reducido a la mitad los ingresos de la organización derivados del petróleo, hasta los 150 millones de dólares anuales. Estos ataques contra la infraestructura petrolera y los centros de acopio de activos financieros del EI, junto con la menor porosidad de la frontera turca, están causando importantes dificultades económicas al grupo terrorista, que, al parecer, ha visto afectada su solvencia a la hora de pagar a sus combatientes.⁸⁹

Estas medidas quizá hayan debilitado al EI, pero su impacto sigue dependiendo en gran medida de las circunstancias locales. Donde no existen condiciones para un acuerdo político perdurable, el debilitamiento de un grupo armado solo ha servido en ocasiones para fortalecer a sus rivales yihadistas, como ocurrió con el grupo Jabhat Al Nusra (rebautizado Jabhat Fateh al Sham) en Siria. La rivalidad regional entre las redes asociadas al EI y Al Qaeda ha creado una competitiva carrera por conseguir afiliaciones de yihadistas, en la que el enfoque de Al Qaeda, que fomenta la integración con los socios locales, ofrece una ventaja clara a esta formación.⁹⁰ La reaparición de la actividad terrorista en Afganistán tras 15 años de ataques estadounidenses contra el núcleo de Al Qaeda en la región, sumada a las victorias conseguidas por la rama de Al Qaeda en Yemen tras el reciente conflicto en ese país, muestran que los grupos yihadistas pueden soportar campañas militares duraderas si las condiciones locales favorecen su crecimiento.⁹¹

El mayor control de la frontera turca y la pérdida de cierto atractivo por parte del EI tras varias derrotas en el campo de batalla han provocado un descenso en el número de potenciales combatientes que viajan a Siria. El EI, en cualquier caso, respondió a esta nueva circunstancia animando a sus simpatizantes a que se quedaran en sus países de origen y cometieran atentados en ellos. En consecuencia, el riesgo terrorista puede haber aumentado en Europa a corto plazo. El portavoz de EI, Abu Muhammad Al Adnani, hizo en mayo de 2016 el siguiente llamamiento a los potenciales combatientes en Europa y los EEUU: «La menor acción que emprendáis en sus tierras es mejor y más perdurable que lo que podríais

87 Entrevistas de ECFR con miembros de gobiernos europeos; véanse también los comentarios de Brett McGurk en Robin Wright, «Is the Islamic State hurting? The President's point man on ISIS speaks out», *The New Yorker*, 3 de marzo de 2016, disponible en <http://www.newyorker.com/news/%20news-desk/is-the-islamic-state-hurting-the-presidents-point-man-on-isis-speaks-out>.

88 Eric Schmitt, «US Says Its Strikes Are Hitting More Significant ISIS Targets», *The New York Times*, 25 de mayo de 2016, disponible en <http://www.nytimes.com/2016/05/26/us/politics/us-strikes-isis-targets.html>.

89 Aymenn Al-Tamimi, «A caliphate under strain: the documentary evidence», CTC Sentinel, 22 de abril de 2016, disponible en <https://www.ctc.usma.edu/posts/a-caliphate-under-strain-the-documentary-evidence>.

90 Charles Lister, «The dawn of mass jihad: success in Syria fuels al-Qaeda's evolution», CTC Sentinel, 7 de septiembre de 2016, disponible en <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-dawn-of-mass-jihad-success-in-syria-fuels-al-qaidas-evolution>.

91 Bill Roggio, «Afghan intelligence service destroys Al-Qaeda base in Zabul», *Long War Journal*, 19 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.longwarjournal.org/archives/2016/09/afghan-intelligence-service-destroys-al-qaeda-base-in-zabul.php>.

82 Julien Barnes-Dacey y Daniel Levy, «Syrian diplomacy renewed: from Vienna to Raqqa», *European Council on Foreign Relations*, noviembre de 2015, pp. 11–12, disponible en http://www.ecfr.eu/page/-/Syria_memo_1127_1550.pdf.

83 Entrevista de ECFR con miembros del gobierno británico, 3 de mayo de 2016.

84 Tønnessen, «Islamic State Hydra», p. 5.

85 Andrew Lebovich, «The risks of deeper engagement in Mali», *European Council on Foreign Relations*, 3 de agosto de 2016, disponible en http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_risks_of_deeper_engagement_in_mali_7089; «Exploiting Disorder», p. 40.

86 Entrevista de ECFR con miembro del gobierno francés, 18 de febrero de 2016.

hacer si estuvierais aquí con nosotros».⁹²

En las acciones militares emprendidas recientemente por los países occidentales puede observarse un claro patrón: los ataques que tienen como premisa la naturaleza insurgente o pseudoestatal del grupo objetivo terminan empujando a este a actividades terroristas más convencionales, mucho más difíciles de sofocar mediante operaciones militares.

EI ha cometido muchos más atentados suicidas en 2016, a medida que se debilitaban sus posiciones militares en Irak y Siria.⁹³ La campaña militar de Francia contra los grupos yihadistas del Sahel ha tenido éxito, y estos han pasado a adoptar posiciones defensivas.⁹⁴ No obstante, estos grupos mantienen la capacidad para cometer atentados terroristas no solo en las áreas que controlaban anteriormente, sino en Bamako, la capital, y en otras ciudades de la región.⁹⁵ La operación Barkhane ha sido capaz de privar a los grupos yihadistas de una base territorial que podrían usar como polo de atracción, pero no los ha derrotado. En palabras de un responsable francés, es probable que la operación Barkhane se mantenga como un ejercicio de contención abierto cuyo objetivo sea «ponerle una tapadera al problema», dado que, por el momento, no se prevén a corto ni medio plazo cambios de calado en la legitimidad y la capacidad estatales en Mali y el resto de países del Sahel.⁹⁶ A menudo resulta difícil dar carpetazo a las campañas militares antiterroristas, porque el objetivo propuesto de eliminar la amenaza terrorista puede quedar perpetuamente fuera del alcance.

Además, una evaluación del impacto de los ataques militares llevados a cabo fuera del campo de batalla (y, por supuesto, de los ataques de apoyo aéreo cercano en áreas urbanas) debe tener en cuenta también las víctimas civiles que inevitablemente causa. La coalición hace hincapié en los esfuerzos que hace para minimizar las víctimas civiles, pero una estimación del grupo de supervisión independiente Airwars cifra el número de víctimas civiles de los ataques de la coalición en Irak y Siria en más de 1600.⁹⁷

Prevención de atentados internacionales

La prevención de atentados en países europeos ha sido una razón tradicional para la acción militar y también el objetivo

⁹² «Islamic State calls for attacks on the West during Ramadan in audio message», Reuters, 22 de mayo de 2016, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-islamicstate-idUSKCN0YC0OG>.

⁹³ Hassan Hassan, «Is the Islamic State Unstoppable?», The New York Times, 9 de julio de 2016, disponible en http://www.nytimes.com/2016/07/10/opinion/is-the-islamic-state-unstoppable.html?smid=tw-share&_r=1.

⁹⁴ Entrevista de ECFR con miembros del gobierno francés, 9 de diciembre de 2015; véase también Baba Ahmed, «Gal Patrick Bréthous (Barkhane): au Mali, les terroristes fuient les forces internationales», Jeune Afrique, 29 de julio de 2016, disponible en <http://www.jeuneafrique.com/345701/politique/gal-patrick-brethous-barkhane-mali-terroristes-fuient-forces-internationales/>.

⁹⁵ Dionne Searcey, Eric Schmitt y Rukmini Callimachi, «Al-Qaeda's Branch in Africa Makes a Lethal Comeback», The New York Times, 15 de marzo de 2016, disponible en http://www.nytimes.com/2016/03/16/world/africa/al-qaedas-african-offshoot-makes-a-lethal-comeback.html?_r=1.

⁹⁶ Dionne Searcey, Eric Schmitt y Rukmini Callimachi, «Al-Qaeda's Branch in Africa Makes a Lethal Comeback», The New York Times, 15 de marzo de 2016, disponible en http://www.nytimes.com/2016/03/16/world/africa/al-qaedas-african-offshoot-makes-a-lethal-comeback.html?_r=1.

⁹⁷ Jonathan Beale, «Have RAF air strikes against IS killed no civilians?», BBC News, 12 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-37339184>; estimación de Airwars extraída de <https://airwars.org>.

inmediato de algunos ataques concretos. En la estela de los atentados terroristas perpetrados en París en noviembre de 2015 y, de nuevo, tras el ataque con camión en Niza, en julio de 2016, el presidente Hollande se comprometió a intensificar los ataques contra el EI en Irak y Siria, como si dichos ataques fueran una medida eficaz para la prevención de otras atrocidades semejantes.

En efecto, la historia reciente nos permite deducir que las acciones militares contra el EI no han sido eficaces para prevenir atentados. Al contrario, a los ataques de los países de occidente contra el grupo terrorista los ha seguido una escalada de acciones terroristas. Los principales atentados del EI en Europa se produjeron después de ataques aéreos contra la organización en Irak (y en el caso de Francia, en Siria). El EI también reivindicó, a través de su franquicia en el Sinaí, el atentado contra un avión de pasajeros ruso en octubre de 2015, y afirmó más tarde que había planeado atacar un avión occidental, pero cambió de planes tras la intervención militar rusa contra grupos rebeldes, entre ellos el EI en Siria.⁹⁸ Esto no quiere decir necesariamente que en todos los casos las acciones militares occidentales hayan conllevado represalias por parte del EI, ni que los estados miembros de la UE cometieran un error al atacar al EI cuando existían razones convincentes, dadas las condiciones políticas locales. En cualquier caso, esta realidad es indicativa de los límites de la acción militar como forma de prevención de ataques terroristas a corto plazo.

De hecho, como algunos responsables políticos terminan reconociendo, los ataques aéreos que devuelven el golpe tras un atentado terrorista son «ante todo, una respuesta nacional que sirve para demostrar que el gobierno no se queda de brazos cruzados, aunque todos sabemos que no es la medida más eficaz para acabar con los grupos terroristas que actúan desde otros países y continentes». ⁹⁹ En el mejor de los casos, los servicios de inteligencia pueden ocasionalmente identificar y seguir la pista a personas que participan regularmente en el reclutamiento de adeptos y ejercen el papel de autores intelectuales de atentados en sus países de origen. No obstante, el valor estratégico a largo plazo del asesinato de esas personas parece comparativamente bajo, pues la función que desempeñan no exige ningún conocimiento técnico y casi siempre puede ser realizada por cualquier otro simpatizante captado.

Como dan a entender los llamamientos de Al Adnani a improvisar atentados, el EI es una organización fluida y oportunista que delega funciones en las redes de adeptos en otros países para que diseñen sus propios métodos. Aunque los atentados reciban el apoyo de las bases de la organización en Siria, no existen muchos indicios de que los altos cargos del EI estén desempeñando un papel irremplazable.

Con este telón de fondo los ataques selectivos contra miembros del EI en Siria e Irak a menudo parecen no tanto

⁹⁸ McCants, *ISIS Apocalypse*, p. xi.

⁹⁹ Entrevista de ECFR con responsable de seguridad francés, 18 de febrero de 2016.

medidas de seguridad como golpes propagandísticos, propios de la batalla de las percepciones, especialmente porque individuos como Reyaad Khan o Mohammed Emwazi tienen un protagonismo en las redes sociales que no es proporcional a su papel estratégico en sentido amplio dentro de la organización terrorista, por escandalosas que resulten sus palabras y sus acciones. Por otro lado, cuando los servicios de seguridad cuentan con información sobre el lugar o momento concretos en que se va a producir un atentado en Europa, la respuesta más eficaz es la aplicación de la ley nacional y no la acción militar internacional.

Si bien la acción militar a los actos terroristas orquestada desde el extranjero presenta una imagen de resolución y determinación, su eficacia práctica a la hora de prevenir atentados terroristas se antoja mínima. Las ofensivas militares lideradas por fuerzas locales y apoyadas por ataques aéreos occidentales han cerrado el tránsito de potenciales combatientes extranjeros y dificultado su acceso al territorio del EI. Los ataques contra campos de adiestramiento han acabado con la vida de algunos de los muchos simpatizantes captados en otros países, los cuales pueden regresar a sus países de origen para unirse a células terroristas no identificadas. En cualquier caso, las campañas militares que, según afirman sus responsables, reducen la amenaza del terrorismo, muchas veces no son más que un paño caliente para la política nacional que poco tiene que ver con la verdadera lucha contra los grupos terroristas.

Conclusión

Si bien el EI parece estar en retirada en Irak y Siria, su derrota total no se ve aún en el horizonte, y son varios los grupos yihadistas que mantienen una presencia activa en diversos países de Oriente Próximo y de África septentrional y oriental. Un número significativo de europeos, principalmente jóvenes, han caído bajo el influjo de la ideología yihadista y han viajado a otros países para luchar por esa causa, o pueden estar planteándose realizar acciones violentas en sus países de origen.

Dada la imposibilidad de evitar todos los incidentes terroristas en los países europeos y habida cuenta del papel que organizaciones basadas en otros países desempeñan fomentando y coordinando atentados y ofreciendo recursos, es probable que los gobiernos se sigan sintiendo tentados a dar respuestas militares. No obstante, es importante intentar desagregar los diferentes objetivos de las acciones militares. La única solución eficaz para acabar con estos grupos pasa por aplicar un enfoque integrado sobre el terreno. La acción militar contra grupos insurgentes tiene su lugar pero únicamente si se combinan con medidas políticas a fin de abordar las condiciones que permiten el florecimiento de estos grupos.

Fuera de este marco, la acción militar será probablemente ineficaz y se perpetuará irremediablemente a sí misma. En algunos casos, puede incluso resultar contraproducente y condicionar de manera negativa el equilibrio de fuerzas

locales o provocar reacciones políticas en favor de los grupos armados.

Además, existe el peligro de que los países europeos se alineen con los EE.UU. y terminen allanando el camino a acciones militares cada vez más frecuentes contra grupos armados en regiones inestables. Dichas acciones podrían desarrollarse en áreas grises entre la guerra y la paz, y perpetuarse durante largos periodos de tiempo con ataques militares contra amenazas vagamente definidas contra la seguridad nacional. Esto sentaría un infortunado precedente internacional y podría socavar el imperio de la ley en el ámbito del derecho internacional.

Para evitar estos riesgos, los países europeos deberían confeccionar cuidadosamente una política claramente definida para la acción militar contra grupos no estatales en otros países y continentes. Deberán asimismo garantizar que la fuerza es empleada únicamente cuando existe una visión clara de que ello va efectivamente a reducir una amenaza de seguridad real e inminente, y no porque sea la forma más cómoda desde el punto de vista político de responder a la inquietud de la ciudadanía. Además, deberán mostrarse particularmente escépticos acerca de cualquier intervención antiterrorista que no lleve aparejada una estrategia plausible para restablecer la autoridad legítima y el buen gobierno real en el territorio en que está asentado el grupo terrorista objetivo. Por fin, los estados miembros de la UE deberán recordar que, en casi todos los casos, la acción militar en otros países y continentes es poco efectiva a la hora de evitar atentados terroristas dentro de las propias fronteras a corto plazo.

Asimismo, los estados miembros de la UE deberán recordar que el mantenimiento de los intereses y valores europeos va en consonancia con un orden internacional que, basándose en reglamentos, restrinja lo posible el recurso a la fuerza. Sus actos habrán de estar encaminados a minimizar cualquier precedente de uso de la fuerza en el territorio de un estado sin el consentimiento de este y sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU. Deberían asimismo definir y articular un conjunto de normas restrictivas en virtud de los derechos humanos, que rijan los ataques en escenarios ajenos a conflictos armados y que eviten asimismo la progresiva aceptación de la acción militar como solución contra amenazas vagamente definidas. Por último, tendrán que definir un estándar de necesidades como base para el uso de cualquier fuerza letal contra grupos armados no estatales, en los casos en que estos no traten de capturar de nuevo territorios perdidos. Estas medidas serían la mejor contribución que podrían hacer los países europeos para restringir tanto los asesinatos selectivos como las acciones militares más amplias, en una era de agitación y persistentes amenazas transnacionales.

Sobre el autor

Anthony Dworkin es *Senior Policy Fellow* en el European Council on Foreign Relations y está especializado en las áreas de derechos humanos, democracia y justicia. Ha estudiado pormenorizadamente el desarrollo de las políticas de la UE y los EE.UU. en el ámbito del terrorismo internacional y es autor del *policy brief* «Drones and targeted killing: defining a European position» (2013). Además, ha escrito artículos sobre las políticas europeas sobre el norte de África, la justicia internacional y la política de Derechos Humanos de la UE, entre otros asuntos. Es profesor visitante en la Paris School of International Affairs. Anteriormente, fue director ejecutivo del proyecto Crimes of War y coeditor del libro *Crimes of War: What the Public Should Know* (2ª ed., 2007).

Agradecimientos

Este artículo ha sido posible gracias a una beca recibida por las Open Society Foundations (OSF) y querría dar las gracias a la organización por su apoyo. Mi análisis se fundamenta en numerosas charlas con responsables políticos y altos cargos de varios estados miembros de la UE, a los que debo dar las gracias por su tiempo y reflexiones. Tuve la oportunidad de conversar con toda una red informal de investigadores y analistas de toda la UE, reunidos con motivo de la labor de investigación realizada por las OSF en torno a los drones armados y los asesinatos selectivos. Querría expresar mi agradecimiento particularmente a Srđan Cvijić y a Lisa Klingenberg, de las OSF, por sus consejos y ánimos. Mi reconocimiento también a Andreas Capstack y Hannah Stone por su valiosa ayuda en la investigación, y a Chris Woods, de Airwars, por darme acceso a datos inéditos compilados por la organización acerca de los ataques aéreos llevados a cabo en Siria por los estados miembros de la UE. Dentro del ECFR, me fueron de enorme ayuda las sugerencias y comentarios de Julien Barnes-Dacey, Susi Dennison, Manuel Lafont Rapnouil, Francisco de Borja Lasheras, Andrew Lebovich, Almut Möller, Jeremy Shapiro, Mattia Toaldo y Nick Witney. Gareth Davies supervisó eficazmente el proceso de edición y creó los gráficos, y Alex Spillius mejoró de manera significativa el texto gracias a su labor de corrección.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR October 2016

ISBN: 978-1-910118-92-4

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
7th Floor, Kings Buildings,
16 Smith Square, London,
SW1p 3HQ, United Kingdom

london@ecfr.eu